

RÉSUMÉ DE LA POSITION DU BARREAU DU QUÉBEC

Sommaire : Le projet de *Loi constitutionnelle de 2025* introduit des mécanismes qui menacent la séparation des pouvoirs, musèlent les contre-pouvoirs, créent une instabilité juridique et affaiblissent les droits fondamentaux. Ces changements risquent d'éroder les fondements de notre État de droit et de compromettre la confiance du public envers ses institutions.

1. Diminution des contre-pouvoirs dans notre État de droit

La *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* interdit à des centaines d'organismes au service de la société civile de contester la constitutionnalité de certaines lois ou autrement contribuer à une telle contestation menée par des citoyens (Annexe I de la Loi). Cette interdiction vise notamment tous les ordres professionnels, incluant le Barreau du Québec, dont la mission première est la protection du public et la défense de la primauté du droit.

Ce type d'interdiction est inacceptable dans un État de droit.

L'interdiction de la dissidence dans les avis du Conseil constitutionnel est également inacceptable. Dans une société libre et démocratique, les citoyens, les élus et les titulaires de charges publiques nommés par le gouvernement devraient pouvoir s'exprimer librement, tout particulièrement dans un contexte où il serait question d'enjeux constitutionnels.

2. Atteintes à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance des tribunaux

En instituant un Conseil constitutionnel de nature politique, qui émet des « avis à la demande du gouvernement » sur « l'interprétation à donner » à « la source première du droit au Québec », force est de constater que le Conseil exercera *de facto* une fonction juridictionnelle, empiétant ainsi sur le pouvoir judiciaire et portant atteinte à la séparation des pouvoirs.

Au demeurant, puisque le Conseil et les tribunaux agiront concurremment, la crédibilité des uns et des autres sera inévitablement mise à mal en cas d'opinions opposées, ce qui risque de saper à brève échéance la confiance des citoyens en l'État de droit.

La lecture combinée de la *Loi constitutionnelle de 2025 du Québec* et de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* nous permet de conclure **qu'il y a un élargissement important des pouvoirs accordés aux branches politiques du gouvernement au détriment du pouvoir judiciaire. Cette atteinte affaiblirait l'indépendance judiciaire, mais aussi la séparation des pouvoirs et conséquemment, l'État de droit québécois.**

3. Affaiblissement du régime québécois de protection des droits fondamentaux et libertés de la personne

Le Barreau du Québec identifie une série de dispositions dans le projet de loi qui affaiblissent le régime québécois de protection des droits et libertés fondamentaux, dont notamment les douze (12) suivantes :

- Le préambule de la *Constitution du Québec* évoque à peine les droits et libertés de la personne, leur attribuant un rôle ambigu dans le nouveau régime juridique constitutionnel proposé;
- La mise en concurrence des droits collectifs et individuels, voire en favorisant les premiers au détriment des seconds;
- La Charte québécoise doit être interprétée en harmonie avec les droits collectifs de la nation québécoise;
- Le nouvel article 9.1 de la Charte québécoise (justifiant une atteinte aux droits et libertés) comporte désormais huit (8) critères alors qu'il n'en comptait que trois (3) en 1982;
- La hiérarchisation des droits fondamentaux proposée à l'article 9.2 de la Charte québécoise;
- L'extension des motifs de limitation des droits, incluant la laïcité et les droits collectifs;
- La non-constitutionnalisation du recours réparatoire en cas de violation des droits fondamentaux;
- L'obligation pour les tribunaux de concilier droits individuels et droits collectifs;
- Aucune exigence quant à la compétence ni à l'intérêt des membres du Conseil constitutionnel à l'égard des droits et libertés fondamentaux;
- La préséance alléguée, mais non effective de la Constitution québécoise sur la Charte canadienne;
- Les nouveaux articles insérés à la *Loi d'interprétation* viendront également affaiblir les droits et libertés fondamentaux de la personne;
- La mission, le rôle et l'indépendance de la Commission des droits de la personne et des droits de jeunesse se trouvent fondamentalement transformés, car elle devrait désormais veiller à l'équilibre entre les droits individuels et ceux attribués à la nation.

Le projet de loi nie ainsi le contexte juridique québécois, suivant lequel la protection des droits individuels constitue la valeur sociale distincte et primordiale. Il s'emploie délibérément à saper les droits des citoyens.

4. Contentieux constitutionnels et atteinte à la prévisibilité juridique du droit au Québec

La *Loi sur la constitution du Québec* propose différentes modifications qui soulèvent des enjeux constitutionnels importants. Celles-ci viennent bouleverser à plusieurs égards la manière dont on doit considérer les rapports entre les différents droits fondamentaux, entre ces droits fondamentaux et ceux de la nation québécoise et entre les droits compris dans la Constitution québécoise et la Charte canadienne. **Ces bouleversements donneront lieu à de multiples débats judiciaires coûteux et polarisants. Cette imprévisibilité juridique est incompatible avec les exigences d'un état de droit.**

5. Autres sujets

Absence de reconnaissance explicite des droits des peuples autochtones

L'absence de mention des droits des peuples autochtones dans le texte normatif du projet de loi, incluant le droit inhérent à la gouvernance et à l'autonomie gouvernementale, crée de l'imprévisibilité juridique et compromet l'objectif et principe constitutionnel de réconciliation.

Manque de transparence dans la nomination des juges à la Cour suprême du Canada

L'article 24 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* permet au gouvernement de soumettre des candidatures sans obligation de rendre publiques les informations, ce qui réduit la reddition de comptes et la transparence démocratique.

Réouverture de débats sur le droit à l'avortement

Toute nouvelle législation ou modification législative pour réaffirmer nommément le droit à l'avortement comporte des risques dont le principal est d'ouvrir la porte à d'éventuelles limitations à ce droit. L'état actuel du droit protège adéquatement le droit des femmes de choisir l'avortement et il n'y a pas de « vide juridique » à ce sujet.

Mémoire du Barreau du Québec

Projet de loi n° 1 — *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*



Novembre 2025

Mission du Barreau du Québec

Le Barreau du Québec est l'ordre professionnel encadrant la pratique de près de 31 000 avocates et avocats de tous les domaines de droit.

Il a pour mission d'assurer la protection du public, de contribuer à une justice accessible de qualité et de défendre la primauté du droit.

Ses positions sont adoptées par ses instances élues à la suite d'analyses et de recommandations de ses comités consultatifs et groupes d'experts.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie son Groupe d'experts en droit constitutionnel d'avoir contribué à sa réflexion :

Professeur Alain G. Gagnon
Professeur Dave Guénette
M^e Louis-Philippe Lampron
Professeur Félix Mathieu
Professeure Johanne Poirier
M^e Martine Valois Ad. E.
M^e Han-Ru Zhou

Le Barreau du Québec remercie également son Groupe d'experts en droit des peuples autochtones:

Me Caroline Briand
Me Marie-Andrée Denis-Boileau
Me Daphné Drouin
Me Eric Gingras
Me Alexandra Hébert
Me Marc-Alexandre Hudon
Me Arianne Martel
Me Isabelle Martineau
Me Elizabeth Patterson
Me Simon Picard
Me Stéphanie Lisa Roberts
Me Wina Sioui
Me Kateri Vincent
Me Francis Walsh

L'élaboration de cette prise de position est assurée par le Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec :

M^e Ana Victoria Aguerre
M^e Sylvie Champagne
M^e Fanie Pelletier

Édité en novembre 2025 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-925336-47-1

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, 2025

Table des matières

INTRODUCTION	1
1. LE QUÉBEC EST UN ÉTAT DE DROIT	2
2. DIMINUTION DES CONTRE-POUVOIRS DANS NOTRE ÉTAT DE DROIT	3
2.1 <i>La Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec</i> limite les débats constitutionnels au sein de la société civile et affaiblit l'état de droit au Québec....	3
2.1.1 Interdictions ciblées : des centaines d'organismes au service de la société civile muselés.....	3
2.1.2 Interdiction formelle trompeuse : les effets réels de la « disposition de souveraineté parlementaire »	5
3. ATTEINTES À LA SÉPARATION DE POUVOIRS DANS NOTRE ÉTAT DE DROIT	6
3.1 La création d'un Conseil constitutionnel au Québec.....	6
3.1.1 Une compétence large en matière d'interprétation de la Constitution du Québec	7
3.1.2 L'instauration d'un Conseil constitutionnel porte atteinte à l'indépendance des tribunaux.....	9
3.2 Autres atteintes à l'indépendance des tribunaux.....	10
4. AFFAIBLISSEMENT DU RÉGIME QUÉBÉCOIS DE PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE	12
4.1 Question liminaire : La « nation québécoise » aura-t-elle une personnalité juridique indépendante du « peuple québécois »?.....	13
4.2 La cohabitation des droits collectifs et des droits et libertés fondamentaux	14
4.3 Les modifications à la pièce de la Charte québécoise affaiblissent la protection des droits et libertés au Québec	16
4.4 La hiérarchisation des droits fondamentaux compris dans la Charte québécoise affaiblit aussi la protection des droits et libertés au Québec	17
4.5 Modification du mandat de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	19
5. CONTENTIEUX CONSTITUTIONNELS ET ATTEINTE À LA PRÉVISIBILITÉ DU DROIT AU QUÉBEC.....	20
5.1 Les débats découlant du caractère constitutionnel allégué du projet de Constitution.....	21

5.1.1 Les origines du caractère constitutionnel d'une loi ordinaire : l'exemple de la « constitutionnalisation progressive » de la Charte québécoise	21
5.1.2 La Constitution du Québec ne bénéficie pas d'un statut constitutionnel et créera une confusion juridique quant à son application.....	22
5.2 Les débats découlant de la hiérarchisation des droits	23
5.2.1 Les débats en lien avec l'affaiblissement des droits incontournables du système juridique québécois.....	23
5.2.2 Les débats en lien avec le contexte fédéral canadien.....	25
5.3 L'absence de mention et de prise en compte des droits constitutionnels des peuples autochtones crée de l'imprévisibilité juridique et compromet le respect du principe constitutionnel de réconciliation.....	26
5.4 Le processus de candidat au sein de la Cour suprême du Canada prévu à la loi nuit à la transparence démocratique	27
5.5 L'interdiction de la dissidence dans l'avis du Conseil constitutionnel nuit au débat démocratique	28
5.6 Les modifications à la <i>Loi d'interprétation</i> ne devraient pas traduire d'orientation politique.....	28
CONCLUSION	31
ANNEXE I : MODIFICATIONS À LA CHARTE QUÉBÉCOISE DEPUIS 1975	32
ANNEXE II : MODIFICATIONS À L'ARTICLE 9.1 DE LA CHARTE QUÉBÉCOISE DEPUIS 1975.....	33
ANNEXE III : ARRÊTS DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA APPLIQUANT L'ARTICLE 9.1 DE LA CHARTE QUÉBÉCOISE	34
ANNEXE IV : CHRONOLOGIE DU DROIT À L'AVORTEMENT AU CANADA.....	35

INTRODUCTION

Le Barreau du Québec est un ordre professionnel investi d'une mission fondamentale de protection du public, laquelle s'exprime notamment, par la défense active de l'état de droit. Cette mission prend forme à travers diverses interventions publiques, telles que la dénonciation des enjeux systémiques affectant l'accès à la justice, la contestation judiciaire de dispositions législatives attentatoires aux droits fondamentaux ou encore la participation aux travaux parlementaires dans le but d'éclairer le législateur sur les implications juridiques d'un projet de loi. Ces actions traduisent l'engagement du Barreau envers sa responsabilité sociétale, indissociable de sa mission de protection du public.

Dans le cadre de sa campagne institutionnelle intitulée *Protégeons notre État de droit*, lancée en septembre dernier, le Barreau du Québec rappelle l'importance de préserver les fondements juridiques et démocratiques de la société québécoise, particulièrement dans un contexte marqué par l'érosion de ces principes à travers le monde.

Le projet de loi n° 1 intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (ci-après le « projet de loi »), présenté par le ministre de la Justice, le 9 octobre 2025, soulève des enjeux majeurs. Ce projet de loi en comporte en fait trois :

- ✓ Le premier vise à édicter la *Constitution de 2025 du Québec*;
- ✓ Le second à édicter la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*;
- ✓ Et le troisième à édicter la *Loi sur le Conseil constitutionnel*.

Il propose également des modifications à la *Loi constitutionnelle de 1867* et à diverses lois québécoises¹.

Ce projet de loi interpelle directement le Barreau du Québec en raison des questions fondamentales qu'il soulève quant à la protection du public et à la préservation de l'État de droit. Les principes démocratiques, l'indépendance des institutions, l'égalité devant la loi et la reconnaissance du droit à la dissidence juridique constituent les piliers de notre ordre juridique. Il s'agit d'un héritage précieux, que nous avons le devoir de protéger et de préserver. Lorsque des initiatives législatives compromettent ces fondements, il est impératif de les dénoncer.

¹ Au besoin et selon le contexte, nous nous référerons aux différentes lois proposées ou amendées par le projet de loi n° 1 intitulé *la Loi constitutionnelle de 2025* du Québec ou au projet de loi lui-même.

1. LE QUÉBEC EST UN ÉTAT DE DROIT

Le Québec est un État de droit. Il jouit d'une solide tradition démocratique et d'un grand respect des droits et des lois. Cela fait partie de nos valeurs fondamentales et contribue à notre force collective.

L'état de droit est un système d'organisation dans lequel l'ensemble des rapports sociaux et politiques sont soumis au droit. C'est un système dans lequel chacun est soumis aux mêmes règles : celui qui gouverne comme celui qui est gouverné².

Pour qu'un état de droit existe, il faut que les obligations émanant de l'état soient officielles, applicables à tous, impératives et sanctionnables en cas de manquement. Ainsi, un État de droit fort est celui qui assure une prévisibilité et une stabilité juridique pour tous les citoyens qu'il est censé protéger.

Dans un état de droit, « Nul n'est au-dessus de la loi ». Dès lors, les règles juridiques prémunissent les citoyens contre l'autoritarisme, c'est-à-dire l'utilisation abusive et arbitraire du pouvoir. Advenant un différend à ce sujet, les citoyens et les autres membres de la société civile peuvent compter sur des recours efficaces pour tenter de remédier à la situation. Ces règles participent pleinement au renforcement de l'état de droit. Ainsi, l'état de droit apparaît comme une première étape essentielle dans la formation d'un état démocratique. En effet, l'état de droit a toujours impliqué la possibilité de contester les lois ou leur application devant des tribunaux indépendants.

Rappelons que l'état de droit n'est pas un jargon complexe de juristes. Il façonne des garanties concrètes qui s'incarnent dans notre quotidien et donnent à la démocratie une présence bien réelle. Trop souvent perçu comme allant de soi, il consacre pourtant les piliers qui soutiennent nos droits et libertés et assurent leur stabilité.

Exemples concrets de l'état de droit

Vivre dans un état de droit permet :

- À un professeur de choisir les lectures qu'il proposera en classe et d'en parler librement.
- À une personne de voter, sans influence, pour le parti ou le candidat qu'il aura choisi.
- À une femme de choisir l'avortement en toute sécurité.
- À une personne vivant avec des limitations fonctionnelles de faire valoir ses droits à des outils adaptés sur son lieu de travail.
- À une personne racisée de contester une arrestation qu'elle juge arbitraire.
- À un journaliste de poser les vraies questions, même celles qui dérangent.
- À un citoyen de s'adresser à son député pour obtenir de l'aide devant un problème complexe.

² Sivane HIRSCH et Sabrina MOISAN, « L'État de droit », Université du Québec à Trois-Rivières, en ligne : https://oraprdnt.uqtr.quebec.ca/portail/docs/GSC1022/O0003853291_L_tat_de_droit.pdf.

2. DIMINUTION DES CONTRE-POUVOIRS DANS NOTRE ÉTAT DE DROIT

2.1 La Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec limite les débats constitutionnels au sein de la société civile et affaiblit l'état de droit au Québec

2.1.1 Interdictions ciblées : des centaines d'organismes au service de la société civile muselés

L'article 5 paragraphe 1 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* limite les moyens mis à la disposition des citoyens qui désirent contester les dispositions de la loi qui leur paraissent arbitraires ou contraires à leurs droits fondamentaux.

En effet, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (Partie II de la *Loi constitutionnelle de 2025 du Québec*) interdit à des centaines d'organismes au service de la société civile de contester la constitutionnalité de certaines lois ou autrement contribuer à une telle contestation menée par des citoyens (Annexe I de la Loi). Cette interdiction vise notamment tous les ordres professionnels, incluant le Barreau du Québec, dont la mission première est la protection du public et la défense de la primauté du droit. À ce chapitre, la Cour suprême du Canada a rappelé « l'importance du rôle social que jouent les avocats au sein d'un état de droit :

Le rôle social de l'avocat dans l'état de droit dans l'affaire *Wood c. Schaeffer*

« L'avocat représente des gens, communique des renseignements juridiques et donne des conseils. En s'acquittant de ces fonctions, l'avocat contribue au maintien de la primauté du droit. D'ailleurs, ces fonctions sont jugées d'une telle importance qu'elles sont souvent protégées par de solides privilèges de confidentialité qui sont liés à nos valeurs fondamentales et à nos droits constitutionnels »³.

Le projet de loi va jusqu'à intimider les membres et les administrateurs de ces organismes en brandissant le spectre de recours judiciaires personnels, afin qu'ils remboursent les sommes défrayées en contestation judiciaire d'une disposition d'une loi qui leur paraît inconstitutionnelle.

Par ailleurs, l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* prévoit que la loi s'applique aux organismes visés à l'Annexe I, ainsi qu'aux organismes ou aux catégories d'organismes « que le gouvernement détermine ». Cette formulation, bien que concise, constitue une technique législative établie qui confère au pouvoir exécutif une compétence réglementaire implicite, permettant l'édiction de mesures normatives par voie de décret ou de règlement.

En droit québécois, l'expression « que le gouvernement détermine » est interprétée comme une délégation de pouvoir réglementaire, conformément aux principes énoncés par la *Loi d'interprétation*⁴, qui reconnaissent au gouvernement le pouvoir de prendre des règlements pour l'exécution des lois lorsque celles-ci lui confèrent une telle faculté.

³ *Wood c. Schaeffer*, [2013] 3 R.C.S. 105, par. 103.

⁴ RLRQ, c. I-16, art. 41 et suiv.

La doctrine québécoise en légistique, confirme que cette formule est utilisée pour éviter une énumération exhaustive dans le texte législatif et pour permettre une adaptation administrative souple. Elle est donc assimilée à une disposition d’habilitation réglementaire, permettant au gouvernement de désigner, par voie réglementaire, des entités additionnelles visées par une loi.

Dans le contexte du projet de loi, cette habilitation soulève des préoccupations constitutionnelles majeures. En effet, elle permet au pouvoir exécutif d’étendre, sans débat parlementaire, la liste des organismes interdits de contester la validité ou l’applicabilité de lois protégées par une déclaration de « souveraineté parlementaire », l’équivalent d’une disposition de dérogation aux droits fondamentaux. Cette faculté pourrait viser des organisations syndicales, des associations professionnelles, ou des institutions publiques autonomes, en fonction de leur statut ou de leur financement et des nations et communautés autochtones recevant du financement provincial.

Une telle latitude réglementaire, exercée dans un cadre de protection et renforcée par des lois dites fondamentales, porte atteinte au droit constitutionnel d’avoir recours à la révision judiciaire pour faire contrôler les actes du gouvernement ou les décisions des tribunaux qui ne sont pas des cours supérieures⁵.

À titre d’illustration additionnelle de l’affaiblissement du débat démocratique engendré par le projet de loi, il convient de mentionner la limitation de la participation du Barreau du Québec aux travaux parlementaires fédéraux, comme prévu par la *Loi sur l’autonomie constitutionnelle du Québec* (art.17, par. 2 al. 7) qui constitue une atteinte préoccupante à la réalisation de sa mission institutionnelle, notamment en matière de protection du public et de défense de l’État de droit. En restreignant l’accès aux commissions parlementaires à une institution dont le rôle est intrinsèquement lié à l’analyse critique des enjeux juridiques, le législateur compromet la qualité du débat démocratique sur des questions susceptibles d’entraîner des répercussions directes sur la société civile.

Enfin, mentionnons que ces dispositions s’inscrivent dans une logique plus large, perceptible à travers plusieurs autres mesures prévues par le projet de loi, qui tendent à affaiblir la capacité d’intervention des organismes visés à l’Annexe I, en leur imposant un cadre restrictif qui s’apparente à un mécanisme de bâillon⁶. Une telle orientation soulève des inquiétudes quant à la vitalité du pluralisme institutionnel et à la préservation des contrepoids essentiels au fonctionnement d’un État de droit.

⁵ *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Crevier c. P.G. (Québec) et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220.

⁶ À chapitre, nous mentionnons la responsabilité solidaire des administrateurs des organismes visés à l’Annexe 1 qui déferaient l’interdiction de l’article 5 paragraphe 1, les enquêtes menées par le Vérificateur général visant ces mêmes organismes et la possibilité d’ajouter des organismes à l’Annexe 1 par simple décret.

2.1.2 Interdiction formelle trompeuse : les effets réels de la « disposition de souveraineté parlementaire »

La *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* veut interdire toute contestation de citoyens qui estiment qu'une règle de droit est contraire à leurs droits fondamentaux, lorsque cette règle est visée par une « disposition de souveraineté parlementaire ». Cette disposition de dérogation à la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷ (ci-après la « Charte canadienne ») est édictée par le « Parlement du Québec », d'office ou en réponse à une décision judiciaire « sans qu'il soit requis de la contextualiser ou de la justifier ».

Malgré une expression nouvelle, la « disposition de souveraineté parlementaire » n'entraînera aucune modification ou avancée juridique. Pour l'essentiel, elle n'est qu'une reprise de la clause dérogatoire prévue l'article 33 de la Charte canadienne.

Par ailleurs, la rédaction de la disposition est trompeuse vis-à-vis le public, car elle suggère une autonomie absolue du Parlement de Québec face au contrôle judiciaire, alors qu'en réalité, la *Loi constitutionnelle de 1867 du Canada*⁸ (ci-après, la « Constitution canadienne ») demeure une norme constitutionnelle supérieure⁹. Dès lors, le pouvoir invoqué par la disposition de souveraineté parlementaire demeure assujéti aux limites de fond et de forme applicables à l'article 33 de la Charte canadienne. Ce pouvoir porte sur les mêmes droits (art. 2 et 7 à 15 de la Charte canadienne). Il repose sur une même logique temporaire (cinq ans, renouvelable) et sur la même exigence de transparence publique. Des recours en invalidité ou en interprétation visant l'usage de la clause dérogatoire par le Parlement de Québec restent donc possibles. Il nous apparaît impératif de rétablir la rigueur du cadre normatif et de replacer le débat dans ses paramètres constitutionnels authentiques, afin d'assurer une compréhension éclairée du public québécois. Le caractère compréhensif du droit, dans un domaine aussi fondamental, est essentiel dans un État de droit.

En tout état de cause, ce type de disposition suscite une controverse certaine. Le Parlement du Québec et plus concrètement la majorité parlementaire, devient ainsi le décideur de ce qui est juste et raisonnable, même si cela est contraire aux droits et libertés de ses citoyens. Or, la raison d'être des divers régimes de protection des droits de la personne vise justement à protéger les individus, et certains groupes vulnérables, contre de potentiels abus de la majorité. Ainsi, contrairement à l'article 33 de la Charte canadienne, il serait à propos d'indiquer que cette nouvelle disposition ne peut être invoquée de manière préventive, le tout afin de permettre aux tribunaux de se prononcer sur la validité constitutionnelle de l'article de loi visé et contribuer ainsi à informer les citoyens des atteintes à leurs droits et libertés. Alternativement, il faudrait permettre aux tribunaux de se prononcer de façon déclaratoire malgré l'utilisation préventive de la disposition de dérogation. Enfin, il pourrait y être exigé de contextualiser et de justifier la dérogation, toujours dans l'optique d'informer les citoyens sur la violation de leurs droits et libertés.

⁷ Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c. 11.

⁸ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, c. 3.

⁹ *Canada (Procureur général) c. Power*, 2024 CSC 26, par. 47 à 49.

3. ATTEINTES À LA SÉPARATION DE POUVOIRS DANS NOTRE ÉTAT DE DROIT

3.1 La création d'un Conseil constitutionnel au Québec

L'article 1 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* institue le Conseil constitutionnel du Québec (ci-après le « Conseil »), une nouveauté au sein de notre système politique québécois.

Selon l'article 2 de la Loi, le Conseil a pour mandat de donner, lorsque le gouvernement ou l'Assemblée nationale le demandent, un avis sur l'interprétation à donner à la Constitution du Québec ou sur les conséquences sur le Québec d'une initiative fédérale. Ces avis sont rendus publics en vertu de l'article 5. En outre, ces avis sont donnés à la majorité, sans dissidence possible, selon l'article 4.

La Loi ne donne aucune indication concernant comment et quand le Conseil peut être saisi, ni sur les effets des avis constitutionnels sur le droit applicable au Québec ni sur la formation et compétence juridiques des membres qui composent le Conseil. Tout simplement, le projet de loi prévoit que les candidats proposés par le premier ministre ou le ministre de la Justice doivent avoir « une sensibilité et un intérêt marqué pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise, de son autonomie constitutionnelle et des caractéristiques fondamentales du Québec », conformément à l'article 6 de la Loi. Autrement dit, les membres seraient recommandés par le premier ministre en fonction de leur opinion politique avérée davantage que de leurs compétences juridiques. En outre, la loi ne prévoit aucune exigence quant à la compétence ni à l'intérêt du membre à l'égard des droits et libertés individuels. Cette lacune est révélatrice de la place marginale accordée à ces droits dans l'économie générale du projet de loi. Elle apparaît d'autant plus problématique que le cadre constitutionnel proposé affirme que « les droits collectifs de la nation québécoise concourent à la protection des droits et libertés individuels », conformément à l'article 5 de la Constitution du Québec¹⁰.

En instituant un nouvel organe consultatif chargé de se prononcer sur la conformité des lois à la Constitution québécoise, le projet de loi s'inscrit en faux vis-à-vis les enseignements de la Cour suprême du Canada et le droit élaboré par le législateur québécois, à ce propos. En effet, cette Cour a précisé dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* :

« Le Parlement et les législatures provinciales peuvent à bon droit confier aux tribunaux d'autres fonctions juridiques, et conférer certaines fonctions judiciaires à des organismes qui ne sont pas des tribunaux. L'exception à cette règle touche uniquement les cours visées à l'art. 96. Par conséquent, même si le fait de donner des avis consultatifs est très clairement une fonction accomplie en dehors du cadre des procédures contentieuses et que l'exécutif obtient habituellement de tels avis des juristes de l'État, rien dans la

¹⁰ Dans le même sens, le serment que doit prêter tout membres du Conseil constitutionnel se lit comme suit : « Je, (*nom du membre*), déclare sous serment que je serai loyal envers la nation québécoise et que j'exercerai mes fonctions de membre du Conseil constitutionnel avec honnêteté et intégrité, » prévu en annexe de la *Loi sur le conseil constitutionnel*.

Constitution n'empêche notre Cour de se voir attribuer le pouvoir d'exercer un tel rôle consultatif. »¹¹

Cette affirmation démontre que, si le législateur peut élargir les attributions des tribunaux existants, il ne saurait créer un organisme dépourvu des garanties inhérentes à la fonction juridictionnelle. À cet égard, le législateur québécois a déjà prévu un mécanisme conforme à la *Loi sur les renvois à la Cour d'appel*¹², qui autorise le gouvernement à soumettre à la Cour d'appel « toutes questions quelconques qu'il juge à propos » (art. 1) et prévoit que l'opinion certifiée de la Cour « doit être considérée comme un jugement » (art. 5.1). Ce dispositif assure compétence, indépendance et légitimité, répondant ainsi au besoin consultatif sans compromettre les principes de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs. À l'inverse, la création d'un Conseil constitutionnel apparaîtrait non seulement comme une duplication inutile de fonctions déjà encadrées par la loi et la jurisprudence, mais soulèverait également des préoccupations quant à son mode de nomination et aux qualifications inadéquates des membres qui le composent.

3.1.1 Une compétence large en matière d'interprétation de la Constitution du Québec

Puisque c'est l'Assemblée nationale qui nomme les membres du Conseil sur proposition du premier ministre et du ministre de la Justice (art. 6 de la Loi)¹³ et à défaut d'indication claire quant aux effets des avis du Conseil, il s'agira d'une entité essentiellement politique n'ayant aucune juridiction pour rendre des décisions en droit.

Pourtant, le Conseil a pour principal mandat d'interpréter la Constitution du Québec, considérée comme la « Loi des lois » québécoise (art. 1) et ayant préséance sur toute règle de droit incompatible (art. 2) de la Loi¹⁴.

Ainsi, le rôle du Conseil demeure ambigu dans le contexte de la séparation des pouvoirs québécois, selon lesquels le pouvoir politique exécutif et législatif ainsi que le pouvoir judiciaire détiennent des responsabilités et obligations claires et surtout, délimitées.

En effet, la séparation des pouvoirs est un principe fondamental de l'état de droit¹⁵.

Cette division vise à éviter la concentration des pouvoirs et l'arbitraire, garantissant ainsi la protection des libertés individuelles et le contrôle mutuel entre les institutions. L'état de droit, quant à lui, assure que toutes les autorités agissent dans le respect des lois, sous le contrôle d'institutions indépendantes¹⁶ :

« La séparation des pouvoirs est d'une importance fondamentale pour maintenir l'indépendance judiciaire, en particulier la séparation vis-à-vis du pouvoir exécutif. Les

¹¹ [1998] 2 R.C.S. 217, par. 15.

¹² RLRQ, c. R-23.

¹³ Avec une approbation des 2/3 des membres.

¹⁴ La loi spécifie également que « la Constitution du Québec, en premier lieu, et les lois du Parlement du Québec constituent la source première du droit au Québec » (art. 55 par. 1).

¹⁵ En vertu de ce principe, le pouvoir de l'État est divisé entre trois branches distinctes : le pouvoir législatif (créer les lois), le pouvoir exécutif (appliquer les lois) et le pouvoir judiciaire (interpréter les lois et rendre la justice). Voir l'article 16 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789, art. 16 : « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

¹⁶ *R. c. Edwards*, 2024 CSC 15.

juges doivent être libres de rendre des décisions que seules les exigences du droit et de la justice inspirent, selon leur propre conscience, et sans ingérence ou pression extérieure. L'indépendance et l'impartialité judiciaires sont des concepts distincts, mais ils se chevauchent souvent. L'indépendance est une condition sous-jacente qui contribue à la garantie d'un procès dénué de partialité. Les trois caractéristiques de l'indépendance judiciaire — l'inamovibilité, la sécurité financière et l'indépendance administrative — ne fournissent pas une réponse complète à la question de savoir si les juges jouissent de suffisamment d'indépendance. Le tribunal en cause n'aura toujours pas l'indépendance institutionnelle voulue si, en apparence, il ne peut pas exercer sa fonction juridictionnelle sans ingérence »¹⁷.

En instituant un Conseil constitutionnel de nature politique, qui émet des « avis à la demande du gouvernement » sur « l'interprétation à donner » à « la source première du droit au Québec », force est de constater que le Conseil exercera *de facto* une fonction juridictionnelle, empiétant ainsi sur le pouvoir judiciaire et portant atteinte à la séparation des pouvoirs.

Au demeurant, puisque le Conseil et les tribunaux agiront concurremment, la crédibilité des uns et des autres sera inévitablement mise à mal en cas d'opinions opposées, ce qui risque de saper à brève échéance la confiance des citoyens en l'état de droit.

3.1.2 Les qualifications inadéquates des membres du Conseil constitutionnel

L'article 12 de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* institue un Conseil constitutionnel chargé de rendre des avis sur l'interprétation de la Constitution du Québec. Or, cette disposition ne prévoit aucune exigence quant à la qualification professionnelle des membres appelés à siéger au sein de ce Conseil. Cette absence de balises normatives soulève des préoccupations sérieuses, tant sur le plan de la conformité des lois encadrant les professions juridiques que sur celui de la neutralité institutionnelle du Conseil constitutionnel.

En droit québécois, la formulation d'avis juridiques constitue un acte réservé aux avocats et aux notaires, conformément à l'article 128 alinéa 1(a) de la *Loi sur le Barreau*¹⁸ et aux articles 15 et 16 de la *Loi sur le notariat*¹⁹. Ces dispositions visent à assurer la protection du public en garantissant que les conseils juridiques soient dispensés par des professionnels soumis à des normes déontologiques et à une surveillance disciplinaire.

Dans ce contexte, l'absence d'exigences professionnelles pour les membres du Conseil ouvre la porte à des dérives potentielles, notamment à une politisation des avis rendus sur des questions constitutionnelles sensibles. En effet, sans encadrement professionnel, rien ne garantit que les avis émis soient fondés sur une analyse juridique rigoureuse, indépendante et conforme aux principes du droit. Le risque est réel que ces avis soient influencés par des considérations idéologiques ou partisans, compromettant ainsi la crédibilité du Conseil et la stabilité du cadre constitutionnel québécois.

¹⁷ Renvoi relatif à la sécession du Québec, supra, note 11, par. 15.

¹⁸ RLRQ c. B-1.

¹⁹ RLRQ c. N-3.

Il convient de rappeler que le système professionnel québécois, fondé sur une autoréglementation contrôlée et encadrée par l'Office des professions du Québec, constitue une particularité du droit québécois. Ce modèle, distinct de ceux en vigueur ailleurs au Canada, est centré sur la protection du public et la responsabilité professionnelle. En permettant à des personnes non qualifiées de rendre des avis juridiques sur des enjeux constitutionnels, la *Loi constitutionnelle de 2025* risque de fragiliser les fondements mêmes de cette architecture juridique distinctive.

3.1.3 Un processus de nomination soulevant des enjeux de transparence et de partisanerie

Enfin, bien que le mandat des membres du Conseil soit limité à six ans (avec une possibilité de renouvellement conformément à l'article 7 de la Loi), le fait que le Parlement nomme l'ensemble des cinq membres ouvre la porte à une concentration préoccupante du pouvoir d'interprétation constitutionnelle.

En effet, une même majorité parlementaire pourrait, par voie de nominations successives, confier à des personnes partageant une orientation politique commune un pouvoir d'influence sur la lecture de la Constitution du Québec.

En l'absence de garanties d'indépendance, ce mécanisme soulève des enjeux sérieux quant à la politisation de l'interprétation constitutionnelle et à l'affaiblissement du rôle impartial que devrait jouer une telle instance. Dans un contexte où les nominations pourraient être marquées par des considérations partisans, le risque d'instrumentalisation du Conseil à des fins idéologiques deviendrait réel, compromettant ainsi la neutralité institutionnelle et la confiance du public dans le respect des principes fondamentaux de l'état de droit²⁰.

3.1.2 L'instauration d'un Conseil constitutionnel porte atteinte à l'indépendance des tribunaux

Le principe de l'indépendance de la magistrature exige, notamment, que le pouvoir judiciaire soit mis à l'abri des pressions politiques, notamment celles de l'exécutif :

« Dans l'arrêt *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405, la Cour a affirmé que les juges doivent "demeurer autant que possible à l'abri des pressions et ingérences de toute origine", et que le rôle du juge "exige qu'il soit complètement indépendant de toute autre entité dans l'exercice de ses fonctions judiciaires" (par.35-36). La nature de la relation entre un tribunal et les autres entités "doit être caractérisée par une forme de séparation intellectuelle qui permet au juge de rendre des décisions que seules les exigences du droit et de la justice inspirent" (par.37). »²¹

²⁰ Voir les recommandations en lien avec les processus transparents de nomination de juges à la Cour suprême du Canada, section 5.4.

²¹ *R. c. Edwards*, supra, note 16, par. 164.

Il pourrait être difficile pour les tribunaux québécois d'exercer leur fonction juridictionnelle sans avoir une certaine déférence envers les avis du Conseil, au détriment de leur indépendance. Ils ne devraient pas être constamment confrontés à une interprétation donnée à une loi ou disposition pour laquelle, s'ils s'en écartent, cela pourrait donner lieu à l'utilisation de la « disposition de suprématie parlementaire ».

L'importance pour les juges d'entendre et de trancher les affaires sans influence extérieure a été confirmée à plusieurs occasions par la Cour suprême du Canada, notamment, en ces termes²² :

« Historiquement, ce qui a généralement été accepté comme l'essentiel du principe de l'indépendance judiciaire a été la liberté complète des juges pris individuellement d'instruire et de juger les affaires qui leur sont soumises : personne de l'extérieur — que ce soit un gouvernement, un groupe de pression, un particulier ou même un autre juge — ne doit intervenir en fait, ou tenter d'intervenir, dans la façon dont un juge mène l'affaire et rend sa décision. »

Ainsi, cette indépendance « connote non seulement un état d'esprit, mais aussi un statut ou une relation avec autrui, particulièrement avec l'organe exécutif du gouvernement, qui repose sur des conditions ou garanties objectives »²³.

À l'heure actuelle, il est difficile de savoir comment l'avis du Conseil influencera l'interprétation des tribunaux québécois relativement à la Constitution du Québec. Cela dit, la lecture combinée de la *Loi constitutionnelle de 2025 du Québec* et de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* nous permet de conclure qu'il y a un élargissement important des pouvoirs accordés aux branches politiques du gouvernement au détriment du pouvoir judiciaire. Cette atteinte affaiblirait l'indépendance judiciaire, mais aussi la séparation des pouvoirs et conséquemment, l'état de droit québécois.

3.2 Autres atteintes à l'indépendance des tribunaux

Dans la même veine, le projet de loi offre plusieurs exemples d'atteintes importantes à l'indépendance des tribunaux. En effet, le projet de loi prévoit d'importantes conditions obligatoires de fond à l'article 56 du projet de *Loi constitutionnelle de 2025 du Québec* et aux articles 24, 31, 38 et de forme à l'article 39 de la Partie IV du projet de loi auxquelles les tribunaux sont assujettis lorsqu'ils interprètent la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁴ et la Charte canadienne.

Nouvelles conditions imposées aux tribunaux lorsqu'ils rendent des décisions

Constitution du Québec

56. Les tribunaux exercent leurs fonctions de manière à maintenir la confiance du public envers l'administration de la justice, à s'assurer que celle-ci est rendue avec célérité et diligence ainsi qu'à répondre aux intérêts et aux besoins des justiciables.

²² *Beauregard c. Canada*, [1986] 2 R.C.S. 56.

²³ *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, par. 15.

²⁴ RLRQ, c. C-12.

Charte des droits et libertés de la personne

9.2. En cas de conflit entre l'exercice du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et l'exercice de la liberté de religion, le premier l'emporte. »

50. La Charte doit être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne qui n'y est pas inscrit.

Elle doit également être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit visant à protéger la langue française conféré par la Charte de la langue française (chapitre C-11), d'un droit collectif de la nation québécoise prévu par la Constitution du Québec et de manière compatible avec le modèle d'intégration à la nation québécoise prévu par la Loi sur l'intégration à la nation québécoise (chapitre I-14.02).

51.1 La Charte s'interprète en harmonie avec la Constitution du Québec, le Code civil, la protection de la langue française, les principes généraux du droit, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration à la nation québécoise.

La Charte s'interprète, malgré l'utilisation de termes similaires, distinctement de la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

Loi d'interprétation

40.4. Les lois doivent être interprétées dans le respect de la tradition civiliste.

40.5. Les lois doivent être interprétées d'une manière qui concorde avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du modèle de l'intégration à la nation québécoise.

41.5. Lorsqu'un tribunal est saisi d'une contestation fondée à la fois sur un droit ou une liberté garanti par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et sur un droit ou une liberté garanti par la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982), il doit procéder à une analyse distincte en fonction de chacune de ces chartes.

À cet égard, la Cour suprême du Canada a confirmé que « le respect du rôle et de l'autorité des tribunaux est un des fondements de l'État de droit et la bonne marche de l'administration de la justice »²⁵ :

« La primauté du droit est le fondement de notre société ; sans elle, la paix, l'ordre et le bon gouvernement n'existent pas. La primauté du droit est directement tributaire de la capacité des tribunaux de faire observer leur procédure et de maintenir leur dignité et le respect qui leur est dû. »²⁶

²⁵ *Vidéotron Ltée c. Industries Microlec Produits Électroniques Inc.*, [1992] 2 R.C.S. 1065.

²⁶ *United Nurses of Alberta c. Alberta (Procureur Général)*, [1992] 1 R.C.S. 901, p. 103.

Actuellement, les tribunaux respectent déjà les principes énoncés à l'article 56 du projet de *Loi constitutionnelle de 2025 du Québec* dont celle de maintenir la confiance du public. Pris isolément, cet article peut sembler neutre, mais en ajoutant les autres dispositions, le législateur semble vouloir délimiter de façon stricte l'exercice du pouvoir judiciaire.

Au-delà des effets potentiels que ces propositions auront sur l'exercice des fonctions juridictionnelles par les tribunaux québécois, ces modifications sont susceptibles de miner la confiance du public envers la justice.

Comme l'a souligné la Cour suprême du Canada, « le maintien de cette confiance du public en son système de justice est garant de son efficacité et de son bon fonctionnement. Bien plus, la confiance du public assure le bien-être général et la paix sociale en maintenant un État de droit »²⁷.

À ce chapitre, la Cour suprême du Canada cite le Conseil canadien de la magistrature, en ces termes :

« La confiance et le respect que le public porte à la magistrature sont essentiels à l'efficacité de notre système de justice et, ultimement, à l'existence d'une démocratie fondée sur la primauté du droit. De nombreux facteurs peuvent ébranler la confiance et le respect du public à l'égard de la magistrature, notamment : des critiques injustifiées ou malavisées ; de simples malentendus sur le rôle de la magistrature ; ou encore toute conduite de juges, en cour ou hors cour, démontrant un manque d'intégrité. [...] »

Dans le contexte du sous-financement de la justice, de la complexification des dossiers judiciaires et des délais de procédure, il est primordial que les acteurs de notre système collaborent pleinement à la réalisation de leurs objectifs respectifs. Cet effort concerté est nécessaire afin de préserver la confiance en l'administration de la justice et en l'appareil judiciaire pour ainsi renforcer l'État de droit au Québec.

4. AFFAIBLISSEMENT DU RÉGIME QUÉBÉCOIS DE PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

La Constitution prévoit que la nation québécoise est « titulaire de droits », selon l'article 7 de la Constitution du Québec. À son tour, le « peuple québécois », qui « forme la nation québécoise », selon l'article 3, bénéficie aussi de certains droits.

Le projet de loi crée ainsi une fiction juridique extrêmement complexe, qui brouille les cartes en matière de droits et libertés fondamentaux, notamment en ce qui a trait à leur prévalence sur tout autre droit ordinaire.

²⁷ *Therrien (Re)*, [2001] 2 R.C.S. 3, par. 109.

4.1 Question liminaire : La « nation québécoise » aura-t-elle une personnalité juridique indépendante du « peuple québécois »?

Le projet de loi amène une première difficulté majeure : la cohabitation dissonante des droits de la « nation québécoise »²⁸ et ceux du « peuple québécois » :

Nation québécoise	Peuple québécois
Détient des droits collectifs intrinsèques et inaliénables, interprétés de manière extensive qui concourent aux droits et libertés de la personne (art. 7).	Le peuple du Québec est composé de toutes les Québécoises et tous les Québécois.
Le territoire québécois lui appartient et est indivisible (art. 23). Le territoire constitue le patrimoine et foyer historique de la nation (art.4).	Peut, en fait et en droit, disposer de lui-même (art. 13).
Détient une existence, culture, langue, et valeurs distinctes qu'elle a le droit de protéger et promouvoir (art. 8).	Droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec (art.14).
Détient le droit de vivre et se développer en français (art.9).	Droit référendaire : majorité simple (50 % + 1) (art. 15).
Détient le droit à des institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires et services publics laïques (art.11).	
Détient le droit à la protection de son système juridique de tradition civiliste (art.12).	
Le français est la seule langue commune de la nation et constitue l'un des fondements de son identité et culture distinctes (art. 5).	
Le territoire québécois et l'eau constituent son patrimoine (art.20).	
Dispose d'institutions qui lui sont propres, notamment en matière politique, culturelle, économique, éducative et sociale (art. 6). Elle développe et organise librement ces institutions (art. 11)	

²⁸ Les attributs de la nation québécoise dans la Constitution québécoise reprennent, dans leur ensemble, ceux prévus dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, E-20.2.

Le projet de loi semble catégoriser les droits collectifs selon qu'ils sont détenus par la nation québécoise ou par le peuple québécois.

Dans un contexte où le seul élément constitutif de la nation québécoise est le peuple québécois (art. 3 al. 2 du projet de loi), cette distinction entre les droits attribués à la nation québécoise et au peuple québécois est incohérente. À son tour, cette incohérence est susceptible de générer des dissensions sociales et de nombreux débats juridiques inutiles. Le manque de clarté de la Loi, *a fortiori*, dans un contexte constitutionnel, compromet la stabilité et les prévisibilités juridiques nécessaires à un État de droit québécois fort.

4.2 La cohabitation des droits collectifs et des droits et libertés fondamentaux

L'article 7 alinéa 2 de la Constitution du Québec prévoit que les droits conférés à la nation québécoise et, conséquemment, au peuple québécois, sont interprétés de manière extensive et « concourent à la protection des droits et libertés de la personne. »

En affirmant que les droits collectifs concourent à la protection des droits fondamentaux de la personne, le projet de loi s'inscrit en faux par rapport au contexte juridique québécois, selon lequel la protection des droits individuels constitue la valeur sociale distincte et primordiale, reconnue à maintes reprises par les tribunaux²⁹.

Au surplus, il est difficile de voir comment les droits collectifs pourront réellement « concourir » aux droits individuels comme le prévoit la Constitution, alors que « les droits de la nation québécoise doivent être interprétés de manière extensive » selon l'article 7 alinéa 2 de la Constitution du Québec. Dans les faits, les droits collectifs semblent ici primer sur les droits et les libertés fondamentaux.

Par ailleurs, bien qu'il soit indéniable que le droit privé québécois soit de tradition civiliste, nous nous interrogerons sur l'à-propos de mentionner que l'« État » du Québec est de tradition civiliste. Dans un premier temps, le droit public québécois n'est pas de tradition civiliste. Dans un second temps, cet énoncé de principe beaucoup plus large que la réalité juridique risque d'encore une fois favoriser une prédominance du bien commun au détriment des droits et libertés fondamentaux³⁰.

Au demeurant, le Préambule de la Constitution du Québec évoque à peine les droits et libertés de la personne, leur attribuant un rôle ambigu dans le nouveau régime juridique constitutionnel proposé. Alors que la Constitution reconnaît le « régime de protection des droits fondamentaux », tel qu'enchâssé dans la Charte québécoise, elle intègre « les droits collectifs de la nation québécoise », qui est « titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables », ainsi que le « bien commun » à ce régime de protection. Ainsi, si le Préambule a généralement une portée déclaratoire ou interprétative de la loi dans lequel il s'inscrit, ce « Considérant » est fort évocateur des orientations générales du projet de loi, tout particulièrement lorsqu'on le compare au quatrième

²⁹ Voir *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, [2021] 3 R.C.S. 176, par. 60; Voir aussi *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256, pour laquelle la Cour suprême du Canada reconnaît que « le Québec a développé une culture juridique distincte, fondée sur la primauté des droits et libertés de la personne ».

³⁰ Comme certains auteurs le proposent. Voir notamment, CÔTÉ, F., *Entre subjugation et résistance du droit civil québécois face à la common law canadienne lorsqu'il est question de droits et libertés fondamentaux en matière privée*, Ed. Yvon Blais, 2025.

« Considérant » de la Charte québécoise, dont il récupère certains éléments et en délaisse, délibérément, d'autres.

<i>Charte des droits et libertés de la personne</i>	<i>Constitution du Québec</i>
« CONSIDÉRANT que les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général; »	« CONSIDÉRANT que le Québec dispose de son propre régime de protection des droits et libertés de la personne dans lequel ceux-ci sont inséparables des droits et libertés d'autrui, du bien commun et des droits collectifs de la nation québécoise; »

Ces orientations se concrétisent ailleurs, notamment au titre troisième de la Loi, intitulé « Droits et libertés fondamentaux ». En effet, l'article qu'il contient elle omet de reprendre le mécanisme de réparation prévu à l'article 49 de la Charte québécoise, privant ainsi les citoyens d'un recours constitutionnalisé en cas d'atteinte à leurs droits³¹. Or, l'État qui viole les droits et libertés doit pouvoir être tenu de compenser financièrement le préjudice subi³².

Enfin, le nouveau libellé de l'article 50 et les ajouts des articles 51.1 et 51.2 viennent restreindre davantage la portée supralégislative de la Charte québécoise, eu égard à sa compatibilité avec « les droits collectifs de la nation québécoise », « la Constitution du Québec », « la laïcité de l'état » et le « modèle d'intégration québécoise ».

<i>Libellé proposé par le projet de loi</i>
50. La Charte doit être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne qui n'y est pas inscrit. Elle doit également être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit visant à protéger la langue française, conféré par la Charte de la langue française (chapitre C-11), <u>d'un droit collectif de la nation québécoise prévu par la Constitution du Québec et</u>

³¹ En effet, seuls les droits et libertés prévus aux articles 1 à 38 de la Charte sont décrétés comme faisant partie de la Constitution du Québec et aucun recours n'est prévu afin de donner plein effet à ces droits « constitutionnalisés ». Par ailleurs, « en ce qui concerne précisément ces mesures de redressement, il faut distinguer entre, d'une part, la réparation du préjudice moral et matériel (premier alinéa de l'art. 49 de la Charte) et, d'autre part, les dommages exemplaires (deuxième alinéa de l'art. 49). Seul le premier type de redressement, de nature compensatoire, relève du droit commun et, en conséquence, fait l'objet d'un chevauchement complet entre le système de droit commun et celui de la Charte. Ainsi donc, les deux sources de réparation se confondent, ce qui permet aussi d'éviter la double compensation du préjudice. » *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, supra, note 32, par. 25. À l'inverse, la Cour suprême du Canada indique qu'en raison de son statut quasi constitutionnel, « [la Charte québécoise] [...], a préséance, dans l'ordre normatif québécois, sur les règles de droit commun. Nier l'autonomie du droit à des dommages exemplaires conféré par la Charte en imposant à ceux qui l'invoquent le fardeau supplémentaire de démontrer d'abord qu'ils ont le droit d'exercer un recours dont ils ne veulent, ou ne peuvent pas, nécessairement se prévaloir revient à assujettir la mise en œuvre des droits et libertés que protège la Charte aux règles des recours de droit civil. Rien ne justifie que soit maintenu cet obstacle. » *de Montigny c. Brassard (Succession)*, 2010 CSC 51, par. 45.

³² *Canada (Procureur général) c. Power*, 2024 CSC 26.

de manière compatible avec le modèle d'intégration à la nation québécoise, prévu par la Loi sur l'intégration à la nation québécoise (chapitre I-14.02).

51.1 La Charte s'interprète en harmonie avec la Constitution du Québec, le Code civil, la protection de la langue française, les principes généraux du droit, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration à la nation québécoise.

La Charte s'interprète, malgré l'utilisation de termes similaires, distinctement de la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).

Enfin, les nouveaux articles insérés à la *Loi d'interprétation*, appliqués avec les dispositions ci-haut mentionnées et suivant une interprétation contextuelle, viendront également affaiblir les droits et libertés fondamentaux de la personne.

Nouvelles conditions imposées aux tribunaux lorsqu'ils rendent des décisions

Loi d'interprétation

40.4. Les lois doivent être interprétées dans le respect de la tradition civiliste.

40.5. Les lois doivent être interprétées d'une manière qui concorde avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du modèle de l'intégration à la nation québécoise.

41.5. Lorsqu'un tribunal est saisi d'une contestation fondée à la fois sur un droit ou une liberté garanti par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et sur un droit ou une liberté garanti par la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982), il doit procéder à une analyse distincte en fonction de chacune de ces chartes.

4.3 Les modifications à la pièce de la Charte québécoise affaiblissent la protection des droits et libertés au Québec

En 1982, l'article 9.1 a été introduit à la Charte québécoise :

« 9.1 Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice »

Pendant plus de 38 ans, cet article est demeuré inchangé. Il a été appliqué à maintes occasions par la Cour suprême du Canada³³.

³³ Voir Annexe III : Arrêts de la Cour suprême du Canada appliquant l'article 9.1 de la Charte québécoise.

Depuis, 2019, le législateur a changé à trois reprises le libellé de l'article 9.1³⁴. Le projet de loi prévoit une quatrième modification :

« 9.1 Les droits et libertés de la personne s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'égalité entre les hommes et les femmes, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, du modèle québécois d'intégration nationale, de l'ordre public, des droits collectifs de la nation québécoise et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

Alors que les motifs justifiant une atteinte aux droits et libertés se comptaient au nombre de trois en 1982, il y en aurait désormais huit.

Chaque modification apportée à la Charte québécoise tend à fragiliser son statut de quasi-constitutionnalité. En effet, la force normative particulière de cette Charte repose sur la stabilité et la cohérence de ses principes fondamentaux. Or, toute révision qui altère l'équilibre entre les droits ou en réduit la portée contribue à affaiblir cette fonction structurante, en la rapprochant d'un régime législatif ordinaire plutôt que d'un instrument de garantie supérieure des droits et libertés.

4.4 La hiérarchisation des droits fondamentaux compris dans la Charte québécoise affaiblit aussi la protection des droits et libertés au Québec

Le projet de loi introduit un nouvel article 9.2 à la Charte québécoise qui vise à hiérarchiser un droit et une liberté entre eux :

« 9.2. En cas de conflit entre l'exercice du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et l'exercice de la liberté de religion, le premier l'emporte. »

La hiérarchisation des droits fondamentaux proposée à l'article 9.2, selon laquelle le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes « l'emporte » sur la liberté de religion en cas de conflit, soulève des préoccupations sérieuses quant à la protection des droits fondamentaux en droit québécois.

L'usage du terme « emporte » dans le contexte de l'article 9.2 introduit une préséance automatique et irréfutable du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes sur la liberté de religion, ce qui contrevient à la logique de conciliation et de proportionnalité consacrée par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada³⁵. Elle transforme une question de droit fondamental en une règle de préséance législative, réduisant ainsi l'espace d'interprétation et de mise en balance que les juges doivent exercer dans le respect du cadre constitutionnel, fondé notamment sur la Charte québécoise et appliquée au Québec depuis 1975.

³⁴ Voir Annexe II : Modifications à l'article 9.1 de la Charte québécoise depuis 1975.

³⁵ *Gosselin (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 238; *Conseil canadien pour les réfugiés c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 17.

D'une part, cette hiérarchisation constitutionnelle menace la séparation des pouvoirs et la primauté de la Constitution, en soumettant l'analyse judiciaire à une conclusion constitutionnelle prédéterminée par une loi.

D'autre part, en substituant une règle de priorité rigide à l'analyse contextuelle et nuancée requise dans tout conflit entre droits fondamentaux reconnus par la Charte québécoise, cette disposition compromet non seulement la portée effective de la liberté de religion, mais affaiblit également l'équilibre entre l'ensemble des droits fondamentaux, lesquels doivent être envisagés comme interdépendants et égaux en importance.

Par ricochet, le nouvel article 9.2 proposé dans la Charte québécoise supprime l'obligation d'accommodement raisonnable³⁶, laquelle constitue une composante essentielle du droit à l'égalité garanti par la Charte elle-même. Cette reconfiguration des droits fondamentaux risque d'entraîner un rejet systématique de l'accommodement raisonnable, ce qui apparaît contraire à la finalité même du principe d'égalité que la Charte et l'accommodement visent à consacrer.

Rappelons qu'à l'heure actuelle, la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes*³⁷ prévoit :

« 11. Lors du traitement d'une demande d'accommodement pour un motif religieux résultant de l'application de l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12), l'organisme s'assure :

1° que la demande est sérieuse;

2° que l'accommodement demandé respecte le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que le droit de toute personne d'être traitée sans discrimination; [...] »

En ce sens, un accommodement demandé en lien avec la liberté de religion, mais qui ne respecterait pas l'égalité entre les hommes et les femmes, serait considéré comme déraisonnable³⁸ et donc, non applicable. Les résultats recherchés par l'application de l'article 9.2 proposé seraient donc actuellement atteints, sans qu'il soit nécessaire de modifier la Charte québécoise.

³⁶Voir notamment *R. c. N.S.*, 2012 CSC 72, par 30 et suiv : « [32] Selon le cadre établi dans les arrêts *Dagenais* et *Mentuck*, lorsque le juge est convaincu qu'en raison des faits en cause, les deux ensembles de droits concurrents entrent effectivement en jeu, il doit essayer de résoudre le litige de manière à préserver ces deux droits. » *Dagenais* indique qu'il faut alors se demander s'il existe « d'autres mesures raisonnables » qui permettent d'éviter complètement le conflit (p. 878). C'est ce que nous appelons aussi un « accommodement ». Nous trouvons une solution qui respecte chacun des droits et convient à chacune des parties. Les deux droits sont respectés, et le conflit écarté.

³⁷ RLRQ, c. R-26.2.01.

³⁸ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Des droits pour tous et toutes – Fiche no 3 : L'obligation d'accommodement raisonnable*, Montréal, CDPDJ, en ligne : https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/DPT_AR-obligation.pdf

Dès lors, la hiérarchisation proposée va non seulement fragiliser l'architecture même des droits fondamentaux, en créant un précédent susceptible d'être invoqué pour inverser cette préséance ou la calquer sur d'autres droits fondamentaux dans un autre contexte législatif. Modifier la Charte québécoise en y insérant une règle de priorité entre les droits qu'elle protège, constituera systématiquement un choix législatif préoccupant, tant sur le plan de la protection des droits que sur celui du respect de la séparation des pouvoirs.

Mais surtout, à défaut de reposer sur un véritable argumentaire juridique ou sur des principes reconnus en droit, la norme portée par le nouvel article 9.2 devient essentiellement une orientation politique ou idéologique qui ne devrait pas, dans un état de droit, être effectivement opposable à un droit fondamental reconnu.

En conclusion, l'article 9.2 proposé compromet non seulement l'intégrité du régime de protection des droits et libertés, mais aussi le rôle institutionnel du juge, en le soumettant à une logique de préséance idéologique incompatible avec les exigences de neutralité et de proportionnalité qui gouvernent l'interprétation des droits fondamentaux.

4.5 Modification du mandat de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

La Charte québécoise propose un cadre juridique visant à protéger les droits fondamentaux, les libertés et l'égalité des individus au Québec. Elle reconnaît des droits civils, politiques, économiques, sociaux et judiciaires, tout en affirmant des principes tels que la dignité humaine, l'égalité entre les sexes, la laïcité de l'État et la primauté de la langue française.

La Charte québécoise garantit des droits fondamentaux, notamment le droit à la vie, à la sécurité, à la liberté, à la vie privée, à l'égalité et à la protection contre la discrimination³⁹.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après la « Commission ») est instituée en vertu de la Charte québécoise pour promouvoir et protéger les droits qui y sont énoncés. La Commission est responsable de recevoir et d'enquêter sur les plaintes, de favoriser des règlements entre les parties et, si nécessaire, de saisir le Tribunal des droits de la personne pour obtenir des mesures correctives.

De manière plus précise, la Charte québécoise investit la Commission du mandat suivant :

Charte des droits et libertés de la personne

« 57. Est constituée la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

La Commission a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la présente Charte ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (chapitre P-34.1) ; à

³⁹ Elle interdit toute forme de discrimination fondée sur des motifs tels que la race, le sexe, l'âge, la religion ou le handicap, et établit des mécanismes pour protéger ces droits dans divers contextes, y compris l'emploi, le logement et l'accès aux services publics (articles 1 à 20.1).

ces fins, elle exerce les fonctions et les pouvoirs que lui attribuent cette Charte et cette loi.

La Commission doit aussi veiller à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* (chapitre A-2.01). À cette fin, elle exerce les fonctions et les pouvoirs que lui attribuent la présente Charte et cette loi. »

La *Loi constitutionnelle de 2025 du Québec* modifie ce mandat en y indiquant que « dans la réalisation de sa mission, la Commission s'assure de l'équilibre entre les droits et libertés de la personne et les droits collectifs de la nation québécoise » à l'article 25 de la Partie V de la Loi.

Concrètement, cette modification aura pour effet d'amener la Commission à contrebalancer juridiquement les droits et libertés fondamentaux de la Charte avec ceux de la nation québécoise, notamment lorsqu'elle fait l'analyse juridique dans le cadre des plaintes de citoyens qui estiment être victimes de discrimination.

En prévoyant que la Commission doit, dans l'accomplissement de sa mission, veiller à l'équilibre entre les droits individuels et ceux attribués à la nation québécoise, le projet de loi introduit une limite à l'expression d'un droit fondamental qui excède la notion classique de contrainte excessive. L'intégration de droits collectifs, conçus comme des fictions juridiques, dans un litige opposant des parties privées soulève des interrogations majeures : sur le fond, quant à la pertinence de tels droits pour trancher un conflit interindividuel; sur la forme, quant aux modalités concrètes par lesquelles la Commission pourra opérer cet équilibre.

En tout état de cause, la mission, le rôle et l'indépendance de la Commission s'en trouvent fondamentalement transformés. Elle sera en effet maintenant investie d'une tâche fort différente de celle dévolue aux organismes de semblable nature, soit la défense et la promotion des droits et libertés fondamentaux, notamment des groupes minoritaires.

5. CONTENTIEUX CONSTITUTIONNELS ET ATTEINTE À LA PRÉVISIBILITÉ DU DROIT AU QUÉBEC

La *Loi sur la constitution du Québec* propose différentes modifications qui soulèvent des enjeux constitutionnels importants. Celles-ci viennent bouleverser à plusieurs égards la manière dont on doit considérer les rapports entre les différents droits fondamentaux, entre ces droits fondamentaux et ceux de la nation québécoise et entre les droits compris dans la Constitution québécoise et la Charte canadienne. Ces bouleversements donneront lieu à de multiples débats judiciaires.

5.1 Les débats découlant du caractère constitutionnel allégué du projet de Constitution

5.1.1 Les origines du caractère constitutionnel d'une loi ordinaire : l'exemple de la « constitutionnalisation progressive »⁴⁰ de la Charte québécoise

À l'article 1, le projet de loi prévoit que « la Constitution du Québec est la loi des lois ». Elle aurait donc « préséance sur toute règle de loi incompatible », selon l'article 2. La primauté des lois à caractère constitutionnel a fait l'objet de nombreux ouvrages de doctrine, mais aussi de décisions judiciaires, notamment de la Cour suprême du Canada⁴¹.

Au Québec, en matière de législation provinciale, la Charte québécoise bénéficie d'un statut de quasi-constitutionnalité⁴². La Cour suprême du Canada l'a confirmé à maintes occasions⁴³.

Par ailleurs, bien que la Charte québécoise ne se limite pas à une loi anti-discrimination⁴⁴, elle a néanmoins bénéficié, dans l'évolution jurisprudentielle, des mêmes égards et protections que d'autres instruments législatifs consacrés à la lutte contre les discriminations :

« Cela dit, et bien que ce soit là l'angle sous lequel on est généralement tenté d'explorer la question, la "supériorité de principe" de la Charte n'est pas le seul facteur qui autorise à parler d'une constitutionnalisation progressive de la Charte. C'est en effet en se référant aux valeurs d'égalité et de dignité que les tribunaux ont été amenés à reconnaître le caractère "quasi constitutionnel" des lois antidiscrimination. »⁴⁵

⁴⁰ BOSSET Pierre et COUTU Michel, *Acte fondateur ou loi ordinaire ? La Charte des droits et libertés de la personne dans l'ordre juridique québécois*, Hors-série juin 2015 *Revue québécoise de droit international* 37, 2015 CanLIIDocs 497, en ligne : <https://canlii.ca/t/2scp>. Les auteurs citent Jacques-Yvan Morin, qui a évoqué une « constitutionnalisation progressive pour désigner le processus par lequel la Charte québécoise acquerrait graduellement la place qui est la sienne dans la structure des normes juridiques québécoises ».

⁴¹ *Québec (Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail) c. Caron*, 2018 CSC 3; *Kosoian c. Société de transport de Montréal*, [2019] 4 R.C.S. 335.

⁴² *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712. *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, [2002] 4 R.C.S. 429. *Loyola High School c. Québec (Procureur général)*, [2015] 1 R.C.S. 613; *de Montigny c. Brossard (Succession)*, [2010] 3 R.C.S. 64.

⁴³ « Notre Cour a confirmé que, à l'instar des lois des autres provinces en matière de droits de la personne, la Charte jouit d'un statut particulier, de nature quasi constitutionnelle » : *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, p. 402, repris dans *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665 ('*Ville de Montréal*'), par. 28; voir aussi *de Montigny c. Brossard (Succession)*, [2010] 3 R.C.S. 64, par. 45. D'ailleurs, sauf exception, les articles 1 à 38 ont préséance sur les autres lois québécoises : art. 52 de la Charte. L'article 53 de la Charte précise entre autre que « [s]i un doute surgit dans l'interprétation d'une disposition de la loi, il est tranché dans le sens indiqué par la Charte »; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, [2015] 2 RCS 789, par. 30.

⁴⁴ Notamment du fait qu'elle inclut d'importants droits économiques et sociaux reconnus par différents Pactes et traités internationaux.

⁴⁵ Bosset et Coutu, supra, note 40, p. 44.

Cette reconnaissance a favorisé une interprétation généreuse et téléologique⁴⁶ de ses dispositions, conférant à la Charte québécoise une portée normative qui dépasse celle d'une loi ordinaire. Ce statut privilégié a permis l'émergence de concepts juridiques structurants⁴⁷, qui ont enrichi le droit à l'égalité et soutenu la mise en œuvre de programmes d'accès à l'égalité. De surcroît, cette approche a conduit à une interprétation élargie et évolutive du concept de discrimination au Québec, faisant de la Charte québécoise une loi fondamentalement progressiste et inclusive.

Dès lors, on peut établir que la reconnaissance du statut quasi constitutionnel des lois relatives aux droits et libertés de la personne ne repose pas uniquement sur des critères formels, mais sur la nature de leur « proposition juridique ». Ce sont les valeurs fondamentales qu'elles protègent, comme l'égalité et la dignité humaine, lesquelles justifient, notamment aux yeux de la Cour suprême du Canada, leur traitement privilégié dans l'ordre juridique. Ainsi, ce n'est pas seulement leur structure législative et la présence d'une disposition de prépondérance qui confèrent à ces lois leur autorité particulière, mais également leur vocation à encadrer les rapports sociaux dans le respect et le renforcement des principes fondamentaux.

En fait, même en l'absence de dispositions explicites affirmant leur primauté, ces lois doivent prévaloir sur toute autre norme en cas de conflit, sauf indication contraire clairement exprimée par le législateur⁴⁸. Ce régime d'interprétation témoigne d'une conception de la Constitution non pas uniquement comme un ensemble de règles formelles, mais comme l'incarnation de valeurs fondamentales, dont les lois anti-discrimination et la Charte québécoise sont les vecteurs.

En contrepartie, bien que la Charte québécoise soit un texte fondamental dans l'architecture juridique du Québec, elle est une loi ordinaire au point de vue formel et peut être modifiée ou même abrogée par une simple majorité parlementaire, sans qu'aucune procédure renforcée ne soit requise.

Il est vrai que cette « malléabilité législative » contraste avec les exigences que l'on associe généralement aux instruments constitutionnels, lesquels sont censés bénéficier d'une stabilité et d'une pérennité accrues⁴⁹. Cela étant dit, il est incontestable que la Charte québécoise s'avère aujourd'hui un texte sans pareil dans l'ordre juridique du Québec⁵⁰.

5.1.2 La Constitution du Québec ne bénéficie pas d'un statut constitutionnel et créera une confusion juridique quant à son application

Malgré le titre fort évocateur du projet de loi et la hiérarchisation des droits qui y est prévue, force est de constater que la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* est, sur le plan formel, une loi ordinaire, c'est-à-dire qu'elle suit le cours normal d'adoption d'une loi à l'Assemblée nationale, puis votée à la majorité et sanctionnée par le lieutenant-gouverneur, lui donnant valeur officielle. Puisqu'elle ne fait l'objet d'aucune procédure formelle spéciale et peut être modifiée au gré des

⁴⁶ La méthode téléologique consiste à interpréter la loi en fonction de son but, son objet ou sa finalité.

⁴⁷ Tels que la discrimination fondée sur un effet préjudiciable ou la discrimination systémique.

⁴⁸ *Winnipeg School Division No. 1 c. Craton*, [1985] 2 R.C.S. 150.

⁴⁹ Le Barreau du Québec a dénoncé à plusieurs occasions les effets néfastes de modifications « à la pièce » de la Charte québécoise, particulièrement celles visant à restreindre les droits et libertés fondamentaux. Tant sur le plan de la forme que sur le fond, ces modifications ponctuelles affaiblissent le caractère fondamental de la Charte.

⁵⁰ Bosset et Coutu, supra note 40, p. 33.

majorités législatives, elle répond aux mêmes caractéristiques d'adoption législative que n'importe quelle autre loi.

Sur le fond, la supériorité de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* repose sur des dispositions qui déclarent « que la Constitution prévaut sur toute autre règle de droit qui lui sera contraire », qu'elle est la « loi des lois » et la « source première du droit » québécois. À défaut de pouvoir bénéficier des mêmes considérations et protections que la Charte québécoise ou d'autres lois anti-discrimination et à défaut de pouvoir être progressivement interprétée et « constitutionnalisée » par les tribunaux, eu égard au cadre juridique applicable au Québec, le caractère fondamental de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* repose entièrement sur une consécration formelle distincte afin d'en assurer la reconnaissance normative et l'effectivité juridique.

À cet égard, il convient de souligner que plusieurs lois ayant contribué de manière significative à la structuration du droit québécois actuel ont été adoptées selon le processus législatif ordinaire, tout en bénéficiant d'un appui unanime des membres de l'Assemblée nationale. Cette unanimité témoigne d'un engagement collectif à l'égard des objectifs poursuivis par ces textes, et confère à leur adoption une légitimité politique et institutionnelle incontestable⁵¹.

Le processus ayant conduit au dépôt de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, ainsi que les divergences exprimées quant à son contenu et à ses effets juridiques potentiels, s'écartent du cadre concerté et mobilisateur auquel la société québécoise est en droit de s'attendre pour consacrer, avec légitimité et clarté juridiques, la première Constitution formelle de son histoire.

5.2 Les débats découlant de la hiérarchisation des droits

5.2.1 Les débats en lien avec l'affaiblissement des droits incontournables du système juridique québécois

La *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* prévoit aussi des références expresses à des protections visant des droits spécifiques, comme l'interruption volontaire de grossesse à l'article 29, l'égalité entre les femmes et les hommes à l'article 28 et l'accès aux soins de fin de vie à l'article 22⁵². L'on comprend à la lecture du projet de loi dans son ensemble, que le législateur a l'intention d'accorder une protection particulière ou supplémentaire à ces droits, en les énumérant expressément dans la Constitution du Québec.

L'engagement de l'État à « protéger » ou à « veiller à la protection » de certains droits dans une loi n'importe pas, à lui seul, une reconnaissance juridique effective de cet engagement. En l'absence d'une garantie constitutionnelle explicite ou d'un mécanisme juridictionnel permettant de sanctionner leur violation, les dispositions relatives à l'interruption volontaire de grossesse, à l'aide médicale à mourir et à l'égalité entre les femmes et les hommes dans la Constitution sont dépourvues d'effet contraignant et ne produisent pas d'obligations ou de protections juridiques

⁵¹ Le *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991, a été adopté à l'unanimité avec 108 voix. Voir le Journal des débats, 18 décembre 1991, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/34-1/journal-debats/19911218/63495.html>. La Charte québécoise a aussi été adoptée à l'unanimité.

⁵² La Charte québécoise est modifiée par l'insertion, après l'article 39.1, du suivant : « 39.2 Toute personne, dont l'État le requiert, a le droit de recevoir des soins de fin de vie, sous réserve des exigences particulières prévues par la *Loi concernant les soins de fin de vie* (chapitre S-32.0001). »

opposables à l'État. En d'autres mots, ces dispositions ont davantage un effet déclaratoire qu'un effet juridique réel.

Dans les faits, la mise en œuvre réelle de ces droits est davantage menacée par un manque de ressources financières que par l'absence d'une mention expresse dans la Constitution du Québec ou toute autre loi ordinaire.

En fait, la codification de ces droits est susceptible de générer davantage de débats judiciaires quant à leur interprétation et de fragiliser les acquis constitutionnels forts qui en confirment l'existence et les protègent. Cette instabilité juridique est contre-productive, voire dangereuse, vis-à-vis l'objectif de protection des droits et libertés de la personne, mais aussi dans une optique de saine administration de la justice. Le cas ciblé par le projet de loi en lien avec l'interruption volontaire de grossesse constitue un bon exemple.

Il faut réitérer avec vigueur qu'il n'y a pas de vide juridique au Québec ou au Canada relativement au droit des femmes de choisir d'interrompre volontairement leur grossesse⁵³. En effet, depuis 2019, les dispositions criminalisant l'avortement ont été retirées du *Code criminel*. Au Québec, l'avortement est un soin prévu à l'article 11 du *Code civil du Québec*⁵⁴, couvert par la *Loi sur l'assurance maladie*⁵⁵ et protégé par l'article 1⁵⁶ de la Charte québécoise et l'article 7 de la Charte canadienne.

Par ailleurs, les problèmes d'accès à l'avortement subsistent au Québec, fragilisant ainsi l'exercice effectif du droit des femmes à l'avortement. Il conviendrait donc de mettre l'accent sur l'accès aux soins de santé reproductive des femmes, incluant la contraception et l'IVG. Les mesures nécessaires pour ce faire sont d'ordre administratif et budgétaire.

Interruption de grossesse au Québec

L'interruption de grossesse est légale au Québec et au Canada.

Cela dit, l'existence *réelle* d'un droit ne se limite pas à sa reconnaissance juridique. Pour que les femmes puissent bénéficier de ce droit chèrement acquis, elles doivent pouvoir compter sur un système qui en favorise l'accès. Or, le droit à l'interruption de grossesse est reconnu au Québec, mais il n'est pas nécessairement accessible pour autant. Ce ne sont pas tous les médecins qui pratiquent des avortements et les cliniques offrant ce type d'intervention ne sont pas réparties uniformément au Québec.

Selon le répertoire d'accès à l'avortement du Québec, seules 74 cliniques sur l'ensemble du territoire québécois offrent l'interruption de grossesse. Et la répartition de ces cliniques est plutôt inégale et Québec et parfois incohérente avec les caractéristiques démographiques régionales :

⁵³ Voir Annexe IV - Chronologie du droit à l'avortement au Canada.

⁵⁴ Supra, note 51.

⁵⁵ RLRQ, c. A-29.

⁵⁶ « L'article 251 du *Code criminel* porte atteinte au droit à la sécurité de la personne d'un grand nombre de femmes enceintes. La procédure et les structures administratives établies par l'article pour obtenir des avortements thérapeutiques ne sont pas conformes aux principes de justice fondamentale. Il y a atteinte à l'art. 7 de la *Charte*, atteinte que l'article premier ne saurait permettre », R. c. *Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, par. 62.

Région administrative	Ressources
Chaudière-Appalaches, Bas-Saint-Laurent, Outaouais	
Abitibi-Témiscamingue, Estrie, Centre-du-Québec	1
Gaspésie—Îles-de-la-Madeleine et Mauricie	3
Capitale-Nationale, Côte-Nord, Lanaudière et Laval	2
Laurentides	4
Nord-du-Québec et Saguenay–Lac-Saint-Jean	6
Montréal	9
Montérégie	7
Autres ⁵⁷	15

De plus, l'IRIS indique que, « peu importe où l'on se trouve, certaines restrictions s'appliquent selon les cliniques, soit en termes d'horaire ou d'évolution de la grossesse. Dans certains cas, il faut carrément changer de région au-delà d'un certain stade gestationnel.

Pour certaines personnes enceintes, cet accès variable peut vouloir dire se déplacer sur plusieurs centaines de kilomètres pour obtenir un rendez-vous, donc potentiellement devoir manquer des journées d'école ou de travail, voire trouver un hébergement sur place »⁵⁸.

En somme, l'état actuel du droit protège adéquatement le droit des femmes de choisir l'avortement et il n'y a pas de « vide juridique » à ce sujet. Toute nouvelle législation ou modification législative pour réaffirmer nommément le droit à l'avortement comporte des risques dont le principal est d'ouvrir la porte à d'éventuelles limitations à ce droit⁵⁹. En clair, les risques encourus surpassent les bénéfices d'une loi ou d'un ajout législatif pour réaffirmer le droit à l'avortement.

5.2.2 Les débats en lien avec le contexte fédéral canadien

Bien que le Québec ait formellement exprimé un désaccord politique à l'égard du processus de « rapatriement » de la Constitution en 1982⁶⁰, notamment en raison de l'absence de son consentement formel, cette opposition ne saurait remettre en cause l'applicabilité juridique de la Constitution canadienne sur son territoire. En effet, la Cour suprême du Canada a confirmé que la Constitution canadienne, y compris la Charte canadienne, constitue la loi suprême du Canada et s'impose à l'ensemble des provinces, indépendamment de leur adhésion politique⁶¹.

⁵⁷ Ces ressources sont situées dans des localités nordiques ou isolées.

⁵⁸ COUTURIER, Eve-Lyne. « Avorter au Québec », Institut de recherches et d'informations socio-économiques, 7 juillet 2022, en ligne : <https://iris-recherche.qc.ca/blogue/sante/avorter-au-quebec/>.

⁵⁹ À l'instar d'autres juridictions dans le monde où des restrictions ou interdictions sont établies en fonction des trimestres de grossesse.

⁶⁰ Résolution de l'Assemblée nationale du Québec concernant le rapatriement unilatéral de la Constitution canadienne, 2 octobre 1981, signée le 7 octobre 1981, en ligne : <https://www.sqrc.gouv.qc.ca/relations-canadiennes/positions-historiques/motions/1981-10-02.pdf>.

⁶¹ [1998] 2 R.C.S. 217.

En clair, la distinction entre, d'une part, le refus politique du Québec et d'autre part, l'applicabilité juridique de la Constitution canadienne est fondamentale pour bien circonscrire la réflexion quant à une Constitution québécoise reconnue et appliquée comme telle. Si la reconnaissance politique de la Constitution canadienne relève du domaine des rapports intergouvernementaux et de la légitimité démocratique, la force contraignante du cadre constitutionnel canadien s'impose à toutes les autorités législatives et juridictionnelles de la fédération canadienne, y compris celles du Québec. Toute modification de ce cadre requiert une révision constitutionnelle et ne saurait être opérée unilatéralement, sous peine de susciter d'importantes contestations juridiques, entraînant ainsi une mobilisation inutile de ressources judiciaires.

Ainsi, le Barreau du Québec estime que de nombreux débats seront inévitables et perdureront pendant plusieurs années voire décennies, notamment concernant la constitutionnalité des articles 5 et 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* dont il a été préalablement discuté.

5.3 L'absence de mention et de prise en compte des droits constitutionnels des peuples autochtones crée de l'imprévisibilité juridique et compromet le respect du principe constitutionnel de réconciliation

Les droits constitutionnels des peuples autochtones ne sont mentionnés qu'à un seul endroit dans l'ensemble de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, soit au préambule⁶², qui a une fonction plutôt interprétative par opposition au texte de la loi⁶³.

Ce choix, qui diffère de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* dans laquelle cette reconnaissance est incluse à même le texte de loi, crée de la confusion et de l'imprévisibilité juridique, d'autant plus que les droits constitutionnels des peuples autochtones sont passés sous silence lorsqu'ils sont pourtant présents et potentiellement impactés.

À titre d'exemple, la Loi contient plusieurs mentions à la « tradition juridique civiliste », mais aucune mention aux lois et traditions juridiques autochtones pourtant indissociables du droit inhérent à la gouvernance et à l'autonomie gouvernementale compris dans les droits existants reconnus et protégés⁶⁴. Cette omission, qui s'inscrit en porte-à-faux avec l'état du droit au Québec, crée de l'imprévisibilité quant à la portée des droits et recours des peuples autochtones à cet égard.

⁶² « CONSIDÉRANT que 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; », Constitution du Québec, art. 1.

⁶³ *Loi d'interprétation*, supra, note 4, art. 40, par. 1 : « Le préambule d'une loi en fait partie et sert à en expliquer l'objet et la portée. »

⁶⁴ Voir par exemple le *Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, 2022 QCCA 185. La Cour d'appel du Québec conclut que les peuples autochtones ont un pouvoir de légiférer en matière de services à l'enfance et à la famille inhérents et protégés par l'article 35 de la Constitution canadienne. Cette affirmation n'a été ni réfutée ni confirmée par la Cour suprême du Canada.

Relevons également l'exemple de l'absence des droits ancestraux ou issus de traités des nations autochtones dans la liste des critères à considérer dans le cadre de négociation d'ententes avec un ministère ou un organisme fédéral⁶⁵. Cette omission crée de l'imprévisibilité juridique quant aux ententes tripartites actuelles ou à venir conclues entre différentes nations, le fédéral et le Québec, notamment des ententes financières.

De plus, l'absence de prise en compte des droits constitutionnels des peuples autochtones apparaît incompatible avec l'objectif de réconciliation entre l'État et les peuples autochtones, ce « projet continu dont l'objectif est la « réconciliation des Canadiens autochtones et non autochtones dans le cadre d'une relation à long terme empreinte de respect mutuel »⁶⁶. La réconciliation est par ailleurs désormais reconnue à titre de principe constitutionnel⁶⁷.

En somme, en occultant les droits constitutionnels des peuples autochtones, la Loi crée de la confusion et de l'imprévisibilité juridique, ouvrant ainsi la voie à des contestations judiciaires, et contrevient au principe constitutionnel de réconciliation avec les peuples autochtones, des éléments qui fragilisent l'État de droit.

5.4 Le processus de candidat au sein de la Cour suprême du Canada prévu à la loi nuit à la transparence démocratique

L'article 24 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* soulève des préoccupations importantes en matière de transparence démocratique, en ce qu'il permet au gouvernement de soumettre des candidatures aux postes de juges à la Cour suprême sans obligation de rendre publiques les candidatures proposées.

Cette façon de faire prive le débat public d'informations essentielles sur les critères de sélection et les profils retenus, limitant ainsi la capacité de la société civile et des institutions parlementaires à exercer un contrôle critique sur ce qui est présenté comme une représentation du Québec au sein de la plus haute instance judiciaire fédérale. En l'absence de mécanismes de reddition de comptes, cette démarche risque de renforcer une conception unilatérale et politique de la représentation constitutionnelle du Québec.

Bien que le pouvoir discrétionnaire de nomination des juges soit reconnu en droit fédéral canadien et conforme au cadre constitutionnel, il demeure hautement problématique du point de vue de la légitimité démocratique et de l'indépendance judiciaire.

En effet, le ministre de la Justice en instituant un projet de Constitution du Québec aurait pu saisir l'occasion de dépasser les limites du modèle canadien en matière de nomination, notamment en intégrant les recommandations formulées par la Commission Bastarache. Ces recommandations, qui incluent la création de comités de sélection indépendants, l'encadrement strict du rôle du ministre de la Justice et une transparence accrue dans les critères et les décisions de nomination, visent à dépolitiser le processus et à garantir que les nominations reposent sur des critères objectifs de compétence et d'intégrité. En ne retenant pas ces mécanismes, le projet constitutionnel perpétue un modèle vulnérable aux influences partisans, avec lequel le gouvernement peut

⁶⁵ *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, art. 14.

⁶⁶ *Southwind c. Canada*, 2021 CSC 28, par. 144.

⁶⁷ *Québec (Procureur général) c. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan*, 2024 CSC 39, par. 1 et 235.

concentrer un pouvoir d'influence considérable sur la composition des instances judiciaires. Ce choix risque d'affaiblir la confiance du public dans l'indépendance de la magistrature et perd une opportunité importante de renforcer les fondements de l'état de droit au Québec.

5.5 L'interdiction de la dissidence dans l'avis du Conseil constitutionnel nuit au débat démocratique

La Cour suprême du Canada a déjà abordé l'importance du débat des idées en démocratie et des dangers découlant de « l'invisibilisation des dissidences » dans notre société, protégées par la liberté d'expression :

« [...] l'al. 2 b) de la Charte canadienne des droits et libertés se fonde [...] favoriser une société dynamique et créative au moyen du marché des idées, la valeur représentée par le débat vif et ouvert essentiel au gouvernement démocratique et à la sauvegarde de nos droits et libertés et la valeur d'une société qui encourage l'épanouissement personnel et la liberté de ses membres. »⁶⁸

Dans une société libre et démocratique, les citoyens, les élus et les titulaires de charges publiques nommés par le gouvernement devraient pouvoir s'exprimer librement, tout particulièrement dans un contexte où il serait question d'enjeux constitutionnels.

5.6 Les modifications à la *Loi d'interprétation* ne devraient pas traduire d'orientation politique

La *Loi d'interprétation*⁶⁹ établit un cadre normatif visant à assurer une lecture cohérente et finaliste des textes législatifs. Elle favorise une interprétation fondée sur les objectifs poursuivis par les lois, présume l'efficacité de chaque terme législatif, interdit aux tribunaux de se soustraire à leur devoir d'interprétation en cas d'ambiguïté, et limite les effets rétroactifs ou déclaratoires aux cas expressément prévus par le législateur :

« L'interprétation d'une disposition législative doit, au-delà de l'attention portée à son libellé, favoriser la réalisation des objectifs du législateur (*Loi d'interprétation, RLRQ, c. I-16, art. 41*). Il faut donc se détacher du texte pour analyser son économie et son objet (P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et de M. Devinat, *Interprétation des lois* (4^e éd. 2009), nos 1418-1420 et 1451-1452). Il ne faut pas pour autant faire abstraction du texte de loi, mais plutôt lire [traduction] «les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'[économie] de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur» (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998 CanLII 837 \(CSC\)](#), [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21, citant E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87). »⁷⁰

⁶⁸ R. c. Keegstra, [1990] 3 R.C.S. 697.

⁶⁹ *Loi d'interprétation*, supra, note 4.

⁷⁰ *Montréal (Ville) c. Dorval*, [2017] 2 R.C.S. 250, par. 32.

Le projet de loi modifie la *Loi d'interprétation*⁷¹ en y ajoutant, notamment, la disposition suivante :

« 40.5. Les lois doivent être interprétées d'une manière qui concorde avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du modèle de l'intégration à la nation québécoise. »

À son tour, la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*⁷² énonce que l'intégration nationale au Québec repose sur la culture québécoise comme culture commune, le français comme langue officielle, l'adhésion aux valeurs démocratiques et québécoises, la laïcité de l'État, la participation pleine à la société québécoise, et la primauté des lois. Elle souligne que les personnes immigrantes et les minorités culturelles sont invitées à enrichir la culture québécoise, que le français est essentiel à l'intégration et à la cohésion sociale, et que les lois démocratiques priment sur les différences culturelles dans le cadre de la vie collective.

Il serait juridiquement questionnable que l'interprétation de toutes les lois du Québec soit systématiquement orientée en faveur d'un modèle d'intégration nationale, car cela contreviendrait à plusieurs principes fondamentaux bien établis par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et la doctrine :

1. **Primauté de l'intention législative** : La méthode moderne d'interprétation exige de concilier le sens ordinaire des mots avec l'objet spécifique de la loi, non avec un objectif externe ou généralisé. L'interprétation doit respecter l'intention propre à chaque loi, sans imposer une finalité politique ou idéologique étrangère au texte⁷³.
2. **Pluralité des objets législatifs** : Les lois poursuivent des objectifs variés qui, en l'espèce, ne relèvent pas nécessairement de l'intégration nationale⁷⁴.
3. **Respect de la séparation des pouvoirs** : L'interprétation judiciaire ne peut être au service de la réalisation d'un projet politique donné, fondé sur des assises juridiques précaires ou sur une conception univoque et prédéterminée du droit.

⁷¹ *Loi d'interprétation*, supra, note 4.

⁷² RLRQ, c. I-14.02, art. 5.

⁷³ *Stuart Investments Ltd. c. La Reine*, [1984] 1 R.C.S. 536; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42.

⁷⁴ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, par. 116 à 118; Voir aussi *Québec (Commission des droits de la personne) c. Montréal (Ville)* et *c. Boisbriand (Ville)*, 2000 CSC 2.

Par ailleurs, le projet de loi ajoute une nouvelle disposition à la *Loi d'interprétation*⁷⁵ :

« 41.5. Lorsqu'un tribunal est saisi d'une contestation fondée à la fois sur un droit ou une liberté garanti par la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et sur un droit ou une liberté garanti par la Charte canadienne des droits et libertés (Partie I de l'annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982), il doit procéder à une analyse distincte en fonction de chacune de ces chartes. »

Dans l'arrêt *Chaoulli*⁷⁶, la juge Deschamps reconnaît l'importance de faire une analyse distincte en fonction des deux Chartes :

« 26. En cas de contestation d'une loi québécoise, il est approprié de faire appel d'abord aux règles spécifiquement québécoises avant d'avoir recours à la [Charte canadienne](#), surtout lorsque les dispositions des deux chartes sont susceptibles de produire des effets cumulatifs, mais que les règles ne sont pas identiques. [...]

28 Les similarités entre ces deux dispositions expliquent probablement en partie le fait que le dossier ait été examiné exclusivement au regard de la [Charte canadienne](#) par la Cour supérieure et la Cour d'appel. En ce qui concerne certains aspects des deux chartes, le droit est le même. Par exemple, la formulation de la protection du droit à la vie et à la liberté est identique. Un rapprochement est alors indiqué. Des distinctions s'imposent cependant et j'estime qu'il est important d'examiner d'abord la protection particulière offerte par la [Charte québécoise](#), parce qu'elle n'est pas identique à celle offerte par la *Charte canadienne*. [...]

31 Décider sur les questions en litige en ayant recours à la [Charte québécoise](#) permet donc de valoriser un instrument propre au Québec, en plus d'être justifié par les règles du droit constitutionnel canadien. »

En outre, la disposition proposée contraste nettement avec l'esprit général de la *Loi d'interprétation*⁷⁷. Alors que cette dernière vise une application uniforme à l'ensemble des lois québécoises et commande une lecture individualisée et téléologique de chaque texte législatif afin de donner plein effet à l'intention du législateur, la disposition en question circonscrit son application à un corpus législatif spécifique et appelle à une étude simultanée et différenciée de ces lois. Une telle approche est étrangère à la vocation interprétative générale de la Loi, qui repose sur la neutralité de l'interprète et la primauté du sens propre à chaque loi.

⁷⁵ *Loi d'interprétation*, supra, note 4.

⁷⁶ *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 791.

⁷⁷ *Loi d'interprétation*, supra, note 4.

CONCLUSION

Le projet de loi constitue une initiative législative d'envergure, visant à redéfinir les fondements constitutionnels de l'État québécois. S'il témoigne d'une volonté affirmée de renforcer l'autonomie normative du Québec et de consacrer juridiquement les droits collectifs de la nation québécoise, il soulève néanmoins des préoccupations majeures quant à la préservation des principes fondamentaux de l'état de droit.

Au-delà des considérations techniques et politiques, ce projet de loi introduit des mécanismes qui portent atteinte aux garanties essentielles du droit dans une société démocratique. En restreignant l'accès aux recours judiciaires, en affaiblissant l'indépendance des institutions et en conférant à une instance politique le pouvoir d'interpréter la « loi des lois », ce dernier compromet la prévisibilité juridique, la légalité et la protection des droits fondamentaux. Ces atteintes, si elles ne sont pas corrigées, risquent d'éroder les fondements mêmes du cadre juridique québécois et de fragiliser la confiance du public envers ses institutions.

En outre, la coexistence de ce projet de loi avec le cadre constitutionnel canadien, notamment la *Loi constitutionnelle de 1982*, y compris la Charte canadienne, commande une lecture rigoureuse des principes de primauté du droit et de hiérarchie des normes au Canada. Comme l'a rappelé la Cour suprême du Canada⁷⁸, le Québec, bien qu'ayant exprimé un désaccord politique à l'égard du rapatriement constitutionnel, demeure juridiquement lié par les normes constitutionnelles canadiennes, lesquelles s'imposent à toutes les autorités législatives et juridictionnelles.

À défaut de ce faire, le Québec s'expose à des dérives interprétatives et à une incertitude juridique, susceptibles de compromettre l'efficacité d'un système judiciaire sous pression et par la mobilisation inutile de ressources judiciaires précieuses.

Advenant une entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, le 24 juin 2026, il apparaît manifeste que les acteurs du système judiciaire québécois, notamment les membres du Barreau du Québec, la magistrature et autres partenaires judiciaires, ne pourront être adéquatement formés aux nouvelles normes constitutionnelles dans les délais impartis. Cette situation soulève des préoccupations majeures quant à la sécurité juridique, à la cohérence de l'interprétation du droit et à la protection des droits fondamentaux⁷⁹.

À la lumière de ce qui précède, toute réforme constitutionnelle doit être envisagée avec prudence, transparence et inclusivité. Elle doit aussi s'inscrire dans une démarche respectueuse des droits fondamentaux, de la séparation des pouvoirs, de la prévisibilité juridique et de la participation citoyenne. Le Barreau du Québec réitère son attachement indéfectible à ces principes et son engagement à contribuer activement au débat démocratique entourant l'avenir constitutionnel du Québec.

⁷⁸ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, supra, note 11.

⁷⁹ À titre de précédent, rappelons que la mise en œuvre du tribunal spécialisé en matière de violence sexuelle et de violence conjugale, instauré par la Loi n° 92, s'est accompagnée d'un chantier de formation obligatoire destiné aux juges, aux procureurs et aux intervenants judiciaires, conformément aux recommandations du rapport *Rebâtir la confiance*. Ce dispositif visait à garantir une application uniforme et éclairée des nouvelles dispositions, dans un souci de respect des droits des personnes victimes.

ANNEXE I : MODIFICATIONS À LA CHARTE QUÉBÉCOISE DEPUIS 1975

Année	Loi modificative	Modification	Adoption	Lien vers le vote
1975	Projet de loi n° 50 – <i>Loi concernant les droits et libertés de la personne</i>	Adoption de la Charte	ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ	Vote ⁸⁰
1982	Projet de loi n° 86 – <i>Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne</i>	Ajout de droits judiciaires et égalité	Pour 88, Contre 0, Abstentions 0 ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ	Vote
2002	Projet de loi n° 84 – <i>Loi instituant l'union civile et établissant de nouvelles règles de filiation</i>	Reconnaissance des conjoints en union civile	Pour 87, Contre 0, Abstention 0 ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ	Vote
2005	Projet de loi n° 95 – <i>Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Charte des droits et libertés de la personne</i>	Modification sur l'éducation religieuse	Pour 80, Contre 33, Abstention 0 ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ	Vote
2008	Projet de loi n° 63 – <i>Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne</i>	Égalité entre femmes et hommes	Pour 111, Contre 0, Abstention 0 ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ	Vote
2016	Projet de loi n° 103 – <i>Loi visant à renforcer la lutte contre la transphobie et à améliorer notamment la situation des mineurs transgenres</i>	Ajout de l'identité et expression de genre	Pour 93, Contre 20, Abstention 0	Vote
2019	Projet de loi n° 21 — <i>Loi sur la laïcité de l'État</i>	Mention dans le Préambule de « l'importance fondamentale que la nation québécoise accorde à la laïcité de l'État », consacrant ainsi la laïcité comme valeur fondamentale aux côtés des droits et libertés.	Pour 73, Contre 35, Abstention 0 ADOPTÉ SOUS BÂILLON	Vote
2022	Projet de loi n° 96 – <i>Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français</i>	Ajout au Préambule la reconnaissance du français comme seule langue officielle et langue commune de la nation québécoise, et en créant l'article 3.1 qui consacre le droit pour toute personne de vivre en français dans la mesure prévue par la Charte de la langue française	Pour 79, Contre 29, Abstention 0	Vote

⁸⁰ Journal des débats du vendredi 27 juin 1975, p. 1619.

ANNEXE II : MODIFICATIONS À L'ARTICLE 9.1 DE LA CHARTE QUÉBÉCOISE DEPUIS 1975

Année	Loi modificative	Libellé
1982	Projet de loi n°86 – <i>Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne</i>	<p>9.1 <u>Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.</u></p> <p>La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.</p>
2019	Projet de loi n°21 – <i>Loi sur la laïcité de l'État</i>	<p>9.1 Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, <u>de la laïcité de l'État</u>, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.</p> <p>La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.</p>
2022	Projet de loi n°96 – <i>Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français</i>	<p>9.1 Les libertés et droits fondamentaux <u>droits et libertés de la personne</u> s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, <u>de l'importance accordée à la protection du français</u>, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.</p> <p>La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.</p>
2025	Projet de loi n°84 – <i>Loi sur l'intégration nationale</i>	<p>9.1 Les droits et libertés de la personne s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, <u>du modèle québécois d'intégration nationale</u>, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.</p> <p>La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.</p>

ANNEXE III : ARRÊTS DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA APPLIQUANT L'ARTICLE 9.1 DE LA CHARTE QUÉBÉCOISE

Arrêt	Application de l'article 9.1 de la Charte québécoise
Ward c. Québec , 2021 CSC 43	La Cour suprême du Canada a utilisé l'article 9.1 pour pondérer la liberté d'expression et le droit à la dignité dans le cadre d'un recours en discrimination contre un humoriste.
Doré c. Barreau du Québec , 2012 CSC 12	La Cour suprême du Canada a établi un cadre d'analyse pour les décisions administratives affectant les droits protégés par la Charte québécoise, incluant l'article 9.1.
R. c. Brunelle , 2024 CSC 3	L'article 9.1 est mentionné dans le contexte de la protection des droits fondamentaux dans une affaire criminelle impliquant plusieurs appelants.
R. c. Archambault , 2024 CSC 35	L'article 9.1 est invoqué dans l'analyse de la proportionnalité des droits fondamentaux dans une affaire portant sur l'accès à une enquête préliminaire.

ANNEXE IV : CHRONOLOGIE DU DROIT À L'AVORTEMENT AU CANADA

1867

Le Parlement fédéral se voit conférer la compétence législative en matière de droit pénal.

1869

Le Parlement fédéral a décidé d'unifier le droit pénal applicable à toutes les provinces et a adopté des dispositions identiques aux règles en vigueur au Nouveau-Brunswick sur l'avortement; l'infraction est punissable de l'emprisonnement à perpétuité.

1892

Dans le premier *Code criminel*⁸¹, une disposition criminalisait l'avortement :

« 271. Est coupable d'un acte criminel et passible de l'emprisonnement à perpétuité, celui qui cause la mort d'un enfant qui n'est pas devenu un être humain, de telle manière qu'il aurait été coupable de meurtre si cet enfant fût venu au monde. [...] »

Aux termes de l'article 272, constituait un crime punissable de l'emprisonnement à perpétuité la tentative de procurer l'avortement d'une femme, enceinte ou non; dans ce cas, le moyen de défense fondé sur la bonne foi ne pouvait pas être invoqué.

1969

Les nouvelles dispositions (article 251 (4) et (5) du *Code criminel*) créaient une exception à la prohibition générale. Elles permettaient l'avortement à des fins thérapeutiques et prévoyaient la formation de comités pour la mise en œuvre de cette exception.

1975

L'article 1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸² reconnaît à tout être humain le droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

1988

*R. c. Morgentaler*⁸³

La Cour suprême du Canada a déclaré l'article régissant l'avortement inconstitutionnel au motif qu'il porte atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la femme (art. 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁸⁴) et qu'il n'est pas sauvegardé par l'article 1. D'ailleurs, la juge Wilson a écrit :

⁸¹ 1892, 55-56 Victoria, c. 29.

⁸² RLRQ, c. C -12.

⁸³ [1988] 1 R.C.S. 30.

⁸⁴ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

« La notion de dignité humaine trouve son expression dans presque tous les droits et libertés garantis par la *Charte*. [...] »

Ainsi, un aspect du respect de la dignité humaine sur lequel la *Charte* est fondée est le droit de prendre des décisions personnelles fondamentales sans intervention de l'État. [...]

À mon avis, ce droit, bien interprété, confère à l'individu une marge d'autonomie dans la prise de décisions d'importance fondamentale pour sa personne. »

1989

*Tremblay c. Daigle*⁸⁵

La Cour suprême du Canada a statué à l'unanimité que le fœtus n'avait pas le statut de « personne » et ne jouissait donc d'aucun des droits protégés par la Charte québécoise, comme le droit à la vie (article 1), et ce, tant qu'il n'était pas né et viable.

1991

Le droit aux soins est reconnu par l'article 11 du *Code civil du Québec* :

« 11. Nul ne peut être soumis sans son consentement à des soins, quelle qu'en soit la nature, qu'il s'agisse d'examens, de prélèvements, de traitements ou de toute autre intervention. Sauf disposition contraire de la loi, le consentement n'est assujéti à aucune forme particulière et peut être révoqué à tout moment, même verbalement. [...] »

1993

*R. c. Morgentaler*⁸⁶

La Cour suprême du Canada a statué que la Nouvelle-Écosse ne pouvait pas fixer par le *Medical Services Act* et le *Medical Services Designation Regulation*, le lieu où des services médicaux devaient être fournis pour tenter d'interdire de pratiquer un avortement ailleurs que dans un hôpital, puisque c'était dans le but de supprimer ou de punir l'avortement, qu'elle percevait comme une conduite socialement indésirable.

1999

*Dobson c. Dobson*⁸⁷

La Cour suprême du Canada a statué qu'il ne peut y avoir de responsabilité délictuelle à l'égard d'une femme pour un comportement négligent qu'elle aurait eu alors qu'elle était enceinte et qui aurait infligé un préjudice au fœtus qu'elle portait. La Cour a reconnu le caractère unique de la relation entre la femme enceinte et le fœtus :

⁸⁵ [1989] 2 R.C.S. 530.

⁸⁶ [1993] 3 R.C.S. 463.

⁸⁷ [1999] 2 R.C.S. 753.

« Compte tenu de la réalité biologique très exigeante qui veut que seules les femmes puissent devenir enceintes et porter des enfants, les tribunaux doivent hésiter à imposer des fardeaux supplémentaires aux femmes enceintes. En outre, la relation entre la femme enceinte et le fœtus est véritablement unique. »

2006

*Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*⁸⁸

La Cour supérieure a statué que les femmes qui doivent déboursier des sommes pour avoir accès à un avortement au Québec ont droit à un remboursement.

2019

La disposition criminalisant l'avortement est restée en vigueur pendant 127 ans. La dernière version de la disposition était la suivante :

« 287 (1) Est coupable d'un acte criminel et passible de l'emprisonnement à perpétuité quiconque, avec l'intention de procurer l'avortement d'une personne du sexe féminin, qu'elle soit enceinte ou non, emploie quelque moyen pour réaliser son intention [...] ».

Elle a été retirée du *Code criminel*, le 21 juin 2019, lors de l'adoption du projet de loi C-75⁸⁹ :

« 111. L'article 287 de la même loi est abrogé. »

⁸⁸ 2006 QCCS 4694.

⁸⁹ *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à certaines lois*, L.C. 2019, c. 25 (anciennement le projet de loi C-75).