

**Mémoire relatif au Projet de loi n° 1,
*Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec***

Présenté à la Commission des institutions
Assemblée nationale du Québec
2^e sess., 43^e lég., Québec, 2025

Par
Lise Brun et M^e Marie-Hélène Lyonnais

Novembre 2025

Table des matières

SOMMAIRE EXÉCUTIF ET RECOMMANDATION	3
NOTES INTRODUCTIVES.....	5
PARTIE I – Les failles fondamentales de la méthode préconisée pour l’adoption du PL1 8	
1.1. Rappel des faits.....	8
1.2. Les enseignements des standards internationaux établis : la méthode préconisée pour l’adoption du PL1, une méthode néfaste à la qualité du débat démocratique de mise en matière constitutionnelle.....	16
1.2.1. Exposé des travaux pertinents de la Commission de Venise.....	18
1.2.2. Évaluation de la qualité du débat démocratique possible dans le cadre de la méthode actuellement préconisée pour l’adoption du PL1	24
1.3. Mise en lumière des conséquences déplorables et concrètes de la méthode préconisée	34
PARTIE 2 – Les failles fondamentales du contenu du PL1	39
2.1. Le caractère rétrograde du PL1 du point de vue des contre-pouvoirs et du constitutionnalisme	40
2.1.1. Qu’est-ce que le constitutionnalisme ou plutôt, qu’est-ce que sont les constitutionnalismes ?	40
2.1.2. L’affaiblissement du constitutionnalisme juridique par le PL1.....	43
2.1.2.1. L’article 5 de la partie II – Loi sur l’autonomie constitutionnelle du Québec.....	45
2.1.2.2. Les articles 53, 52 et 56 du chapitre quatrième « Des tribunaux judiciaires » de la partie I – Constitution du Québec.....	48
2.1.2.3. L’article 24 du Chapitre V – La représentation du Québec et le processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada.....	51
2.1.2.4. La partie III – Loi sur le Conseil constitutionnel et la partie V - Autres modifications	53
2.1.3. L’affaiblissement du constitutionnalisme politique par le PL1	60
2.2. Le caractère rétrograde du PL1 du point de vue de la protection des droits fondamentaux	65
2.2.1. L’égalité entre les femmes et les hommes : une façade.....	65
2.2.2. Hiérarchisation entre les droits individuels et collectifs.....	69
2.2.3. Hiérarchisation entre le droit à l’égalité et la liberté de religion	72
CONCLUSION.....	75

SOMMAIRE EXÉCUTIF ET RECOMMANDATION

Le but de ce mémoire est d'expliquer en quoi le dépôt du Projet de loi n° 1 *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (ci-après, le « **PL1** »¹) constitue un double affront aux acquis de la démocratie et du constitutionnalisme (tant dans son acception politique que juridique), et est rétrograde en ce qui concerne la protection des droits humains. Plus spécifiquement, les autrices formulent quatre arguments principaux, qui peuvent être résumés ainsi :

- 1) Le PL1 introduit le projet constitutionnel québécois par le biais d'une méthode qui contrevient aux standards internationaux établis. Ces derniers montrent aussi que la méthode actuellement préconisée mine la qualité du débat démocratique de mise en matière constitutionnelle ;
- 2) Ces failles ont aussi pour effet de réduire la légitimité et la durabilité démocratique de la Constitution qui résulterait du PL1, et constitue une occasion manquée d'éducation publique pour les Québécois(es) ;
- 3) Le contenu du PL1 est rétrograde du point de vue des contre-pouvoirs et du constitutionnalisme. Sans justification convaincante, il cherche à instaurer un rapport de force néfaste et dangereux avec nos tribunaux, et ce sans renforcer nos contre-pouvoirs de nature politique ;
- 4) Le contenu du PL1 est rétrograde du point de vue des droits fondamentaux. Son engagement envers le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes n'est qu'une façade, et il introduit une hiérarchie non souhaitable, d'une part, entre les droits collectifs et les droits individuels, et d'autre part, entre le droit à l'égalité et la liberté de religion.

Ses autrices ne s'opposent pas, en principe, à l'idée que la nation québécoise se dote d'une constitution, défende son autonomie constitutionnelle et réaffirme ses valeurs sociales distinctes au sein de la fédération canadienne. Bien au contraire. Mais le projet constitutionnel proposé, tant en raison de sa méthode que de son contenu, comporte des failles fondamentales qui nous empêchent de proposer toute autre recommandation que celle de l'abandon complet et unanime du PL1. Le dépôt de ce dernier constitue un dangereux précédent qui n'aurait tout simplement jamais dû se produire dans notre province². Au-delà des enjeux

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

² Nous utilisons ce terme seulement car il s'agit encore de notre réalité constitutionnelle.

strictement juridiques, le PL1 prive aussi les Québécois(es) de ce qui pourrait autrement constituer un « moment constitutionnel » historique et marquant pour leur nation. Les Québécois(es) méritent mieux³.

Ce mémoire débute par une note introduisant les autrices et explicitant l'originalité de leur contribution auprès de la Commission des institutions. Cette note est suivie de deux parties, qui exposent certains des enjeux juridiques les plus préoccupants tant en lien avec la *méthode* préconisée pour l'adoption du projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec (Partie I)*, qu'avec le *contenu* du PL1 (**Partie II**).

En somme, et bien qu'il leur en coûte, les autrices recommandent l'abandon complet du PL1⁴.

³ Par l'expression « Québécois(es) », nous incluons toutes les personnes qui vivent présentement au Québec, et notamment tou(te)s les immigrant(e)s, nonobstant leur statut légal. Nous considérons que ces personnes qui partagent notre quotidien et apportent une contribution importante à la société québécoise devraient elles aussi avoir l'occasion d'exprimer leur voix dans un débat constitutionnel, surtout si celles-ci ont le désir de demeurer dans notre province et de devenir Québécois(es).

⁴ Ce mémoire n'engage les autrices qu'en leurs noms personnels.

NOTES INTRODUCTIVES

Lise Brun, originaire de la ville du Havre en France, est docteure en droit constitutionnel de l'Université de Bordeaux et de l'Université de Montréal. Financée par le Fonds de recherche du Québec, elle est actuellement stagiaire postdoctorale en droit constitutionnel à l'Université Laval. Dans ses travaux de recherche, Lise Brun s'intéresse aux évolutions contemporaines du constitutionnalisme, principalement au Canada, dans une optique comparative et de droit international. À plusieurs reprises, elle a enseigné des cours de droit constitutionnel canadien à l'UdeM et à l'ULaval. Elle est aussi détentrice d'une licence et d'un master de droit de l'Université de Bordeaux.

M^e Marie-Hélène Lyonnais (MJur, BCL/JD), originaire de la ville de Québec, est doctorante en droit constitutionnel au University College London. Sa recherche doctorale, financée par le Global Center for Democratic Constitutionalism (Londres), porte sur la protection des droits des minorités internes dans les systèmes fédéraux. Avant d'entamer son doctorat, M^e Lyonnais a pratiqué comme avocate-plaideuse au Québec, et a été impliquée dans plusieurs litiges constitutionnels. Elle a également été auxiliaire juridique à la Cour suprême du Canada, pour le juge Nicholas Kasirer. M^e Lyonnais a complété son baccalauréat en droit civil et en common law à l'Université McGill, à titre de boursière Loran. Elle a également complété une maîtrise en droit constitutionnel à l'Université d'Oxford en 2023 à titre de boursière McCall MacBain, pour laquelle elle a obtenu le prix Ralph Chiles en droits humains comparés, ainsi que le prix Clifford Chance pour avoir terminé au premier rang de sa cohorte à Oxford.

Lise Brun et M^e Marie-Hélène Lyonnais sont autrices de nombreuses publications dans des revues et ouvrages collectifs de renom reconnus par leurs pairs.

Il s'agit d'une première collaboration pour les deux constitutionnalistes québécoises, qui sentent aujourd'hui l'obligation de combiner leurs expertises pour éclairer la Commission, ainsi que la presse, la société civile et la population générale, quant à l'ampleur des problématiques qui émanent du PL1.

La contribution effectuée par ce mémoire se distingue sur plusieurs plans. Notons, d'abord, qu'il provient de deux expertes dont les carrières universitaires en droit constitutionnel sont en pleine ascension. L'adoption d'une constitution étant, par nature, un projet de société qui se veut structurant pour l'avenir, il nous apparaît important que la Commission considère sérieusement les perspectives émergentes, et non strictement celles de professeur(e)s longuement établi(e)s.

Un tel éclairage en provenance des nouvelles générations est aussi important car, bien que nous soyons convaincues que des leçons doivent être tirées de notre histoire commune, nous croyons que le tabou et le défaitisme constitutionnel ne reflètent pas nécessairement l'état d'esprit de la jeunesse, en particulier constitutionnaliste. Ajoutons, également, que ce mémoire apporte une perspective féministe aux débats relatifs au PL1, ce qui semble particulièrement pertinent dans la mesure où le gouvernement prétend accorder un rôle proéminent à l'égalité des genres dans son projet constitutionnel. Précisons, surtout, que les parcours respectifs des autrices leur ont permis de développer de solides connaissances en droit constitutionnel comparé et en droit international. Au XXI^e siècle, aucun processus « constituant » et d'affirmation nationale digne de ce nom ne devrait être réalisé sans un fort éclairage comparatif et international.

En raison de la méthode préconisée par le gouvernement et de manière malheureuse, voire déplorable⁵, ce mémoire ne nous permettra pas de discuter des sérieux doutes qu'il est possible d'émettre s'agissant de la constitutionnalité de plusieurs dispositions du PL1, de certains effets insidieux que pourraient avoir ce projet sur la qualité du débat public⁶ ou encore en ce qui concerne le caractère réaliste que nous parvenons, par le PL1, à atteindre l'objectif général d'accroître l'autonomie constitutionnelle du Québec⁷. Il ne permettra pas non plus de faire des propositions suffisantes concernant les nombreuses choses qui auraient pu se trouver dans le PL1 et qui y sont absentes⁸.

⁵ Ces discussions par des expert(e)s étaient pourtant jugées indispensables par le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne dans son rapport publié le 25 novembre 2024 (COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action., Rapport du comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, 25 novembre 2024, à la p. 42, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/comites-consultatifs/cceccqfc/BOM_Rapport_Comite_consultatif_2024_vf.pdf>).

⁶ Nous pensons ici en particulier au fait que plusieurs dispositions du PL1 désinforment les citoyen(ne)s qui liraient leur Constitution sur la réalité de leur système juridique et constitutionnel. Pour ne citer que deux exemples seulement, pensons aux articles 2 et 55 de la partie I. Dans le cas de l'adoption du PL1 en l'état, nous ne savons malheureusement pas comment nous allons expliquer à nos étudiant(e)s que leurs député(e)s votent en faveur de dispositions factuellement et juridiquement erronées. Pour notre part, peu importe l'objectif poursuivi, nous rejetons l'idée que nous pourrions accepter de vivre dans des réalités normatives imaginaires.

⁷ Vu le contenu du PL1, il est notamment possible de se questionner sur le fait que le projet en l'état puisse nuire à des négociations futures avec le fédéral, ce qui serait pour le moins dommageable considérant que le gouvernement a lui-même indiqué qu'il souhaitait multiplier les discussions bilatérales.

⁸ Citons par exemple l'idée de l'établissement d'une citoyenneté québécoise préconisée par le Comité Proulx-Rousseau ou encore la possibilité d'inscrire une disposition interprétative permettant aux tribunaux de recourir au droit international des droits de la personne dans leur interprétation de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la *Charte des droits et libertés*

En dernier lieu, considérant la gravité des enjeux soulevés par le PL1, un ton franc sera utilisé dans ce mémoire. Pour autant, nous souhaitons indiquer aux lecteur(rice)s que, durant notre rédaction, nous avons été particulièrement sensibles à la manière dont il pourrait être reçu, en particulier auprès des personnes qui, de près ou de loin, ont été impliquées dans l'écriture du projet. En ce sens, nous reconnaissons et respectons les nombreuses heures de travail et les efforts considérables qui y ont été investis, en particulier par les légistes de l'État⁹. Nous profitons de ce mémoire pour les remercier du travail remarquable qu'ils accomplissent au quotidien pour les Québécois(es).

de la personne. L'intérêt du recours au droit international et au droit comparé est d'ailleurs soutenu, de longue date, par plusieurs de nos grand(e)s constitutionnalistes québécois(es). Consulter par exemple : Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 1002 et suiv.

⁹ Par ailleurs, nous souhaitons mentionner que nous considérons que plusieurs propositions, comme les dispositions visant à accroître la souveraineté culturelle du Québec ou encore celles permettant l'adoption d'une loi-cadre sur l'autonomie constitutionnelle – et non pas nécessairement celle proposée -, nous apparaissent devoir être reprises, ou du moins discutées, dans un processus futur.

PARTIE I – Les failles fondamentales de la méthode préconisée pour l’adoption du PL1

Pour des raisons qui tiennent d’abord aux failles fondamentales de la méthode préconisée pour l’adoption du PL1, le projet de doter le Québec d’un texte appelé « Constitution » doit être abandonné, puis repris ultérieurement et autrement. Dans cette Partie 1, nous effectuons d’abord un rappel des faits qui ont conduit et suivi le dépôt du PL1 (1.1.). Puis, nous explicitons en quoi la méthode actuellement préconisée pour l’adoption du PL1, quoique *a priori* légale, ne peut être considérée légitime et, surtout, est néfaste pour la qualité du débat démocratique qui devrait sous-tendre l’adoption d’une constitution. Pour ce faire, nous tirerons des enseignements des travaux de la Commission de Venise portant sur les standards internationaux établis en matière de révision constitutionnelle (1.2.). Finalement, nous abordons les conséquences prévisibles, pour les Québécois(es), des failles fondamentales de la méthode préconisée pour l’adoption du PL1 (1.3.).

1.1. Rappel des faits

L’idée de doter le Québec d’un texte appelé « constitution » ne date pas d’hier. En outre, elle fait l’objet d’un large consensus tant dans la communauté politique que dans la communauté juridique¹⁰. Aujourd’hui, comme révélé par un sondage, elle est surtout largement approuvée par deux tiers des Québécois(es)¹¹. Comme constitutionnalistes, nous soutenons aussi cette proposition.

Il n’est donc pas surprenant que la toute première recommandation du rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne (ci-après, le « **Comité Proulx-Rousseau** »), publié le 25 novembre 2024, fût de proposer que le Québec se dote de sa propre constitution codifiée¹². Ce faisant, ce comité indépendant, mis en place par le gouvernement de la Coalition Avenir Québec à la fin du printemps 2024 (ci-après, la « **CAQ** »), a

¹⁰ COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 37.

¹¹ Ce sondage a été effectué avant que soit présenté le PL1. Voir : François CARABIN, « Deux tiers des Québécois favorables à une constitution du Québec », *Le Devoir*, 17 octobre 2025, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/926106/deux-tiers-quebecois-favorables-constitution-quebec?>>.

¹² COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 37. Pour un exemple d’opinion contraire toutefois, voir : Maxime ST-HILAIRE et Patrick F. BAUD, « Legal Roadblocks to Proposals for a Quebec Constitution », dans Richard ALBERT et Léonid SIROTA (dir.), *A Written Constitution for Quebec?*, coll. « Democracy, diversity, and citizen engagement series », Montréal, McGill-Queen’s University Press, 2023, p. 59.

clairement exprimé la recommandation qu'un tel projet devait être accompagné de consultations suffisantes, transpartisanes et avec un « large éventail d'avis d'experts » et de la société civile, si un gouvernement souhaitait le concrétiser sans procéder à une simple codification à droit constant¹³ des normes, lois et pratiques québécoises de matière constitutionnelle déjà existantes¹⁴. De ce point de vue, le Comité Proulx-Rousseau a estimé qu'aujourd'hui

« la *Loi sur l'Assemblée nationale*, la *Loi sur l'exécutif*, la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Charte de la langue française*, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* ainsi que la *Loi sur la laïcité de l'État* peuvent très certainement être considérées comme des pièces maîtresses de la constitution matérielle, à tout le moins sur le plan des principes [nos soulignements] »¹⁵.

Il a également jugé qu'une telle démarche constitutionnelle à droit constant devrait inclure « les éléments établissant les caractéristiques spécifiques de la nation québécoise (langue française, droit civil, etc.) et les symboles qui y sont associés (devise, drapeau, etc.) »¹⁶. Finalement, le Comité Proulx-Rousseau a même indiqué que seule une démarche à droit constant lui apparaissait réaliste « à très court terme »¹⁷.

Dès le 27 novembre 2024, soit seulement deux jours après la publication du rapport Proulx-Rousseau, le Premier ministre du Québec s'est dit ouvert à présenter un projet de constitution québécoise d'ici les élections générales de 2026. Pour plusieurs commentateur(rice)s, ce calendrier semblait déjà très irréaliste¹⁸. Le 28 janvier 2025, sans préciser ses intentions, François Legault a officiellement confié le mandat de rédiger une constitution pour le Québec au ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes Simon Jolin-Barrette¹⁹.

¹³ Une codification à droit constant implique de rassembler des textes et normes juridiques existants sans proposer de modifications majeures.

¹⁴ COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, aux p. 41 et 42.

¹⁵ *Id.*, à la p. 39.

¹⁶ *Id.*, à la p. 42.

¹⁷ *Id.*, à la p. 41.

¹⁸ Jérôme LABBÉ, « François Legault "ouvert" à un projet de constitution d'ici 2026 », *Radio-Canada info*, 27 novembre 2024, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2122809/constitution-quebec-comite-proulx-rousseau>>.

¹⁹ Marie-Michèle SIOU, « Jolin-Barrette aux Relations canadiennes pour rédiger une Constitution du Québec », *Le Devoir*, 29 janvier 2025, en ligne :

Dans la foulée, le professeur et co-président du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, Guillaume Rousseau, a indiqué qu'une démarche constitutionnelle *à droit constant* pourrait voir le jour par l'adoption d'une simple loi. Conformément avec le contenu du rapport qu'il a cosigné, il a rappelé encore une fois que toute initiative qui irait plus loin nécessiterait des consultations *larges*²⁰. Finalement, le 29 avril 2024, le conseiller spécial pour la rédaction d'une constitution du Québec choisi par le ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes, le professeur Patrick Taillon, a exprimé clairement l'idée qu'en un an et demi et pour éviter un énième échec constitutionnel, la démarche initiée devrait être *rassembleuse* et centrée sur l'essentiel : en somme être réalisée à droit constant ou presque, et sans risque de susciter la controverse²¹.

Dans ce contexte, il va sans dire que les expert(e)s ne se sont pas empressé(e)s de réagir à la toute nouvelle posture²², tout comme aux diverses recommandations, faites par le Comité Proulx-Rousseau²³ et, surtout, de mettre en garde la classe politique de la province contre une potentielle tentative d'entacher l'écriture d'une constitution québécoise par des enjeux partisans²⁴.

<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/836857/legault-fait-quelques-ajustements-conseil-ministres?utm_source=recirculation&utm_medium=hyperlien&utm_campaign=corps_texte>.

²⁰ J. LABBÉ, « François Legault "ouvert" à un projet de constitution d'ici 2026 », préc., note 18.

²¹ François CARABIN, « Patrick Taillon nommé conseiller spécial pour la rédaction d'une Constitution du Québec », *Le Devoir*, 29 avril 2025, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/872971/patrick-taillon-nomme-conseiller-special-redaction-constitution-quebec?>>>.

²² Pour rappel, cette posture, résumée par le tryptique « Ambition – Affirmation – Action », vise à proposer une « approche globale et structurée en matière constitutionnelle ». De manière proactive et affirmée, elle incite le Québec à utiliser « tous les moyens offerts par ses propres institutions pour préserver ses caractéristiques fondamentales et affirmer sa liberté constitutionnelle ». Voir : COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, aux p. 29 et 30.

²³ Notons tout de même qu'immédiatement après la publication du rapport plusieurs constitutionnalistes se sont alarmé(e)s publiquement que le Comité aille jusqu'à préconiser – certes en solution de dernier recours - que la représentation nationale fasse déroger tout le corpus législatif québécois à la *Charte canadienne des droits et libertés* en vue de forcer la main des tribunaux canadiens d'interpréter la *Charte des droits et libertés de la personne* de manière distincte. À titre personnel, finalement, nous aurions apprécié que le gouvernement nous laisse le temps, en tant qu'universitaires, de commenter de manière critique et constructive au moins certaines des propositions les plus iconoclastes du rapport du Comité Proulx-Rousseau que nous avons par ailleurs lu avec un intérêt sincère.

²⁴ Pour la seule exception dont nous avons connaissance, consulter : Louis-Philippe LAMPRON, « Attention au *blockbuster* constitutionnel de l'automne », *La Presse*, 19 août 2025, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-08-19/projet-de-constitution-du-quebec/attention-au-blockbuster-constitutionnel-de-l-automne.php>>.

Or, le projet présenté le 9 octobre 2025 est loin d'être une codification à droit constant. De plus, le ministre Simon Jolin-Barrette ne pouvait que savoir qu'il susciterait la controverse et la division. Nous comprenons et remercions sincèrement les député(e)s des partis d'opposition d'avoir unanimement voté contre le dépôt du projet de loi, un fait rare en politique québécoise.

Malgré le discours d'ouverture du ministre Simon Jolin-Barrette vis-à-vis des partis d'opposition et son insistance sur l'urgence de doter le Québec d'une loi constitutionnelle²⁵, dans le milieu politique, la communauté juridique et la société civile, l'accueil du projet de loi a été pour le moins réservé, voire glacial, considérant notamment la méthode préconisée par le gouvernement²⁶.

Sans prétendre ici à l'exhaustivité, notons par exemple que l'absence de consultations préalables suffisamment larges tout comme l'opacité du processus de rédaction du projet ont été critiquées successivement par le Parti Québécois (ci-après, le « **PQ** »)²⁷, par le Parti Libéral du Québec (ci-après, le « **PLQ** »)²⁸, par Québec Solidaire (ci-après, « **QS** »)²⁹ et par le chef du Bloc québécois³⁰. Les

²⁵ Voir notamment la conférence de presse du ministre Simon Jolin-Barrette effectuée après la présentation du PL1 : <https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-101263.html>.

²⁶ Quelques commentateurs ont, néanmoins, apporté leur soutien à la démarche gouvernementale. Voir pour un exemple pour le moins surprenant considérant les recommandations contenues dans le rapport du Comité Proulx-Rousseau et les déclarations postérieures du principal intéressé : Guillaume ROUSSEAU, « Le projet de loi constitutionnelle est légitime et nécessaire », *Journal de Montréal*, 15 octobre 2025, en ligne : <<https://www.journaldemontreal.com/2025/10/15/le-projet-de-loi-sur-la-constitution-est-legitime-et-necessaire>>. Le professeur Guillaume Rousseau a néanmoins appelé le gouvernement à faire preuve d'ouverture vis-à-vis des oppositions, *sans pour autant n'être jamais contraint par une obligation de résultats* : Marco BÉLAIR-CIRINO et François CARABIN, « Simon Jolin-Barrette promet "d'avancer" avec son projet de constitution », *Le Devoir*, 10 octobre 2025, en ligne : <<https://www.ledroit.com/actualites/politique/2025/10/21/le-pq-et-le-plq-ne-feront-pas-dobstruction-a-la-constitution-4UY4VIOYYZHP5ENBMOBH75X56U/>>. Pour un autre exemple d'approbation de la démarche et de volonté de contribuer aux consultations, voir : Daniel TURP, Étienne-Alexis BOUCHER et François CÔTÉ, « Faire de la politique autrement, dans l'intérêt supérieur de la nation québécoise », *Le Devoir*, 15 octobre 2025, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/925083/idees-faire-politique-autrement-interet-superieur-nation-quebecoise?>>.

²⁷ Consulter : <https://pq.org/nouvelles/projet-de-loi-constitutionnelle-un-projet-de-constitution-sans-pays-ni-consultation-prealable-est-inacceptable/>.

²⁸ Consulter : AGENCE QMI, « "On parle pour le peuple sans le peuple" : Rodrigue dénonce le projet de constitution caquiste », *Le Journal de Québec*, 9 octobre 2025, en ligne : <<https://www.journaldequebec.com/2025/10/09/on-parle-pour-le-peuple-sans-le-peuple-rodrigue-denonce-le-projet-de-constitution-caquiste>>.

²⁹ Consulter : <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/constitution-du-quebec-le-vrai-bouclier-cest-la-liberte-replique-ruba-ghazal>.

³⁰ Raphaël PIRRO, « Le projet de constitution du Québec n'est pas suffisamment "rassembler", selon Blanchet », *Le Journal de Québec*, 9 octobre 2025, en ligne :

mêmes critiques ont été soulevées par diverses organisations, comme la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec³¹, l'Institut du Nouveau monde, le Centre québécois du droit de l'environnement³², la section francophone Canada d'Amnistie internationale³³, et par plusieurs universitaires³⁴.

Les partis d'opposition et les organisations précitées, ainsi que de nombreux(es) commentateur(rice)s, ont aussi indiqué qu'il était contestable qu'un gouvernement très impopulaire³⁵, élu en 2022 par une minorité de Québécois(es)³⁶, et rattaché à un parti politique dont les sondages laissent présager une déroute électorale colossale aux prochaines élections³⁷, puisse, à un an seulement de la fin de son mandat et en 70 jours de travaux parlementaires, déposer un projet de loi constitutionnelle ne respectant pas une démarche à droit constant et aussi clivant.

Dans un premier temps, le ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes, Simon Jolin-Barrette, a envisagé des consultations

<<https://www.journaldequebec.com/2025/10/09/le-projet-de-constitution-du-quebec-nest-pas-suffisamment-rassembleur-selon-blanchet>>.

³⁰ Consulter : <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/constitution>.

³¹ La Fédération est la plus importante centrale syndicale de la province. Voir : Dale SMITH, « Une constitution sans consultation », *CBA ABC National magazine*, 14 octobre 2025, en ligne : <<https://nationalmagazine.ca/fr-ca/articles/law/hot-topics-in-law/2025/a-constitution-without-consultation>>.

³² Consulter : <https://inm.qc.ca/projet-de-loi-constitutionnelle-de-2025-sur-le-quebec-le-cqde-et-linm-inquiets/>.

³³ Consulter : <https://amnistie.ca/sinformer/2025/canada/le-projet-de-constitution-quebecoise-souleve-des-inquietudes-chez-amnistie>.

³⁴ Pour ne citer que quelques exemples : Marie-Hélène LYONNAIS, « Constitutional Autonomy or Constitutional Overreach? Reflections on Québec's Bill 1 », *l•CONnect*, 22 octobre 2025, en ligne : <<https://www.iconnectblog.com/constitutional-autonomy-or-constitutional-overreach-reflections-on-quebecs-bill-1/>> ; Jocelyn MACLURE, « Être la hauteur de la politique constitutionnelle », *La Presse*, 22 octobre 2025, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-10-22/etre-a-la-hauteur-de-la-politique-constitutionnelle.php>> ; D. SMITH, « Une constitution sans consultation », préc., note 31 ; D. TURP, É.-A. BOUCHER et F. CÔTÉ, « Faire de la politique autrement, dans l'intérêt supérieur de la nation québécoise », préc., note 26.

³⁵ Selon un sondage SOM-La Presse, 57% des Québécois(es) sont totalement insatisfait(e)s ou insatisfait(e)s du gouvernement de la CAQ (Tommy CHOUINARD, « Ça va mal pour lui partout » », *La Presse*, 22 octobre 2025, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/sondage-som-la-presse/les-quebecois-tournent-le-dos-a-legault/2025-10-22/sondage-som-la-presse/ca-va-mal-pour-lui-partout.php>>).

³⁶ Les 90 député(e)s de la CAQ ont été élu(e)s par seulement 41% des suffrages exprimés, soit 1,6 million d'électeur(rice)s sur 6,3 millions d'électeur(rice)s inscrit(e)s. Se référer à : <https://www.electionsquebec.qc.ca/resultats-et-statistiques/resultats-generales/2022-10-03/>. Nous jugeons bon de rappeler que doter le Québec d'une constitution ne faisait pas partie du programme électoral de la CAQ en 2022.

³⁷ Un sondage Léger/Québécor publié le 3 octobre 2025 indique que la CAQ obtiendrait 16% des intentions de vote si les élections provinciales se tenaient aujourd'hui. Voir : <https://leger360.com/fr/intentions-de-vote-provinciales-octobre-2025/>. En 2022, la CAQ a obtenu 40,98 % des voix exprimées.

particulières élargies dans le cadre de l'examen du projet³⁸. Il a aussi refusé de s'engager à abandonner le PL1 s'il ne parvenait pas à obtenir le soutien des partis d'opposition³⁹.

Face aux critiques, et malgré l'avoir dans un premier temps refusé⁴⁰, il a accepté finalement d'organiser des « consultations générales » ouvertes à tous et à toutes⁴¹, mais a rejeté la demande du PLQ et de QS de recourir à une formule itinérante⁴². La date de dépôt des mémoires a dans un premier temps été fixée au 12, puis au 24 novembre, suivant la réaction de QS indiquant que la première date fixée ne respectait pas le *Règlement de l'Assemblée nationale* exigeant un délai d'au moins trente jours⁴³. À la demande de QS et devant l'inquiétude du PLQ⁴⁴, le ministre a aussi officiellement accepté de s'engager, grâce à l'adoption d'une motion adoptée à l'unanimité, à ne pas adopter le PL1 sous bâillon⁴⁵.

Finalement, le ministre Simon Jolin-Barrette s'est défendu face aux critiques pointant l'absence de consultations effectuées durant la rédaction du projet de loi. Il a notamment rappelé que le PL1 s'inspirait du rapport du Comité Proulx-Rousseau, qui avait lui-même procédé à des consultations en demandant à toute personne intéressée d'exprimer ses vues par le biais d'un mémoire. Dans le mandat du Comité, toutefois, n'était pas précisé qu'il s'agissait d'écrire dans la

³⁸ Ce type de consultations permet d'entendre en commission des « personnes ou [des] organismes qui ont une connaissance ou une expérience particulière du domaine » touché par un projet de loi. Les consultations élargies peuvent durer plus longtemps. Se référer au site de l'Assemblée nationale : <https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/consultation-particuliere.html> et à la conférence de presse du ministre Simon Jolin-Barrette effectuée après la présentation du PL1 : <https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-101263.html>.

³⁹ Voir la conférence de presse du ministre Simon Jolin-Barrette effectuée après la présentation du PL1 : <https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-101263.html>.

⁴⁰ Voir : <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/constitution-caquiste-le-processus-antidemocratique-continue-simon-jolin-barrette-refuse-la-demande-de-consultations-generales-et-itinerantes-des-oppositions>.

⁴¹ François CARABIN, « Le projet de constitution de la CAQ soumis à une consultation générale », *Le Devoir*, 16 octobre 2025, en ligne : <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/925662/politique-quebecoise-projet-constitution-caq-soumis-consultation-generale?>>.

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*

⁴⁴ AGENCE QMI, « "On parle pour le peuple sans le peuple" : Rodriguez dénonce le projet de constitution caquiste », préc., note 28.

⁴⁵ Rémi LÉONARD, « Le PQ et le PLQ ne feront pas d'obstruction à la constitution », *Le Droit*, 21 octobre 2025, en ligne : <https://www.ledroit.com/actualites/politique/2025/10/21/le-pq-et-le-plq-ne-feront-pas-dobstruction-a-la-constitution-4UY4VIOYYZHP5ENBMOBH75X56U/>.

Néanmoins, en raison du principe de la souveraineté parlementaire, rien ne contraindrait en soi la majorité gouvernementale à respecter cet engagement.

prochaine année une constitution⁴⁶. Par ailleurs, précisons que ce même mandat n'invitait pas vraiment ceux et celles qui sont sceptiques face à l'utilisation récente de la notion de « droits collectifs de la nation » à participer.

Le ministre a indiqué qu'il avait aussi consulté notamment d'ancien(ne)s Premier(ère)s ministres du Québec, les partis d'opposition, différentes premières nations, l'Assemblée des premières nations Québec-Labrador, des organisations féministes, des universitaires et des organismes de la société civile⁴⁷. Plusieurs des personnes consultées ont néanmoins indiqué publiquement qu'elles n'étaient pas satisfaites du degré et de la qualité des consultations qui avaient eu lieu. Les partis politiques d'opposition, les nations autochtones et l'Assemblée des premières nations Québec-Labrador, tout comme les organisations féministes, en sont quelques exemples⁴⁸. Encore à ce jour, nous ne savons pas qui précisément a été consulté et dans quelle mesure.

Sauf par le biais des médias le jour où la voie des consultations générales a été acceptée par le ministre de la Justice⁴⁹, aucune démarche particulière n'a été entreprise par le gouvernement ou l'Assemblée nationale pour rappeler de manière proactive à la population que n'importe quel(le) Québécois(e) pouvait déposer un mémoire sur le PL1 ou commenter en ligne le projet. En revanche, depuis le dépôt du PL1, Simon Jolin-Barrette n'a eu de cesse de répéter son discours d'ouverture vis-à-vis des partis d'opposition tout en promettant, néanmoins, qu'il irait de l'avant avec son projet au motif qu'il n'est pas possible d'attendre d'avoir l'accord de tou(te)s et qu'il faut agir⁵⁰.

S'agissant de la présentation à la population du contenu de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, il s'est contenté de le faire via la présentation du projet en chambre, une conférence de presse, quelques messages et images concises sur

⁴⁶ Pour rappel consulter : <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/justice/comites-consultatifs/comite-consultatif-enjeux-constitutionnels-quebec>.

⁴⁷ Voir notamment : M. BÉLAIR-CIRINO et F. CARABIN, « Simon Jolin-Barrette promet “d'avancer” avec son projet de constitution », préc., note 26.

⁴⁸ Pour les Premières nations, se référer à : LA PRESSE CANADIENNE, « Constitution du Québec : “Aucune consultation réelle”, dénoncent les Premières Nations », *Radio-Canada*, 10 octobre 2025, en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/2198622/constitution-quebec-consultation-premieres-nations>.

⁴⁹ Les médias n'ont pas non plus diffusé toutes les informations utiles et détaillées pour inviter les Québécois(es) à faire entendre leurs voix. Comme nous l'indiquerons plus tard, il s'agit en principe du travail du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.

⁵⁰ M. BÉLAIR-CIRINO et F. CARABIN, « Simon Jolin-Barrette promet “d'avancer” avec son projet de constitution », préc., note 26.

les réseaux sociaux⁵¹ et diverses tournées des médias⁵². Sauf durant sa conférence de presse, les prises de position pouvant rejoindre la population ont été pour le moins lacunaires s'agissant des divers éléments composant le PL1. Le projet dans son intégralité n'a jamais, en date du présent mémoire, été diffusé par d'autres moyens que par le site de l'Assemblée nationale.

QS a indiqué qu'il bloquerait le PL1 par tous les moyens parlementaires à sa disposition et a invité les autres partis d'opposition à le rejoindre dans cette entreprise⁵³. À regret, le PLQ, tout comme le PQ, ont refusé cette offre et accepté de participer aux consultations à venir. Ils ont chacun justifié leur participation, malgré leur opposition au PL1, en raison, pour le PLQ, du respect qu'ils doivent aux Québécois(es) qui vont exprimer leurs vues en commission, et, pour le PQ, de la possibilité d'offrir à la population une simulation de ce que serait l'écriture d'une constitution si le Québec devenait indépendant⁵⁴.

Notons finalement que, depuis la présentation du PL1, peu de parties prenantes ont évoqué l'éventualité du recours à un quelconque référendum, notamment en vue de faire approuver la version finale du PL1 par les Québécois(es)⁵⁵. Par le passé, cela était pourtant envisagé par plusieurs constitutionnalistes comme la « meilleure manière » de procéder⁵⁶.

Les critiques exprimées s'agissant de la méthode préconisée par le ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes sont-elles justifiées ? Un éclairage international et comparatif est utile et confirme qu'elles le sont.

⁵¹ Voir : <https://www.facebook.com/share/p/1NFRd3KzX6/>.

⁵² Le ministre a fait un certain nombre d'entretiens dans divers médias dans les deux semaines ayant suivi le dépôt du projet, puis s'est mis en retrait.

⁵³ Se référer à : <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/quebec-solidaire-va-bloquer-la-constitution-de-la-caq>.

⁵⁴ R. LÉONARD, « Le PQ et le PLQ ne feront pas d'obstruction à la constitution », préc., note 45.

⁵⁵ Voir en revanche l'opinion exprimée par les professeur(e)s de droit Johanne Poirier et Richard Albert : D. SMITH, « Une constitution sans consultation », préc., note 31.

⁵⁶ Alex BOISSONNEAULT et Hugo LAVALLÉE, « Une constitution pour le Québec : une idée qui revient en force », *Radio-Canada*, 28 octobre 2021, en ligne : <https://www.ledroit.com/actualites/politique/2025/10/21/le-pq-et-le-plq-ne-feront-pas-dobstruction-a-la-constitution-4UY4VIOYYZHP5ENBMOBH75X56U/>.

1.2. Les enseignements des standards internationaux établis : la méthode préconisée pour l'adoption du PL1, une méthode néfaste à la qualité du débat démocratique de mise en matière constitutionnelle

Dans le débat constitutionnel en cours, un certain nombre d'universitaires ou d'organisations, telles que l'Institut du Nouveau Monde et la section francophone Canada d'Amnistie Internationale, ont déjà rappelé que

« la participation publique est reconnue par les Nations Unies comme un **droit humain fondamental** et par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme un **pilier essentiel pour instaurer la confiance et renforcer la démocratie**. L'augmentation des occasions de participation publique constitue une priorité du **Partenariat pour un gouvernement ouvert dont le Québec est membre** ainsi que dans les **Objectifs de développement durable des Nations Unies**. »⁵⁷

Il a également été souligné que

« Dans un État de droit qui se respecte, selon les experts du Haut Commissariat aux droits de l'homme, pour que les résultats soient valables, le processus menant à l'élaboration d'une constitution doit être fondé sur une large participation de tous les segments de la société, sans que le pouvoir en place ne contraigne de quelque façon leur libre expression.

Dans un Québec qui se respecte, les Peuples autochtones devraient particulièrement être au cœur de cet exercice, en plus des groupes de défense des droits des femmes, des droits des personnes LGBTQI2+, des droits des personnes noires et racisées, du droit au logement, du droit à un environnement sain...

[...]

Pour le moment, on a plutôt l'impression d'une constitution qui aurait été rédigée comme d'autres États peu scrupuleux des droits l'auraient fait. Dans un contexte où on assiste à une montée des pratiques autoritaires, cela provoque un grand malaise. [Nos soulignements] »⁵⁸

⁵⁷ Consulter : <https://inm.qc.ca/projet-de-loi-constitutionnelle-de-2025-sur-le-quebec-le-cqde-et-linm-inquiets/>.

⁵⁸ Se référer à : <https://amnistie.ca/sinformer/2025/canada/le-projet-de-constitution-quebecoise-souleve-des-inquietudes-chez-amnistie>.

Finalement, il a été rappelé que l'article 25 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, ratifié mais non transformé en droit interne par le Canada, garantissait que

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; »⁵⁹

Puisque les organismes précités produiront vraisemblablement des mémoires dans le cadre des consultations en cours et que nous souhaitons faire œuvre utile dans le temps imparti, nous chercherons à examiner la méthode actuellement préconisée pour l'adoption du PL1 en utilisant d'autres sources, et plus précisément, celles en provenance de la Commission européenne pour la démocratie par le droit. Regroupant 61 États membres, 4 États observateurs et 5 autres organisations et États⁶⁰, cet organe consultatif du Conseil de l'Europe, ci-après « **Commission de Venise** »

« rassemble, développe et diffuse l'expérience constitutionnelle et juridique de ses États membres, contribuant ainsi à un patrimoine constitutionnel commun.

Le rôle de la Commission de Venise est de procurer des conseils juridiques à ses États membres et, en particulier, d'aider ceux qui souhaitent mettre leurs structures juridiques et institutionnelles en conformité avec les normes européennes et internationales en matière de démocratie, de droits humains et de prééminence du droit.

La solide réputation d'indépendance et d'objectivité de la Commission, associée à ses méthodes de travail uniques basées sur un dialogue inclusif avec les autorités et toutes les parties prenantes du pays, la place dans une position privilégiée pour faciliter le dialogue [...]. »⁶¹

⁵⁹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, [1976] R.T.Can. n° 46 (entré en vigueur au Canada le 23 mars 1976), art. 25. Voir : M.-H. LYONNAIS, « Constitutional Autonomy or Constitutional Overreach? Reflections on Québec's Bill 1 », préc., note 34.

⁶⁰ Consulter la liste suivante : <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/member-states>.

⁶¹ Se référer au site internet de la Commission : <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/about>.

Le Canada est État observateur de la Commission depuis 1991 et membre à part entière depuis 2019⁶².

Dans cette sous-section portant sur les normes internationales établies (1.2.), nous exposons d'abord les différents enseignements que nous pouvons tirer des travaux de la Commission de Venise en matière de révision constitutionnelle (1.2.1.). Nous dressons ensuite une série de conclusions s'agissant de la qualité du débat démocratique que nous pourrions tenir en vue de l'adoption du PL1, et ce, au vu de la méthode préconisée présentement par le ministre de la Justice (1.2.2.).

1.2.1. *Exposé des travaux pertinents de la Commission de Venise*⁶³

En 2009, la sous-commission sur les institutions démocratiques de la Commission de Venise a conduit une étude sur les dispositions visant à modifier des textes constitutionnels⁶⁴. Plus précisément, elle « a compilé les dispositions constitutionnelles nationales pertinentes relatives aux modifications constitutionnelles dans tous les États membres du Conseil de l'Europe et un certain nombre d'autres États »⁶⁵. L'objectif était de vérifier si « les dispositions nationales exigent un niveau d'approbation suffisamment élevé pour prévenir les abus de la démocratie »⁶⁶. À ce titre, malgré la grande diversité des procédures examinées⁶⁷, elle rappelle que « bien que l'amendement constitutionnel ait été traditionnellement considéré comme une question intérieure et nationale [...], il est désormais devenu également une question européenne [et internationale] en ce qui concerne les normes de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme »⁶⁸. Au terme de cette étude, la Commission de Venise a publié un rapport établissant un certain nombre de normes qu'elle juge appropriées de respecter.

Bien entendu, même si le Canada est État membre de la Commission de Venise, le Québec n'est pas tenu de respecter ce cadre juridique international et de droit comparé qui relève de la *soft law* (droit souple), une forme de normativité

⁶² Voir : <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/canada>.

⁶³ Un bref résumé clôt cette sous-partie.

⁶⁴ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur l'amendement constitutionnel*, CDL-AD(2010)001 (11-12 décembre 2009), en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/venice-commission/-/rapport-sur-l-amendement-constitutionnel-adopté-par-la-commission-de-venise-lors-de-sa-81e-session-plénière-venise-11-12-décembre-2009-1>.

⁶⁵ *Id.*, à la p. 3.

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ *Id.*, à la p. 7.

⁶⁸ *Id.*

internationale non contraignante⁶⁹. En outre, si l'on souhaite adopter rapidement une constitution pour le Québec et en vertu de notre procédure parlementaire, force est de constater qu'il est possible de passer par l'adoption d'une loi ordinaire pouvant être adoptée par une majorité simple, y compris sous bâillon⁷⁰. En outre, le mandat des député(e)s est représentatif, non impératif, ce qui leur *permet* de faire des propositions législatives non contenues dans le programme ayant servi de base à leur élection, et ce même si celles-ci redessinent notre destin collectif et constitutionnel sans qu'aucun(e) citoyen(ne) n'ait confié une telle responsabilité à un(e) seul(e) des 125 parlementaires siégeant présentement⁷¹. Malgré les sérieux doutes entourant la constitutionnalité de plusieurs parties du PL1, une telle loi sera d'ailleurs présumée constitutionnelle jusqu'à ce qu'un tribunal se prononce sur un éventuel recours.

Néanmoins, le rapport de la Commission de Venise est riche d'enseignements pour tenter d'évaluer de manière objective la qualité du débat démocratique que nous pourrions tenir sur le PL1 au regard de standards internationaux établis⁷². Après tout, si le Québec veut continuer de renforcer sa place sur la scène internationale dans un contexte mondial de régressions démocratiques et de la primauté du droit⁷³, ne devrait-il pas être exemplaire dans la manière dont il se dote de son tout premier texte appelé « Constitution » ? De toute façon, comme rappelé par la Commission de Venise dans ce rapport, « dans la plupart des pays,

⁶⁹ Néanmoins, rappelons encore que l'intérêt du recours au droit international et au droit comparé est soutenu, de longue date, par plusieurs de nos grand(e)s constitutionnalistes québécois(es). Consulter par exemple : H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, *Droit constitutionnel*, préc., note 8.

⁷⁰ Une majorité simple est une majorité de 50%. Même si nous y reviendrons, notons immédiatement que rien n'oblige le ministre de la Justice à ne pas faire preuve de créativité et à respecter informellement certaines normes non exigées par notre procédure parlementaire. En ce sens, recourir à une loi ordinaire et envisager l'adoption du PL1 par une majorité simple relève d'un choix, réitéré à plusieurs reprises malgré la pluie de critiques concordantes qui a suivi la présentation du PL1, et non pas d'une obligation légale.

⁷¹ Le PL1 néanmoins semble contredire l'article 14 de sa partie I qui indique que « le peuple québécois a le droit inaliénable de choisir librement le régime politique et le statut juridique du Québec [nos soulignements] ». Ce droit visiblement peut être aliéné par une majorité gouvernementale avant l'adoption du PL1. Lire aussi les articles 13 (« Le peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. ») et 17 (« L'État tire sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire. »).

⁷² C'est d'ailleurs l'un des objectifs explicitement énoncés de la Commission dans son rapport. Voir : COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur l'amendement constitutionnel*, préc., note 64, à la p. 5.

⁷³ Voir les articles 57 et 58 de la partie I ainsi que les articles 25 et 26 de la partie II du PL1. Se référer aussi au contenu accessible à l'ensemble de la population sur le dossier du PL1 soumis au Conseil des ministres : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/25-26/2025-0166_memoire.pdf.

le Parlement sert de législateur ordinaire et de législateur constitutionnel »⁷⁴. L'exécutif peut évidemment aussi être l'acteur qui initie une révision⁷⁵.

Selon la Commission de Venise, lorsqu'on cherche à modifier des dispositions portant sur une matière constitutionnelle, il faut suivre une procédure plus exigeante que dans un processus législatif ordinaire, et encore plus exigeante lorsque la modification constitutionnelle vise les droits fondamentaux⁷⁶ ou le renforcement de l'exécutif⁷⁷. Pour autant, nous pouvons raisonnablement estimer que, même si la question n'est pas abordée de front dans le rapport de 2009, la Commission de Venise range certainement dans les matières relatives aux droits fondamentaux toute initiative qui viserait à toucher à l'équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire sur la question de la protection des droits et libertés. Une telle exigence procédurale renforcée se justifie aisément. En effet,

« le fait de disposer de procédures plus strictes pour l'amendement constitutionnel que pour la législation ordinaire est un principe important du constitutionnalisme démocratique qui renforce la stabilité politique, la légitimité, l'efficacité et la qualité de la prise de décision ainsi que la protection des droits et intérêts minoritaires. »⁷⁸

Les autres justifications listées touchent notamment à la protection de l'opposition politique, de l'indépendance de certaines institutions et de la démocratie elle-même, « contre toute tentative de l'affaiblir directement ou indirectement », notamment par « ceux qui sont temporairement au pouvoir »⁷⁹.

De fait,

« la façon d['] [...] adopter [une révision constitutionnelle] et de la mettre en œuvre doit créer au sein de la société la conviction que par sa nature même, la constitution est un acte stable, qui ne peut être révisé facilement selon les caprices de la majorité

⁷⁴ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur l'amendement constitutionnel*, préc, note 64, à la p. 9.

⁷⁵ *Id.*, à la p. 11.

⁷⁶ *Id.*, à la p. 9.

⁷⁷ *Id.*, à la p. 52.

⁷⁸ *Id.*, à la p. 51.

⁷⁹ *Id.*, à la p. 18. Voir aussi : Marie-Claire PONTTHOREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, 2^e éd., coll. « Corpus. Droit public », Paris, Economica, 2021, p. 315 (« Le problème de la tyrannie de la majorité s'est en effet déplacé d'un cran : ce n'est plus l'abus de pouvoir du législateur ordinaire qu'il faut craindre, mais celui du législateur constitutionnel. Concrètement, puisqu'on évolue aujourd'hui dans des démocraties majoritaires, il faut bien comprendre qu'un seul parti ou bien une coalition de partis dispose de la majorité à la chambre basse. »).

du moment. La permanence d'une constitution ne peut se fonder uniquement sur des rapports arithmétiques liés au nombre de membres des partis de la majorité et de l'opposition au Parlement. Il faut clairement séparer l'action d'ordre constituante et la politique ordinaire, car la Constitution ne fait pas partie du "jeu politique", mais elle en fixe les règles. [nos soulignements] »

Plus concrètement, en matière de modification constitutionnelle, la Commission de Venise rappelle que

« les caractéristiques les plus communes sont le délai entre l'initiative et la première lecture⁸⁰, la nécessité de recourir à plusieurs lectures, des exigences particulières concernant le scrutin [notamment une majorité qualifiée, des trois cinquièmes, des deux tiers ou des trois quarts des membres du Parlement]⁸¹ et parfois l'appel à des élections [ou à un référendum] »⁸².

Elle précise qu'il est important de respecter certains délais afin

« de donner à la majorité du temps pour retrouver la sérénité et réexaminer les textes, et à la passion politique du moment de s'apaiser. Les délais donnent également du temps pour approfondir le processus de décision et le débat public [nos soulignements] »⁸³.

Surtout, la Commission de Venise rappelle dans son rapport qu'elle

« a maintes fois souligné qu'une participation en temps utile, en connaissance de cause, ouverte et en bonne et due forme de toutes les forces politiques et de la société civile au processus de réformes peut contribuer, dans une mesure importante, à établir un consensus et à forger le succès de la révision constitutionnelle, même si cela exige inévitablement du temps et des efforts. Pour que cela se réalise, les obligations positives de l'État sont toutes aussi importantes, notamment celles qui consistent à veiller à ce que le droit à la liberté de réunion pacifique et le droit à la liberté d'expression ainsi qu'une diffusion

⁸⁰ Elle précise que celui-ci peut être « d'un mois, de trois à six mois et de six à douze mois » (COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur l'amendement constitutionnel*, préc, note 64, à la p. 9).

⁸¹ *Id.*, à la p. 10.

⁸² *Id.*, aux p. 4 et 9.

⁸³ *Id.*, à la p. 21.

complète, adéquate et équitable des arguments puissent être exercés sans entrave. [nos soulignements] »⁸⁴

En conclusion, même si elle prend soin de rappeler que chaque système juridique doit trouver sa voie « en fonction de ses caractéristiques spécifiques » et de son contexte politique et constitutionnel⁸⁵, la Commission de Venise rappelle clairement que « la réforme constitutionnelle est un processus qui exige un débat public ouvert et libre, et un temps suffisant pour que l'opinion publique puisse examiner les questions et peser sur le résultat [nos soulignements] »⁸⁶.

Elle confirme que, selon elle, « le parlement national est le lieu d'expression le plus approprié pour les procédures d'amendement constitutionnel, car il s'agit de l'institution la mieux placée pour examiner ces questions et en débattre »⁸⁷. Elle précise néanmoins qu'« une bonne procédure d'amendement exigera généralement i) une majorité qualifiée au parlement, qui ne devrait pas être trop stricte, et ii) un certain délai, qui impose une période de débat et de réflexion »⁸⁸.

Plus récemment, le 13 octobre 2025, la Commission de Venise a aussi rendu un avis urgent sur un projet d'amendements à la Constitution en République slovaque⁸⁹. Certains commentaires généraux sont encore une fois fort instructifs lorsqu'il s'agit d'analyser le PL1. S'agissant de tout processus législatif, la Commission rappelle qu'« il convient notamment que le public – et en particulier les groupes principalement concernés – ait la possibilité de donner son avis et, le cas échéant, que des analyses d'impact soient réalisées avant l'adoption de la législation [nos soulignements] »⁹⁰.

Plus précisément, s'agissant d'une loi qui viserait à réviser une constitution, elle rappelle qu'

« elle a toujours soutenu que la transparence, l'ouverture et l'inclusivité, ainsi que des délais et des conditions adéquats

⁸⁴ *Id.*, à la p. 44.

⁸⁵ *Id.*, à la p. 52.

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *République slovaque – Avis urgent sur le projet d'amendements à la Constitution*, Avis n° 1255/2025, CDL-AD(2025)040-f (13 octobre 2025), en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2025\)040-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2025)040-f).

Nous nous gardons bien évidemment de comparer les faits au cœur de l'avis sur la Slovaquie au cas québécois du PL1.

⁹⁰ *Id.*, à la p. 5.

permettant l'expression d'une diversité d'opinions et des débats appropriés, larges et approfondis sur les questions controversées, sont des exigences essentielles d'un processus démocratique d'élaboration d'une constitution et contribuent à garantir que le texte soit adopté par l'ensemble de la société et reflète la volonté du peuple. Il convient notamment d'y associer les institutions politiques, les organisations non gouvernementales et les associations de citoyens, les milieux universitaires, les médias et le grand public, ce qui implique de tendre la main de manière proactive aux personnes ou aux groupes qui, sans cela, seraient marginalisés. [...] Des règles et des procédures relatives au changement démocratique qui laisseraient le champ libre à l'interprétation et à la contestation, ou qui seraient appliquées trop rapidement ou sans débat démocratique, pourraient affaiblir la stabilité démocratique et, à terme, la légitimité de la constitution elle-même. [nos soulignements] »⁹¹

Résumons ainsi les enseignements principaux des travaux de la Commission de Venise :

- En vue d'évaluer tout processus de révision constitutionnelle, il faut porter une attention particulière aux particularités d'un système politique et constitutionnel ;
- Le Parlement est le lieu privilégié pour un débat constitutionnel approfondi et apaisé, ce qui ne rend pas illégitimes ni les initiatives de révision gouvernementales, ni bien évidemment la participation des expert(e)s, de la société civile et des citoyen(ne)s ;
- Il faut toutefois marquer une distinction entre la politique constitutionnelle et la politique ordinaire ;
- De ce point de vue, et même si la Commission de Venise se garde d'élaborer une formule « magique » et trop contraignante, certaines exigences procédurales supplémentaires doivent être instaurées lorsqu'il s'agit de « politique constitutionnelle », en particulier lorsqu'une révision a une incidence sur la protection des droits fondamentaux, sur l'étendue du pouvoir exécutif ou sur d'autres sujets controversés ;

⁹¹ *Id.*, à la p. 6.

- Plus précisément, une révision devrait être opérée 1) en réalisant, en amont et pendant le processus, des études suffisantes s'agissant de l'impact des changements constitutionnels envisagés ; 2) en impliquant de manière proactive de nombreux acteurs non parlementaires (expert(e)s, société civile, citoyen(ne)s, etc.) ; et 3) en cherchant un consensus politique large entre la majorité au pouvoir et les partis d'opposition ;
- Enfin, l'ensemble de ces exigences procédurales exige nécessairement des délais dans la prise de décision. Pour autant, le temps pris est *nécessaire* pour améliorer les choix effectués, transcender les intérêts partisans et accroître la légitimité de la modification constitutionnelle, la cohésion sociale et la stabilité démocratique.

Tentons désormais d'appliquer ces leçons pour évaluer la qualité du débat démocratique qui pourra se tenir dans le cadre de la méthode actuellement préconisée pour l'adoption du PL1.

1.2.2. Évaluation de la qualité du débat démocratique possible dans le cadre de la méthode actuellement préconisée pour l'adoption du PL1

En premier lieu, il convient de qualifier adéquatement le projet de *Loi constitutionnelle de 2025* qui vise à doter le Québec pour la toute première fois d'un texte juridique appelé « Constitution ». À ce stade, les interprétations entre constitutionnalistes divergent. Avec beaucoup d'égards pour l'opinion contraire, nous avons du mal à comprendre comment nous ne pouvons pas déjà parvenir à un consensus sur le sujet.

Ce projet ne peut bien entendu pas être vu comme un processus constituant dit « originaire », c'est-à-dire visant à établir une toute nouvelle constitution pour le Québec. En effet, conformément à la tradition constitutionnelle canadienne et québécoise, ce texte en réalité cherche à rassembler et à *enrichir* le corpus matériellement constitutionnel déjà existant. Cet objectif est même énoncé dans le neuvième considérant de la partie I du PL1⁹².

Pour qualifier le projet, il est donc possible de parler de « refonte », mais certainement pas d'une refonte à droit constant. Le PL1 est une codification proposant plusieurs changements constitutionnels considérables, et ce dans un

⁹² « Considérant que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et qu'il souhaite continuer d'affirmer son identité nationale et constitutionnelle. »

texte, au moins pour la partie I, qui a valeur supralégislative. Nous ne les détaillerons pas ici.

Néanmoins, même sans prétendre à l'exhaustivité, il convient dès à présent de noter que le PL1 a l'ambition :

- 1) de détailler les attributs de la nation québécoise ;
- 2) de reconnaître des droits collectifs à la nation québécoise et de détailler comment ces derniers s'articulent avec les droits et libertés individuels consacrés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après, la « **Charte québécoise** »)⁹³ ;
- 3) de reconnaître des responsabilités de l'État, y compris sur des sujets controversés comme le recours à l'interruption volontaire de grossesse ;
- 4) d'énoncer les principes fondateurs de l'État national du Québec ;
- 5) de consacrer constitutionnellement le modèle de l'intégration nationale ;
- 6) d'énoncer les fonctions et les devoirs de nos institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires ;
- 7) d'imposer une nouvelle directive interprétative visant à imposer au pouvoir judiciaire d'interpréter de manière distincte la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après, la « **Charte canadienne** »)⁹⁴ et la *Charte québécoise* ;
- 8) de modifier un certain nombre de dénominations utilisées en droit québécois (« disposition de souveraineté parlementaire », « État national du Québec », « officier du Québec », notamment) ;
- 9) d'élaborer une nouvelle loi-cadre visant à protéger l'autonomie constitutionnelle du Québec face au pouvoir fédéral, ce qui implique de nouvelles missions et interdictions pour les ministères et les organismes publics ;
- 10) d'octroyer aux député(e)s le nouveau pouvoir de qualifier une loi comme protectrice de la nation québécoise, de l'autonomie constitutionnelle du Québec et de ses caractéristiques fondamentales ;
- 11) et d'interdire leur contestation judiciaire avec de l'argent public pour de très nombreux organismes et institutions publics ;
- 12) de préciser la manière dont doit être interprétée la disposition de dérogation ou de « souveraineté parlementaire » ;
- 13) de proposer des innovations s'agissant du processus de sélection des juges de la Cour suprême et des sénateurs provenant du Québec ;

⁹³ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

⁹⁴ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)].

- 14) d'instaurer une nouvelle institution totalement *sui generis*, dont la principale responsabilité est d'interpréter la Constitution du Québec et d'évaluer les conséquences d'une initiative fédérale sur le Québec ;
- 15) de modifier la *Loi constitutionnelle de 1867* ;
- 16) et de modifier de nombreux autres textes législatifs, dont la *Charte québécoise*, le *Code civil du Québec*⁹⁵, le *Code de procédure civile*⁹⁶ et la *Loi d'interprétation*⁹⁷.

Profitions-en également pour souligner la confusion qui prédomine dans le discours en faveur de l'adoption du PL1. D'un côté, certain(e)s suggèrent qu'il s'agit d'un geste essentiellement symbolique n'apportant pas de grands changements dans notre système juridique⁹⁸. De l'autre, ces mêmes personnes - tout comme le ministre de la Justice - indiquent qu'il s'agit de changer d'« ère constitutionnelle », ou du moins de se doter de nouveaux outils pour faire face à une urgence⁹⁹.

En tant que juristes, nous comprenons une partie de ce discours, considérant les différentes parties du PL1¹⁰⁰. Néanmoins, en l'état actuel des choses et à notre sens, ce discours reflète aussi une confusion quant aux implications concrètes des nombreuses et complexes dispositions proposées par le PL1 pour notre système juridique ou de leur constitutionnalité. Encore une fois, la Commission de Venise recommande que des modifications constitutionnelles tout comme les lois ordinaires fassent l'objet d'« analyses d'impact [...] avant l'adoption de la législation [nos soulignements] »¹⁰¹.

⁹⁵ *Code civil du Québec*, RLRQ, c. CCQ-1991.

⁹⁶ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01.

⁹⁷ *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16.

⁹⁸ Voir par exemple s'agissant de la partie I : <https://www.iheart.com/podcast/962-the-elias-makos-show-271419288/episode/mostly-symbolic-law-professor-reacts-to-299878355/>. Consulter également : Nadia EL-MABROUK, « Les faux procès contre le projet de constitution québécoise », *Le Devoir*, 24 novembre 2025, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/936123/faux-proces-contre-projet-constitution-quebecoise?>>. Les constitutionnalistes, ayant signé cette dernière lettre, sont le professeur Guillaume Rousseau et le chargé de cours Vincent Vallée.

⁹⁹ Consulter notamment : Simon JOLIN-BARRETTE, « Une nouvelle ère constitutionnelle doit commencer », *Le Devoir*, 4 novembre 2025, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/930630/nouvelle-ere-constitutionnelle-doit-commencer?>>.

¹⁰⁰ À ce sujet, consulter d'ailleurs cet article de Gary Jacobsohn, qui discute de la possibilité que plusieurs dispositions au sein d'une même constitution (ou plusieurs parties de cette constitution) soient incompatibles entre elles : Gary JACOBSON, « The Disharmonic Constitution » dans Stephen MACEDO et Jeffrey TULIS (dir.), *The Limits of Constitutional Democracy*, coll. « University Center for Human Values Series », Princeton, Princeton University Press, 2010, p. 47.

¹⁰¹ COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT, *Rapport sur l'amendement constitutionnel*, préc., note 64, à la p. 5.

Elle estime aussi que

« Des règles et des procédures relatives au changement démocratique qui laisseraient le champ libre à l'interprétation et à la contestation, ou qui seraient appliquées trop rapidement ou sans débat démocratique, pourraient affaiblir la stabilité démocratique et, à terme, la légitimité de la constitution elle-même. [nos soulignements] »¹⁰²

Comme confirmé par la même Commission, il est tout à fait légitime qu'un gouvernement québécois porte des projets de loi, y compris ambitieux, visant à modifier le corpus matériellement constitutionnel du Québec. Il est tout aussi légitime que les discussions autour de ces textes se déroulent majoritairement dans l'enceinte de l'Assemblée nationale. Nous avons par ailleurs déjà indiqué que notre cadre juridique formel *permet*¹⁰³, y compris un an avant les prochaines élections, l'adoption d'un texte dit « constitutionnel » par le biais d'une loi ordinaire approuvée par une majorité simple des membres de l'Assemblée nationale (y compris sous bâillon). En revanche, il ne l'*impose* pas.

Le PL1 touche à des sujets nombreux, très complexes et controversés. Il aborde la protection des droits fondamentaux, et même l'équilibre des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire ainsi qu'entre le Québec et le pouvoir fédéral. Surtout, il vise à nous faire changer d'ère constitutionnelle¹⁰⁴. Ainsi, même si notre procédure parlementaire permet techniquement l'adoption de cette loi, il n'en demeure pas moins que le PL1 est illégitime et néfaste pour la qualité du débat démocratique qui devrait entourer l'adoption d'un texte présenté par le gouvernement lui-même comme devant marquer l'Histoire du Québec¹⁰⁵ et ayant « une primauté législative unique »¹⁰⁶.

En effet, il devrait aller de soi que vu l'ampleur des discussions à venir sur le PL1, il est inconcevable que nous puissions nous engager dans un tel débat houleux

¹⁰² *Id.*, à la p. 6.

¹⁰³ En tout cas, pour l'instant, car il existe une présomption de constitutionnalité des lois. Il n'est toutefois pas exclu qu'il existe des motifs valides de contestation constitutionnelle de ce mode d'adoption du PL1.

¹⁰⁴ S. JOLIN-BARRETTE, « Une nouvelle ère constitutionnelle doit commencer », préc., note 99.

¹⁰⁵ Outre les communications du ministre de la Justice à l'Assemblée nationale, sur les réseaux sociaux et devant la presse, voir la date d'entrée en vigueur prévue par le PL1 – le 24 juin 2026 – à l'article 62 de la partie I du PL1.

¹⁰⁶ Se référer aussi au contenu accessible à l'ensemble de la population sur le dossier du PL1 soumis au Conseil des ministres : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/25-26/2025-0166_memoire.pdf.

en 70 jours de travaux parlementaires. Ces derniers devront aussi être consacrés à plusieurs autres projets de loi ambitieux, longs et pour lesquels les expert(e)s en droits et libertés ont exprimé des doutes quant à leur constitutionnalité¹⁰⁷. Devrons-nous choisir lequel de nos droits ou de nos institutions mérite le plus d'être défendu ? Combien de temps parlementaire et d'espace médiatique seront accordés à chacun de ces textes tout aussi importants pour notre démocratie et notre vie sociale ? Devons-nous renoncer à faire entendre certaines de nos vues en nous disant que, fort heureusement, nous pourrions espérer éventuellement modifier ce texte plus tard, ou que nous pourrions continuer ces discussions devant les tribunaux alors que nous aurions dû les avoir à l'Assemblée nationale dans un premier temps ?

S'agissant du PL1, alors même que le *Règlement de l'Assemblée nationale* demande de laisser un laps de temps d'au moins 30 jours, seulement 46 jours ont été laissés à des expert(e)s universitaires, juridiques ou de la société civile, par ailleurs bien occupé(e)s par leurs fonctions respectives. En urgence, ces dernier(ère)s doivent se prononcer sur des sujets complexes et controversés qui demandent de faire preuve de beaucoup de nuances et d'écoute vis-à-vis des idées contradictoires aux leurs. Nous nous privons ici du fait que nos meilleur(e)s expert(e)s ne pourront pas produire, en raison du calendrier et de l'ambition du PL1, leurs meilleurs travaux et analyses. Si l'idée est de bâtir le futur du Québec, permettez-nous d'exprimer notre inquiétude. Certain(e)s expert(e)s ne seront d'ailleurs pas autour de la table et ne produiront pas de mémoires dans le cadre des consultations faute de temps et d'énergie à mettre dans un processus qui peut être qualifié de violent ou pipé par avance¹⁰⁸. Si besoin est, rappelons encore une fois que même le Comité Proulx-Rousseau, tout comme le conseiller spécial du ministre de la Justice, indiquaient que seule une codification à droit constant et rassembleuse était réaliste et souhaitable avant les élections générales de 2026¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Voir le communiqué de prise de position exceptionnelle du Barreau du Québec s'agissant en particulier du PL3 et du PL2 : <https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiqués-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/>. D'autres projets de loi, comme le PL89 (devenu la loi 14), le PL94 et le PL7, suscitent également des inquiétudes.

¹⁰⁸ Judith LACHAPPELLE, « Les constitutionnalistes ont du mal à dormir », *La Presse*, 17 novembre 2025, en ligne : <https://www.lapresse.ca/dialogue/chroniques/2025-11-17/projet-de-loi-no-1/les-constitutionnalistes-ont-du-mal-a-dormir.php>.

¹⁰⁹ Effectivement, « it should instill a measure of modesty and scholarly humility before advocating architectural solutions to constitutional problems » (Aileen KAVANAGH, *The Collaborative Constitution*, coll. « Cambridge studies in constitutional law », Cambridge, Cambridge University Press, 2024, p. 411).

Par ailleurs, si la tâche est difficile à accomplir pour des expert(e)s, elle est tout simplement irréaliste pour des Québécois(es) non-juristes. De tels changements ne peuvent pas se faire sans intérêt et participation citoyenne. Or, même si le ministre de la Justice a accepté des consultations ouvertes à tou(te)s les Québécois(es), celles-ci sont viciées par avance. Pour quelles raisons ?

Premièrement, le contenu du PL1 est très complexe et controversé. Le laps de temps donné à la population pour s'intéresser au sujet, se familiariser avec lui et se faire une opinion éclairée est beaucoup trop court. Deuxièmement, le gouvernement et l'Assemblée nationale n'ont pas fait eux-mêmes de communication et de présentation spéciales et complètes autour du PL1, de sorte à rejoindre de manière proactive la population. Présentement, ceux et celles qui cherchent à faire ce travail essentiel dans un processus constituant sont peu nombreux(es). Il s'agit d'initiatives individuelles, de quelques universitaires et d'influenceurs sur les réseaux sociaux, ou d'organismes, comme la Ligue des droits et libertés ou le groupe de défense des droits des anglophones TALQ. Par ailleurs, vu les enjeux, ces personnes et groupes devraient pouvoir se concentrer sur l'écriture de leurs contributions auprès de la Commission des institutions. Pour ce que cela vaut également, les quelques discussions que nous avons eues avec le grand public au cours des dernières semaines nous ont permis de réaliser à quel point le PL1 était passé inaperçu car loin des préoccupations quotidiennes du moment. Nous avons un immense respect pour nos concitoyen(ne)s. Nous sommes persuadées que ce manque actuel de connaissances sur le PL1 et de volonté de participer aux consultations tient surtout au manque de volonté et de créativité de nos institutions étatiques de mettre les efforts nécessaires pour encourager la participation citoyenne.

Avec toujours beaucoup d'égard pour l'opinion contraire, il s'agit de pointer aussi une contradiction chez ceux et celles qui nous indiquent *grosso modo* que la procédure parlementaire est comme elle est, et que nous ne devrions pas imposer des normes plus élevées que ce qu'elle édicte strictement. Or, si l'idée aujourd'hui est de faire preuve d'innovation et de créativité dans le carcan constitutionnel canadien, pourquoi ne pas le faire en faisant preuve d'innovation parlementaire chez nous pour notre première « loi des lois » et respecter de fait des standards plus élevés pour son adoption ?¹¹⁰

¹¹⁰ De la même façon, si l'idée est aussi de marquer le caractère distinct de notre nation, peut-être pourrions-nous éviter de reproduire la méthode utilisée par Pierre Elliott Trudeau lors du rapatriement de 1982. Nous espérons être tou(te)s d'accord sur ce point : nous pouvons faire mieux.

Cela ne semble pas impossible et, en fait, plusieurs options, non exhaustives, ont été évoquées depuis la présentation du PL1. Bien entendu, celles-ci sont incompatibles avec le calendrier choisi par le gouvernement pour discuter d'un projet de loi aussi complexe et innovant. Par exemple, il a été indiqué que « considérant l'importance que revêt une constitution pour une nation, il aurait été préférable de baser son élaboration sur une démarche de consultations publiques culminant avec la publication d'un livre blanc »¹¹¹. Le PLQ et QS ont demandé une formule de consultation itinérante¹¹². Finalement, QS privilégie la mise sur pied d'une assemblée constituante¹¹³.

Quand bien même nous déciderions que nous pouvons nous passer de participation citoyenne, et pouvons discuter des enjeux constitutionnels entre parlementaires et expert(e)s (universitaires ou de la société civile)¹¹⁴, ce processus, vu son ambition et ses enjeux, nécessite au moins d'avoir recours aux procédures particulières de l'Assemblée nationale. Au minimum, il exigerait une certaine majorité renforcée pour l'adoption du PL1 – dont les modalités devraient être discutées sereinement –, voire l'organisation d'un référendum final sur le texte convenu entre parlementaires et expert(e)s¹¹⁵.

De toute façon, à l'approche des élections générales de 2026, le risque est grand que le gouvernement et les député(e)s réfléchissent sur ce texte de nature constitutionnelle avec des idées électoralistes et partisanses.

Dans le contexte actuel et vu la méthode utilisée par le ministre de la Justice, le risque de tractations politiques et de recul des oppositions est même exacerbé¹¹⁶.

¹¹¹ D. TURP, É.-A. BOUCHER et F. CÔTÉ, « Faire de la politique autrement, dans l'intérêt supérieur de la nation québécoise », préc., note 26.

¹¹² F. CARABIN, « Le projet de constitution de la CAQ soumis à une consultation générale », préc., note 41. Voir aussi l'opinion exprimée par le professeur Louis-Philippe Lampron dans son mémoire déposé lors des présentes consultations.

¹¹³ Voir : <https://www.instagram.com/rubaghazalqs/reel/DQuB8ctAQrM/>.

¹¹⁴ Encore une fois, les consultations préalables ont été largement insuffisantes et, s'il a été transpartisan, il serait bon que ce processus de consultation soit publiquement révélé par le gouvernement dans son intégralité. Par ailleurs, le délai de 46 jours laissé était largement insuffisant y compris pour des expert(e)s.

¹¹⁵ Notons tout de même que cette organisation ne pourra pas se tenir et n'est pas souhaitable considérant que le travail de contribution au PL1 ne pourra pas se faire dans des conditions satisfaisantes.

¹¹⁶ Il est d'ailleurs encouragé par certain(e)s expert(e)s. Avec égard, lorsqu'on écrit un texte de nature constitutionnelle, nous devrions plutôt réfléchir sereinement à ce qui nous distingue et nous unit comme nation, et non encourager les un(e)s et les autres à faire des compromis sur certaines valeurs fondamentales en vue de réaliser des « gains politiques ». Voir notamment : Guillaume ROUSSEAU, « Face au projet de Constitution : pour des oppositions constructives », *Le Journal de Montréal*, 22 octobre 2025, en ligne :

Monsieur Jolin-Barrette a certes répété son ouverture aux idées de l'opposition. Dans le même temps, son discours se complexifie car, durant les premières semaines suivant le dépôt du PL1, le ministre a mis de la pression sur les partis d'opposition, sur les universitaires et la société civile en affirmant que, quoi qu'il arrive et malgré les très nombreuses critiques venant de toutes parts, il avancerait avec son projet et qu'une nouvelle ère constitutionnelle *devait* commencer¹¹⁷.

Son parti dispose de la majorité nécessaire pour faire adopter le texte (81 député(e)s). Les oppositions tout comme les expert(e)s sont placés devant un dilemme : refuser quelque chose d'inacceptable en terme de processus constituant ou se mettre au travail autour des ambitions du PL1 en urgence, même s'ils désapprouvent son contenu, pour tenter de faire quelques améliorations, et ce sans même savoir ce qui sera accepté *in fine* par la majorité gouvernementale ou même comment le gouvernement compte gérer, avec les oppositions, la consultation à venir. Dans ce dossier, le fait que le ministre de la Justice n'ait même pas écouté les recommandations du Comité Proulx-Rousseau, tout comme celle de son conseiller personnel, ne permet pas non plus de nous rassurer quant à son degré d'ouverture¹¹⁸.

En France, lors de la dernière réforme constitutionnelle majeure qui s'est produite en 2008, le processus suivi était totalement différent. Tout d'abord, cette révision constitutionnelle, ou du moins ses grandes lignes, faisait explicitement partie du programme politique du président de la République Nicolas Sarkozy en 2007. Une fois élu démocratiquement, il a exprimé ses vues très rapidement dans un discours sur « la démocratie irréprochable ». Dans la foulée, il a mis en place un Comité de

<https://www.journaldemontreal.com/2025/10/22/face-au-projet-de-constitution-pour-des-oppositions-constructives>.

¹¹⁷ S. JOLIN-BARRETTE, « Une nouvelle ère constitutionnelle doit commencer », préc., note 99. Un article a aussi révélé que le ministre de la Justice avait indiqué en public que nous avions *déjà* changé d'ère constitutionnelle. Nous espérons qu'il s'agit d'une erreur de transcription des propos du ministre car le PL1 doit encore faire l'objet de discussions et d'un vote. Consulter : Stéphane GRIMARD, « Koninck, constitution et laïcité : rencontre avec Guillaume Rousseau », en ligne : https://leverbe.com/articles/idees/rencontre-avec-guillaume-rousseau-charles-de-koninck-constitution-et-laicite?fbclid=IwdGRzaAOQi2pjbGNrA5CLZGV4dG4DYWVtAjExAHNydgMGYXBwX2IkDDM1MDY4NTUzMTCyOAAABHkfrVbBUFmETiq3MRVjNT3iUDiFkjSR4wxCxXtY1iGROayOEMoUfyqAI8D1p_aem_CW4o2_wCuUkqeHSWtwDcrQ.

¹¹⁸ Visiblement, il a aussi fait le choix de ne pas écouter les conseils des organisations féministes consultées s'agissant de l'interruption volontaire de grossesse et continue de ne pas le faire. Consulter : Louise LANGEVIN et Christiane PELCHAT, « Encore une atteinte au droit des femmes », *La Presse*, 13 octobre 2025, en ligne : <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-10-13/projet-de-constitution/encore-une-atteinte-au-droit-des-femmes.php> ; M. BÉLAIR-CIRINO et F. CARABIN, « Simon Jolin-Barrette promet "d'avancer" avec son projet de constitution », préc., note 26.

réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions – le Comité Balladur – composé de 13 personnes, dont 9 professeur(e)s de droit ou de science politique, 1 ancien président du Conseil constitutionnel, 1 conseiller d'État, 1 ancien Premier ministre, 1 membre de la Commission de Venise et plusieurs personnes avec une forte expérience politique. Le Comité a entendu de très nombreuses personnalités provenant de tous les partis politiques français tout comme les présidents et procureurs généraux de toutes les grandes institutions françaises (Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation, Conseil économique et social, Cour des comptes, Association des régions de France, Assemblée des départements de France, médiateur de la République, commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat)¹¹⁹.

Le Comité Balladur s'appuyait aussi pour ce faire sur une masse doctrinale très importante et ancienne représentant les vues majoritaires de la littérature juridique et de science politique française. De fait, aucune proposition du rapport visant à rénover les institutions n'ont surgi de nulle part¹²⁰ ; elles avaient déjà été amplement discutées pendant des années par de nombreux(ses) professeur(e)s de droit en France. Les propositions, la plupart reprises dans la loi constitutionnelle de 2008, étaient d'ailleurs bien différentes de celles que comporte le PL1. Elles visaient notamment à revaloriser le rôle du Parlement face à l'exécutif, à encadrer davantage la fonction de Président de la République (pleins pouvoirs, limitation du nombre de mandats possibles), à mettre sur pieds un référendum d'initiative populaire et à renforcer la culture de constitutionnalité en France en offrant aux citoyen(ne)s la possibilité de contester dans tout litige la constitutionnalité d'une loi au regard de leurs droits fondamentaux constitutionnels – précisons déjà sans concurrencer le pouvoir des tribunaux. En somme, la réforme de 2008 visait à renforcer la démocratie, la primauté du droit et le constitutionnalisme en France, pas à les affaiblir.

¹¹⁹ Le Comité Proulx-Rousseau a fait un travail remarquable en peu de temps. Pour autant, nous ne considérons pas que les mémoires reçus étaient suffisants pour refléter la diversité des vues existant aujourd'hui au Québec en droit constitutionnel ou provenant de tout le spectre politique. Ce rapport doit faire encore l'objet de discussions critiques et ne peut pas à aucun moment servir de justification à un gouvernement ou aux député(e)s pour expédier désormais un processus de consultation. Nous rappelons que le mandat du Comité n'évoquait pas la rédaction d'une constitution dans la prochaine année. Consulter : <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/justice/comites-consultatifs/comite-consultatif-enjeux-constitutionnels-quebec>.

¹²⁰ Contrairement en particulier à l'institution proposée du « Conseil constitutionnel » par le Comité Proulx-Rousseau ou à l'idée que nous pourrions de nouveau déroger mur à mur à la *Charte canadienne des droits et libertés* pour tout le corpus législatif québécois en vue de contraindre les tribunaux à interpréter de manière distincte la *Charte québécoise* et la *Charte canadienne*.

Surtout, cette réforme initiée par l'exécutif a fait l'objet de trois votes, un à l'Assemblée nationale, un au Sénat, puis un vote aux 3/5^e de 925 parlementaires réunis en Congrès à Versailles. Il faisait donc l'objet d'un très large consensus juridique et politique en France.

Au Québec, la démarche proposée par le ministre de la Justice, sur le plan de la méthode, n'est pas conforme à la manière dont une démocratie, y compris parlementaire, devrait procéder en ce qui concerne une refonte constitutionnelle. Les standards internationaux établis et respectés ailleurs dans le monde le montrent bien.

Elle n'est pas d'ailleurs conforme à la doctrine du constitutionnalisme politique¹²¹. Le pouvoir constituant dérivé de tout gouvernement, de toute assemblée nationale doit être limité. Dans la démarche qui nous occupe, ni les partis d'opposition, ni la presse, ni les expert(e)s, ni les citoyen(ne)s, en somme, aucun contre-pouvoir « politique », ou du moins non judiciaire, ne peuvent exercer leur fonction essentielle d'examen critique de manière sereine, sans pression, éclairée et suffisante de l'action constituante menée par le gouvernement et les député(e)s.

Encore une fois, notre cadre juridique *permet* techniquement¹²², y compris un an avant les prochaines élections, de faire adopter le PL1 par une loi ordinaire votée par une majorité simple de députés de la CAQ, y compris sous bâillon. En revanche, il ne *l'impose* pas. Il s'agit d'un choix *politique* et pas d'une obligation légale. Malgré son expression d'ouverture aux idées constitutionnelles divergentes des siennes, le ministre de la Justice cherche à passer en force en utilisant les permissions laissées ouvertes par les règles de notre procédure parlementaire.

Un peu partout dans le monde, y compris dans d'anciennes démocraties comme le Royaume-Uni, nous observons qu', « instead of a sense of *constitutional fair play*, we saw elected politicians "gaming the system" »¹²³. Par conséquent, « instead of political actors guarding the long-term principles of constitutional integrity, we saw political opportunism for short-term personal political gain [ou pour marquer *personnellement* l'Histoire] »¹²⁴. Nous considérons que c'est dans

¹²¹ Nous revenons plus tard sur la notion de « constitutionnalisme politique ». Au besoin, consulter notre table des matières.

¹²² Encore une fois, il n'est toutefois pas exclu qu'il existe des motifs valides de contestation constitutionnelle de ce mode d'adoption du PL1.

¹²³ A. KAVANAGH, *The Collaborative Constitution*, préc., note 109, p. 414.

¹²⁴ *Id.* Voir aussi : M.-C. PONTHEUREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, préc., note 79, p. 369 (« Dans une démocratie illibérale, le constitutionnalisme est dit "abusif" car les gouvernants se cachent derrière une façade juridique : ils utilisent les moyens constitutionnels pour dévoyer la démocratie sans employer la violence. »).

une telle entreprise que le ministre de la Justice a décidé de s'aventurer au Québec. Nous estimons ce choix totalement illégitime et néfaste pour la qualité démocratique que nous devrions consensuellement exiger pour l'adoption du PL1.

Nous ne pouvons malheureusement pas accepter que le premier texte appelé « Constitution » au Québec soit adopté dans les conditions proposées présentement par le ministre de la Justice. Dans le chaos en cours, quelques concessions procédurales de sa part ne suffiront pas. Il s'agit d'abandonner le PL1 pour reprendre plus tard, un processus constituant qui aura, y compris sur le plan de la méthode, été débattu et arbitré par les Québécois(es). Malgré la crainte de certain(e)s de voir survenir un énième échec constitutionnel, ce choix-là ne revient pas aux expert(e)s et aux politicien(ne)s, mais à la population qui doit être éclairée par eux et elles¹²⁵.

Cet arrêt immédiat du processus est d'autant plus nécessaire que la méthode préconisée aura bien évidemment des conséquences déplorables et concrètes pour les Québécois(es).

1.3. Mise en lumière des conséquences déplorables et concrètes de la méthode préconisée

Cette incompatibilité avec les normes minimales requises pour l'adoption d'une constitution dans les États démocratiques emporte des conséquences qui sont loin d'être théoriques. L'approche préconisée par le gouvernement actuel aura des conséquences majeures sur la légitimité démocratique, l'efficacité et la durabilité du projet constitutionnel québécois. Ce sont les Québécois(es) qui en paieront le prix.

Dans un premier temps, la littérature reconnaît que le degré de participation de la société civile dans l'élaboration d'une constitution (et non seulement dans *l'approbation* post-facto d'un contenu prédéterminé politiquement) affecte directement sa légitimité démocratique¹²⁶. Que ce soit par le biais de consultations

¹²⁵ Des sondages ont d'ailleurs montré que celle-ci souhaitait aujourd'hui que leur gouvernement et leurs député(e)s s'occupent prioritairement de leurs urgences et soucis du quotidien et pas de l'adoption d'un texte constitutionnel.

¹²⁶ Yash GHAI et Guido GALLI, *Constitution Building Processes and Democratization*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, aux p. 9-10, en ligne : <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/constitution-building-processes-and-democratization.pdf>> ; Vivien HART, « Constitution Making and the Right to Take Part in a Public Affair », dans Laurel E. MILLER et Louis AUCOIN (dir.), *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making*, coll. « Peacebuilding and the rule of law », Washington, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2010 ; Ran HIRSCHL et Alexander

formelles ou informelles, par l'implication de citoyen(ne)s au sein de comités consultatifs et d'assemblées, ou par la tenue de débats participatifs sous une formule « itinérante », l'engagement du public permet à la population générale d'exprimer ses préférences et ses préoccupations, et d'élargir le champ de connaissances et de sensibilités des membres de l'assemblée constituante (en l'espèce, l'Assemblée nationale)¹²⁷ avant que les normes constitutionnelles soient entérinées dans un projet.

Ce pouvoir d'action citoyenne distingue le processus d'adoption d'une loi constitutionnelle du processus d'adoption d'une loi ordinaire. Il reflète, plus fondamentalement, que la Constitution est la « loi de toutes les lois » : celle qui incarne l'identité propre d'un État et ses engagements les plus fondamentaux pour l'avenir¹²⁸. C'est pourquoi la participation directe de la société civile est non

HUDSON, « A Fair Process Matters: The Relationship between Public Participation and Constitutional Legitimacy », (2024) 49 *Law & Social Inquiry* 2074, 2074 ; Erin C. HOULIHAN et Sumit BISARYA, *Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building: What, When, How and Why?*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021, à la p. 13, en ligne : <<https://www.idea.int/sites/default/files/2023-02/practical-considerations-public-participation-in-constitution-building.pdf>> ; Gabriel L. NEGRETTO, « Constitution-making and liberal democracy: The role of citizens and representative elites », (2020) 18 *International Journal of Constitutional Law* 206, 209 ; Gabriel L. NEGRETTO, « Constitution-Making in Comparative Perspective », dans William R. THOMPSON (dir.), *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2017, aux p. 16 et 27-28 ; Yanina Welp et Min Reuchamps, « Introduction: Does it matter if constitution-making is deliberative », dans Min REUCHAMPS et Yanina WELP (dir.), *Deliberative constitution-making: opportunities and challenges*, coll. « Routledge studies in democratic innovations », New York, Routledge, 2024, p. 1, aux p. 2-3.

¹²⁷ Justin BLOUNT, « Participation in Constitutional Design », dans Tom GINSBURG et Rosalind DIXON (dir.), *Comparative Constitutional Law*, coll. « Research Handbooks in Comparative Law Series », Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 38 ; Tom GINSBURG, Justin BLOUNT et Zachary ELKINS, « The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval Approval », 81 *Temple Law Review* 361, 367-368 ; Y. GHAI et G. GALLI, *Constitution Building Processes and Democratization*, préc., note 126 ; V. HART, « Constitution Making and the Right to Take Part in a Public Affair », préc., note 126 ; G. L. NEGRETTO, « Constitution-Making in Comparative Perspective », préc., note 126, p. 14, 16 et 27-28 ; G. L. NEGRETTO, « Constitution-making and liberal democracy: The role of citizens and representative elites », préc., note 126, 209. Pour des exemples de mécanismes de participation publique, voir généralement : Markus BÖCKENFÖRDE, Nora HEDLING et Winluck WAHIU, *A practical guide to constitution building: principles and cross-cutting themes*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011, p. 9, en ligne : <<https://www.idea.int/sites/default/files/2023-08/a-practical-guide-to-constitution-building.pdf>> ; Michele BRANDT *et al.* (dir.), *Constitution-making and reform: options for the process*, Genève, Interpeace, 2011.

¹²⁸ « Because a constitution is the highest level of lawmaking and provides the ultimate rule of recognition for lawmaking processes (Kelsen, 1945; Hart, 1961), it requires the greatest possible level of legitimation in democratic theory. This need for legitimation dictates that a democratic constitution must be fashioned by democratic means in acknowledgement of the moral claim of the people to the right to participate in the creation of the rules under which they will be governed. » (J. BLOUNT, « Participation in Constitutional Design », préc., note 127).

seulement souhaitable, mais considérée comme *essentielle* pour que la Constitution qui en résulte jouisse d'une légitimité démocratique suffisante¹²⁹.

Il faut donc se rendre à l'évidence : la Constitution qui résulterait du PL1 souffrirait d'un grave déficit démocratique. Elle fut imposée par un groupe restreint de politicien(ne)s, sans possibilité d'implication préalable de la société civile dans la détermination de son contenu. Répétons-le : octroyer quelques semaines pour que des groupes ou spécialistes déposent des mémoires à la Commission des Institutions, et prévoir des « audiences » publiques d'au plus 45 minutes pour l'ensemble des autres interventions¹³⁰, confirment que le processus de « consultation » qui s'est ouvert *après* le dépôt du PL1 n'est qu'une façade visant à légitimer des orientations constitutionnelles déjà décidées. Ce déficit démocratique est majeur, mais il est aussi paradoxal, lorsque l'on considère que le projet de constitution du gouvernement accorde « une valeur primordiale à la démocratie »¹³¹. Le simple fait qu'une ratification de son contenu dans le cadre d'un référendum ne soit pas encore écartée ne saurait pallier rétroactivement ce défaut¹³².

Dans un deuxième temps, la littérature suggère que la participation de la société civile dans l'élaboration des normes constitutionnelles contribue à l'efficacité et à la durabilité de la Constitution qui en résulte¹³³. En effet, les mécanismes de participation citoyenne permettent à la population de développer un sentiment de contrôle et d'appartenance (en anglais, dit « *ownership* ») à l'égard du projet

¹²⁹ J. BLOUNT, « Participation in Constitutional Design », préc., note 127 ; T. GINSBURG, J. BLOUNT et Z. ELKINS, « The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval Approval », préc., note 127, 361 ; Yanina WELP, « Conclusion: Hopes and limits of deliberative and democratic constitution-making », dans M. REUCHAMPS et Y. WELP (dir.), *Deliberative constitution-making: opportunities and challenges*, préc., note 126, p. 199.

¹³⁰ <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/consultations/consultation-751-20251022.html>.

¹³¹ Voir le quatrième considérant, l'article 18 et l'article 40 de la partie I du PL1.

¹³² J. BLOUNT, « Participation in Constitutional Design », préc., note 127, aux p. 49–50 ; M. BRANDT et al., *Constitution-making and reform: options for the process*, préc., note 127, p. 302 ; Y. GHAI et G. GALLI, *Constitution Building Processes and Democratization*, préc., note 126, aux p. 9-10 et 16 ; T. GINSBURG, J. BLOUNT et Z. ELKINS, « The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval Approval », préc., note 127, 368 ; V. HART, « Constitution Making and the Right to Take Part in a Public Affair », préc., note 126, aux p. 35-36 ; E. C. HOULIHAN et S. BISARYA, *Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building: What, When, How and Why?*, préc., note 126, à la p. 20 ; G. L. NEGRETTO, « Constitution-making and liberal democracy: The role of citizens and representative elites », préc., note 126, 209 ; G. L. NEGRETTO, « Constitution-Making in Comparative Perspective », préc., note 126, aux p. 16 et 27-28.

¹³³ M. BRANDT et al., *Constitution-making and reform: options for the process*, préc., note 127, p. 9 et 87 ; Zachary ELKINS, Tom GINSBURG et James MELTON, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 5 et 97.

constitutionnel final¹³⁴. Ce processus d'appropriation du texte constitutionnel contribue à assurer sa pérennité et l'efficacité de l'application de ses normes au sein de la population. Même si, au bout du compte, les opinions des groupes ou personnes impliquées dans les consultations ne sont pas reflétées dans le projet final, les citoyen(ne)s auront eu l'impression d'être réellement écouté(e)s, et ce seul fait revêt une valeur intrinsèque importante¹³⁵.

Certes, les processus participatifs inclusifs peuvent être longs et lourds à mener, et s'étendre parfois sur plusieurs années¹³⁶. Mais en l'absence de guerre civile ou d'autre situation d'urgence, un gouvernement qui souhaite bâcler la qualité du processus doit être en mesure de fournir des raisons sérieuses et convaincantes pour son empressement¹³⁷. Les potentiels empiétements du fédéral dans les domaines de compétence du Québec ne le sont pas.

Ainsi, la population québécoise aurait eu beaucoup plus de chance de se sentir liée par la nouvelle Constitution et d'en accepter les normes fondamentales si un processus de consultation transparent, exhaustif et inclusif avait été mis en place avant le dépôt du PL1. Au contraire, la Constitution imposée par les élites politiques – comme celle qui émane du PL1 – promet aux Québécois(es) d'entrer dans une période d'instabilité constitutionnelle, marquée par une incertitude quant aux normes applicables et par des contestations constitutionnelles coûteuses¹³⁸. Elle risque de créer une constitution clivante, qui, plutôt que de fournir un cadre juridique stable aux Québécois(es), sera l'objet de débats politiques visant sa modification et de débats judiciaires visant son invalidation¹³⁹. En toute vraisemblance, cette instabilité minera la durabilité du projet constitutionnel québécois, tel qu'imposé.

¹³⁴ M. BRANDT et al., *Constitution-making and reform: options for the process*, préc., note 127, aux p. 9-10 ; V. HART, « Constitution Making and the Right to Take Part in a Public Affair », préc., note 126 ; E. C. HOULIHAN et S. BISARYA, *Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building: What, When, How and Why?*, préc., note 126, à la p. 13 ; Julius O. IHONVERE, « How to make an undemocratic constitution: The Nigerian example », (2000) 21 *Third World Quarterly* 343.

¹³⁵ R. HIRSCHL et A. HUDSON, « A Fair Process Matters: The Relationship between Public Participation and Constitutional Legitimacy », préc., note 126, 2094 ; G. L. NEGRETTO, « Constitution-making and liberal democracy: The role of citizens and representative elites », préc., note 126, 209.

¹³⁶ M. BRANDT et al., *Constitution-making and reform: options for the process*, préc., note 127, p. 11.

¹³⁷ *Id.*, p. 11-12.

¹³⁸ Nous y reviendrons dans notre partie II.

¹³⁹ Voir : M.-C. PONTTHOREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, préc., note 79, p. 315 (« il ne faut pas oublier de souligner qu'une constitution peut être également un facteur de désintégration : c'est en quelque sorte son côté obscur »).

Dans un troisième temps, on ne peut passer sous le silence que l'absence de consultation et de participation citoyenne constitue une occasion manquée pour le Québec.

Tout d'abord, parce que des processus inclusifs d'adoption constitutionnelle constituent des rares occasions d'éducation publique au sujet des normes les plus fondamentales d'une société donnée. Ils permettent à la population de se questionner au sujet du fonctionnement de l'État, de la relation entre ses différentes branches, et de la teneur des droits qu'il protège (ou qu'il ne protège pas)¹⁴⁰. Ils leur permettent de mieux comprendre quelles sont les limites des pouvoirs de leur gouvernement, leurs juges, et leur législateur, ce qui leur permettra, une fois la Constitution adoptée, de participer au débat politique et de faire valoir leurs droits plus efficacement¹⁴¹. Il s'agit d'objectifs que tout gouvernement, peu importe ses allégeances, devrait favoriser au sein d'un État démocratique. Or, le court-termisme du projet constitutionnel avancé dans le PL1 rend tout espoir d'éducation civique purement illusoire.

Il s'agit également d'une occasion manquée parce que l'adoption d'une constitution au terme d'un processus légitime, inclusif, transparent et démocratique a le potentiel de représenter un moment déterminant dans l'histoire d'une communauté politique ou d'un État¹⁴². Du fait de sa complexité et de son caractère participatif, le processus menant à l'adoption d'une constitution démocratique peut avoir un effet rassembleur au sein de la nation et lui permettre de consolider, dans une loi suprême, le véritable reflet de son identité collective¹⁴³.

¹⁴⁰ J. BLOUNT, « Participation in Constitutional Design », préc., note 127., à la p. 39 ; M. BRANDT *et al.*, *Constitution-making and reform: options for the process*, préc., note 127, aux p. 86–87 et 91 ; Y. GHAI et G. GALLI, *Constitution Building Processes and Democratization*, préc., note 126, aux p. 9-10 ; E. C. HOULIHAN et S. BISARYA, *Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building: What, When, How and Why?*, préc., note 126, à la p. 49 ; Y. WELP, « Conclusion: Hopes and limits of deliberative and democratic constitution-making », préc., note 129, à la p. 201.

¹⁴¹ J. BLOUNT, « Participation in Constitutional Design », préc., note 127, à la p. 39 ; M. BRANDT *et al.*, *Constitution-making and reform: options for the process*, préc., note 127, aux p. 86-87 ; John M. CAREY, « Parchment, Equilibria, and Institutions », (2000) 33 *Comparative Political Studies* 735.

¹⁴² M. BÖCKENFÖRDE, N. HEDLING et W. WAHIU, *A practical guide to constitution building: principles and cross-cutting themes*, préc., note 127, p. 33 ; M. BRANDT *et al.*, *Constitution-making and reform: options for the process*, préc., note 127, à la p. 4 ; András SAJÓ, « Constitution without the constitutional moment: A view from the new member states », (2005) 3 *International Journal of Constitutional Law* 243.

¹⁴³ Markus BÖCKENFÖRDE, Nora HEDLING et Winluck WAHIU, *A practical guide to constitution building: principles and cross-cutting themes*, préc., note 127, aux p. 2 et 5–6 ; Lukáš Lev ČERVINKA, « Constitutions as Mediums of Collective Identities », (2024) 25 *German Law Journal* 351 ; Y. GHAI et G. GALLI, *Constitution Building Processes and Democratization*, préc., note 126,

Un processus sérieux d'adoption constitutionnelle aurait permis aux Québécois(es) de réfléchir à ce qu'est le Québec d'aujourd'hui, et à leurs aspirations pour le Québec de demain. En imposant unilatéralement et sans consultation préalable le PL1, le gouvernement prive les Québécois(es) de la possibilité de se mobiliser autour d'un projet porteur, historique et collectif, dont ils auraient pu partager la vision et la fierté. Les Québécois(es) méritent mieux.

En raison des défauts majeurs de la *méthode* actuellement préconisée par le ministre de la Justice, nous refusons de participer à l'exercice de consultation en recommandant autre chose que l'abandon complet et unanime du PL1. Malheureusement, son *contenu* nous pousse aussi à nous positionner ainsi.

PARTIE 2 – Les failles fondamentales du contenu du PL1

Nous soutenons, dans cette seconde partie, que le contenu du PL1 est tout aussi problématique que le processus par lequel il fut introduit à l'Assemblée nationale. Nous ne prétendons pas aborder l'ensemble de ces problèmes, dont plusieurs seront sans doute soulevés par d'autres expert(e)s¹⁴⁴, et nous nous concentrons sur deux d'entre eux. Premièrement, nous estimons que, par la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, le ministre de la Justice a fait le choix d'affaiblir les contre-pouvoirs de la démocratie québécoise et donc le principe du constitutionnalisme, entendu tant dans son acception juridique que politique (**2.1.**). Deuxièmement, nous soutenons que le PL1 constitue une dérive inquiétante sur le plan des droits humains (**2.2.**).

Selon nous, des modifications majeures s'imposeraient et le temps imparti nous demanderait de choisir entre celles que nous recommanderions. Nous refusons de céder à cet exercice. Par ailleurs, dans le contexte mondial d'attaques protéiformes à la démocratie, aux contre-pouvoirs et aux droits fondamentaux, nous estimons particulièrement inquiétant que le ministre de la Justice et des Relations canadiennes ait jugé qu'un tel texte constitutionnel rétrograde pouvait être élaboré et déposé, chez nous, au Québec, en 2025.

aux p. 9-10 et 13 ; A. SAJÓ, « Constitution without the constitutional moment: A view from the new member states », préc., note 142, 243.

¹⁴⁴ Notons, par exemple, l'importante contribution de la professeure Karine Millaire quant à l'impact du PL1 sur les nations et les droits autochtones.

2.1. Le caractère rétrograde du PL1 du point de vue des contre-pouvoirs et du constitutionnalisme

Selon les soutiens du PL1, les propositions qu'il contient visent à renforcer les contre-pouvoirs au Québec et au Canada. Dans leur perspective, un tel rééquilibrage est nécessaire dans la mesure où le pouvoir fédéral est le plus important. C'est lui, selon eux, qui menace avant tout la liberté des Québécois(es)¹⁴⁵. Dès lors, le PL1 devrait susciter l'adhésion car, sous réserve de quelques modifications, il permettrait de renforcer l'autonomie constitutionnelle du Québec par rapport au fédéral.

Bien que nous comprenions sur le plan des principes cette idée¹⁴⁶, notre lecture du PL1 est différente. Selon nous, outre d'introduire en droit québécois et canadien trop rapidement des innovations insuffisamment réfléchies et discutées au préalable, la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* cherche et conduirait à affaiblir le constitutionnalisme juridique (2.1.2.) mais aussi le constitutionnalisme politique, et ce sans fondement suffisamment crédible (2.1.3.). Nous examinerons ces points successivement dans les prochaines sous-sections. Il convient néanmoins, d'abord, de rappeler, dans un langage accessible, ce qu'est le constitutionnalisme ou plutôt, qu'est-ce que sont les constitutionnalismes (2.1.1.).

2.1.1. Qu'est-ce que le constitutionnalisme ou plutôt, qu'est-ce que sont les constitutionnalismes ?

Parmi les principes fondateurs de l'État du Québec listés à l'article 18 de la partie I du PL1¹⁴⁷, un (grand) absent a été vite remarqué : le constitutionnalisme. De diverses manières, il s'agit bien entendu d'un principe constitutionnel non écrit de la Constitution canadienne consacré implicitement dans la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁴⁸ et dans la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁴⁹ ainsi qu'explicitement par la

¹⁴⁵ Louiselle LÉVESQUE, « Un gouvernement aux abois », *En retrait*, en ligne : <<https://en-retrait.com/un-gouvernement-aux-abois-2/>>. Voir aussi : G. ROUSSEAU, « Face au projet de Constitution : pour des oppositions constructives », préc., note 116.

¹⁴⁶ La répartition des pouvoirs entre plusieurs échelons de gouvernement au sein de l'État est bien évidemment une technique permettant de limiter le pouvoir et, par conséquent, conforme à l'idéal qu'est le constitutionnalisme. Voir par exemple : M.-C. PONTHEAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, préc., note 79, p. 350. Nous considérons néanmoins que le PL1 et quelques commentateur(ice)s, consciemment ou non, utilisent les dysfonctionnements du fédéralisme canadien et le langage du constitutionnalisme avec pour conséquence de dévoyer cette doctrine.

¹⁴⁷ « L'État est fondé sur les principes de la démocratie, de la souveraineté parlementaire, de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs. »

¹⁴⁸ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).

¹⁴⁹ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.).

Cour suprême¹⁵⁰. Il irrigue aussi de très nombreuses lois québécoises, au premier chef la *Charte québécoise*. Plus largement, « les pays démocratiques et libéraux – de même que ceux qui se prétendent tels – s’en réclament tous. Le Canada [et le Québec font bien entendu] partie de la grande famille occidentale »¹⁵¹.

Défini en termes simples, le constitutionnalisme est une doctrine qui veut que tout pouvoir politique, et plus largement étatique, soit limité par un système de freins. L’objectif est de garantir contre l’arbitraire, les abus et d’assurer la liberté de tous et toutes¹⁵². Traditionnellement, on distingue le constitutionnalisme dit « politique » du constitutionnalisme dit « juridique ».

Dans sa première version, développée au Royaume-Uni à partir du XIII^e siècle, cette doctrine reposait sur la mise en place de contre-pouvoirs essentiellement politiques, c’est-à-dire non judiciaires, afin de prévenir et sanctionner les potentiels abus de la Couronne, puis du Parlement britannique¹⁵³. Le principe du constitutionnalisme politique n’a bien entendu jamais été jugé incompatible avec le principe de la souveraineté parlementaire¹⁵⁴. Les représentant(e)s élu(e)s sont conscient(e)s qu’ils pourraient être sanctionné(e)s politiquement par leurs électeur(ric)e(s) aux prochaines élections. Ils se sentent aussi liés, et la plupart du temps respectent, des conventions constitutionnelles, c’est-à-dire des règles non écrites de nature politique dont la violation peut être constatée par les tribunaux mais non sanctionnée par eux¹⁵⁵. Finalement, contrairement à Blackstone, Locke

¹⁵⁰ Voir évidemment : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, 248.

¹⁵¹ Jean LECLAIR, « L’avènement du constitutionnalisme en Occident : fondements philosophiques et contingence historique », (2011) 41 *Revue de droit de l’Université de Sherbrooke* 159, 161.

¹⁵² Dans cette section, nous laissons de côté la question de la limitation du pouvoir exécutif par souci de concision. Sur le constitutionnalisme, consulter : *id.* Voir aussi : Olivier BEAUD, « Constitution et constitutionnalisme », dans Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, 3^e éd., coll. « Quadrige. Dicos poche », Paris, Presses universitaires de France, 2008, p. 133 ; M.-C. PONTHEAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, préc., note 79, p. 350 et suiv. ; Philippe RAYNAUD, « Constitutionnalisme », dans Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, coll. « Quadrige. Dicos poche », Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 266.

¹⁵³ J. LECLAIR, « L’avènement du constitutionnalisme en Occident : fondements philosophiques et contingence historique », préc., note 151, 187 et suiv.

¹⁵⁴ Le principe de souveraineté parlementaire « signifie que le Parlement est omnipotent, qu’il peut adopter et abroger n’importe quelle loi, qu’il n’est pas lié par les règles de common law ni de droit international, qu’il est supérieur à toutes les institutions du pays, que ce soit la Couronne, le cabinet ou les juges, et que personne n’a le pouvoir d’annuler ou de désobéir aux lois qu’il adopte. » (François CHEVRETTE, Herbert MARX et Han-Ru ZHOU, *Droit constitutionnel. Principes fondamentaux : notes et jurisprudence*, 2^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2021, p. 241).

¹⁵⁵ *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 RCS 753.

estimait même que, en cas de graves excès de pouvoir, le peuple conservait un droit de résister avant les prochaines élections¹⁵⁶.

Dans sa deuxième version, développée principalement aux États-Unis à partir de la fin du XVIII^e siècle et ayant eu la plus grande diffusion à l'international¹⁵⁷, la doctrine du constitutionnalisme s'est enrichie par la mise en place du contre-pouvoir judiciaire. Ici, il est possible de sanctionner, y compris juridiquement, les potentiels abus que pourraient commettre la branche législative de l'État au regard d'une constitution écrite, suprême et contenant un catalogue de droits fondamentaux. Toutefois, comme cette deuxième variante consiste en un *enrichissement*, il va de soi que, dans toutes les démocraties du monde dotées d'une justice constitutionnelle, le constitutionnalisme n'est pas que juridique. En somme, y compris là où il est possible de faire appel aux tribunaux pour sanctionner les abus de pouvoir, les gouvernants voient leurs actions encadrées politiquement. À cet égard, et pour ne citer que cet exemple, la régression démocratique observable depuis le deuxième mandat du Président Donald Trump aux États-Unis, ainsi que le tournant conservateur de la Cour suprême, montrent bien toute l'importance que les gouvernants, tout comme les juges, soient eux aussi habités d'une culture de respect de la Constitution, des précédents constitutionnels et du gouvernement limité¹⁵⁸.

Plus récemment, des modèles de constitutionnalisme, que l'on peut qualifier de « troisième génération » ou « hybrides », se sont développés, notamment au Canada, en vue de voir développer un autre type d'équilibre entre les pouvoirs - et les contre-pouvoirs - politiques et judiciaires. Par exemple, dans ces modèles, tant les juges que les législateurs sont reconnus comme interprètes légitimes des droits et libertés constitutionnellement garantis. Au Québec, les tribunaux ont, depuis les années 1970, le pouvoir de déclarer inopérantes ou d'invalider des lois sur le fondement de la *Charte québécoise* et de la *Charte canadienne*. Toutefois, le législateur peut recourir aux dispositions dites de « dérogation », de manière à limiter le rôle des tribunaux dans l'analyse de la constitutionnalité des lois visées. L'utilisation de la disposition de dérogation peut en revanche faire l'objet de controverse dans la société et l'électorat, ce qui peut conduire ces derniers en théorie à sanctionner politiquement les député(e)s qui y ont recours. Cette voie médiane requiert de fait, pour fonctionner adéquatement, que tant les contre-

¹⁵⁶ J. LECLAIR, « L'avènement du constitutionnalisme en Occident : fondements philosophiques et contingence historique », préc., note 151, 195-196 et 210.

¹⁵⁷ Bruce ACKERMAN, « The Rise of World Constitutionalism », (1997) 83 *Virginia Law Review* 771.

¹⁵⁸ Nous nous gardons bien évidemment de comparer la situation américaine avec celle de la session parlementaire qui nous occupe présentement au Québec.

pouvoirs politiques que judiciaires soient protégés et mobilisés lorsque cela est jugé nécessaire.

Sur le rappel de ces bases, il est désormais possible d'analyser le contenu du PL1.

2.1.2. *L'affaiblissement du constitutionnalisme juridique par le PL1*

Les juges de la Cour supérieure du Québec, de la Cour d'appel du Québec tout comme les trois juges de la Cour suprême du Canada provenant de notre province sont nommés par le Premier ministre fédéral sur recommandation du ministre de la Justice fédéral¹⁵⁹. Aujourd'hui, le processus de nomination donne un rôle important à des comités consultatifs indépendants composés de juristes québécois(es) hautement qualifié(e)s et de représentant(e)s du public, dont la majorité est choisie par des représentant(e)s de la profession juridique. Ces comités évaluent les candidatures à l'aune de critères tenant notamment aux compétences juridiques, aux parcours professionnels et à l'intégrité personnelle. C'est à partir des listes dressées par ces comités que les choix des autorités politiques sont effectués¹⁶⁰. Nous estimons que la revendication du Québec, d'ailleurs de longue date, d'une participation plus importante dans la nomination de ces juges est, sur le plan des principes, tout à fait légitime en raison du principe du fédéralisme¹⁶¹. Toutefois, notre mémoire, consacré à l'analyse du PL1, ne sera malheureusement pas le lieu pour continuer cette discussion.

En effet, dans le même temps, il arrive fréquemment que des commentateur(rice)s ou le public critiquent des décisions rendues par les tribunaux de notre province ou par la Cour suprême du Canada au seul motif que ces décisions ont été rendues par des juges nommé(e)s par le fédéral et donc illégitimes. En janvier dernier, à l'occasion de la nomination du doyen Robert Leckey comme juge de la

¹⁵⁹ En revanche, le gouvernement du Québec a le pouvoir de nommer les juges des cours municipales et de la Cour du Québec.

¹⁶⁰ Pour de l'information vulgarisée sur le processus de nomination des juges au Québec et au Canada, voir : <https://educaloi.qc.ca/decryptage/demystifier-la-selection-des-juges-au-quebec-et-au-canada/>. Pour le processus à la Cour suprême du Canada, consulter : <https://www.fja-cmf.gc.ca/scc-csc/2023/establishment-creation-fra.html>. Finalement, se référer à : Jordan MAYER, « La désignation des juges au Canada (1 de 3) : vers un processus plus intergouvernemental », *Carnets du CÉDAC*, 24 mars 2025, en ligne : <https://www.cedac.fd.ulaval.ca/blogue/la-designation-des-juges-au-canada-1-de-3-vers-un-processus-plus-intergouvernemental>.

¹⁶¹ Le rapport du Comité Proulx-Rousseau comportait d'ailleurs des recommandations afin de faire avancer les négociations sur le sujet. Le 23 avril 2025, celles-ci ont été relancées par le vote par 104 député(e)s québécois(es) d'une motion proposant de modifier en ce sens et de manière bilatérale l'article 98 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La réponse rapide et négative du Parti libéral, alors au pouvoir, a été décevante pour de nombreuses personnes.

Cour supérieure, plusieurs personnes, ainsi que le ministre de la Justice Simon Jolin-Barrette lui-même, ont accusé le gouvernement fédéral de l'avoir nommé en raison de ses précédentes prises de position en matière de laïcité, de certains renforcements de la *Charte de la langue française*, voire de ses dons pour le Parti libéral du Québec et le Parti libéral du Canada, sous-entendant qu'il s'agissait d'une nomination « anti-Québec »¹⁶². Certain(e)s commenteur(rice)s ont même mis en doute, dans la presse accessible au grand public, sa « capacité à maintenir une ouverture d'esprit tout en écoutant attentivement les arguments des diverses parties »¹⁶³.

Puisque de plus en plus récurrents, ces discours et accusations ont même été au cœur des prises de parole des juges en chef québécois(es) lors de la dernière rentrée judiciaire¹⁶⁴. Ces derniers(ères) les ont vigoureusement dénoncés au motif que de tels propos remettent en cause l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité de la magistrature québécoise « sans fondement objectif » et, par conséquent, affaiblissent la primauté du droit et notre démocratie constitutionnelle¹⁶⁵. Pour autant, jusqu'à présent, le ministre Simon Jolin-Barrette rappelait lui aussi qu'il avait toute confiance dans *l'ensemble* de la magistrature québécoise¹⁶⁶ et, en cela,

¹⁶² Boris PROULX, « Un juge “militant” contre la loi 21 nommé par Ottawa », *Le Devoir*, 30 janvier 2025, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/politique/canada/837493/juge-militant-contre-loi-21-nomme-ottawa?>>.

¹⁶³ Nous ne critiquons pas ici toutes les prises de parole au sujet de cette nomination. Néanmoins, pour nous, certaines remarques étaient plutôt déplacées, voire dangereuses. En ce sens, elles allaient trop loin. Pensons notamment à la mise en doute de la qualité juridique des travaux de Robert Leckey sur la disposition de dérogation, du fait qu'il n'honorerait pas sa fonction d'universitaire ou encore la mise en évidence de son réseau d'amitiés. Voir par exemple : Antoine ROBITAILLE, « Le nouveau juge Leckey, un missile anti-21, anti-96 », *Le Journal de Québec*, 30 janvier 2025, en ligne : <<https://www.journaldequebec.com/2025/01/30/le-nouveau-juge-leckey-un-missile-anti-21-anti-96>>. Par ailleurs, nous ne nous prononçons pas sur le recours effectué contre cette nomination dans le cadre de notre mémoire. Voir : LA PRESSE CANADIENNE, « Un groupe conteste la nomination du juge Robert Leckey », *La Presse*, 14 septembre 2025, en ligne : <[https://www.lapresse.ca/actualites/2025-09-14/cour-superieure-du-quebec/un-groupe-conteste-la-nomination-du-juge-robert-leckey.php#:~:text=Cour%20sup%C3%A9rieure%20du%20Qu%C3%A9bec%20Un%20groupe%20conteste%20la%20nomination%20du%20juge%20Robert%20Leckey&text=\(Montr%C3%A9al\)%20Un%20groupe%20conteste%20la,elle%20%C3%A9tait%20ill%C3%A9gale%20et%20anticonstitutionnelle.](https://www.lapresse.ca/actualites/2025-09-14/cour-superieure-du-quebec/un-groupe-conteste-la-nomination-du-juge-robert-leckey.php#:~:text=Cour%20sup%C3%A9rieure%20du%20Qu%C3%A9bec%20Un%20groupe%20conteste%20la%20nomination%20du%20juge%20Robert%20Leckey&text=(Montr%C3%A9al)%20Un%20groupe%20conteste%20la,elle%20%C3%A9tait%20ill%C3%A9gale%20et%20anticonstitutionnelle.)>.

¹⁶⁴ Nous rappelons que les juges bénéficient d'une liberté d'expression limitée. Néanmoins, la défense de l'indépendance de la justice leur impose parfois de prendre la parole publiquement pour défendre les tribunaux. Voir : CONSEIL CONSULTATIF DES JUGES EUROPÉENS, *Avis n°25 du CCJE*, CCJE(2022)4 (2022), en ligne : <<https://rm.coe.int/avis-n-25-2022-final/1680a95348%0A%0A>>.

¹⁶⁵ Louis-Samuel PERRON, « La Cour du Québec n'est pas gérée par le ministre Jolin-Barrette, insiste le juge en chef », *La Presse*, 4 septembre 2025, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-faits-divers/2025-09-04/la-cour-du-quebec-n-est-pas-geree-par-le-ministre-jolin-barrette-insiste-le-juge-en-chef.php>>.

¹⁶⁶ *Id.*

protégeait l'indépendance judiciaire et la confiance du public dans l'administration de la justice.

Malheureusement, le PL1 envoie un tout autre message. Il conduirait à ce que soit affaibli le principe du constitutionnalisme juridique au Québec. En effet, de nombreuses dispositions contenues dans la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* sont pour le moins troublantes : elles semblent dirigées contre la magistrature et pourraient permettre d'encourager les remises en cause de l'indépendance des juges et de leurs décisions, ou de certains contrôles judiciaires. Surtout, la majorité d'entre elles ne faisaient *pas* partie des recommandations du Comité Proulx-Rousseau. Ces dispositions sont pour le moins étonnantes, finalement, considérant la confiance que la majorité des Québécois(es) ont dans tous leurs tribunaux¹⁶⁷ et la stature internationale de la magistrature canadienne¹⁶⁸.

Il apparaît primordial d'analyser ces dispositions *ensemble* plutôt que de se concentrer uniquement sur certaines d'entre elles. Par conséquent, dans les prochaines sous-sections, nous les détaillerons et les commenterons successivement sans choisir d'en passer sous silence¹⁶⁹.

2.1.2.1. *L'article 5 de la partie II – Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*

La première de ces dispositions est évidemment l'article 5 de la partie II – *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*. Il a déjà fait l'objet de nombreux commentaires et réactions. À juste titre, le Barreau du Québec en a d'ores et déjà exigé le retrait¹⁷⁰.

Alors même que le législateur québécois dispose déjà du pouvoir de déroger à la plupart des droits garantis par la *Charte québécoise* et par la *Charte*

¹⁶⁷ En 2025, 62% des Québécois(es) font confiance à la Cour suprême. C'est le niveau de confiance le plus élevé au Canada. Voir : <https://www.capital-image.com/blog/indice-cantrust-2025-confiance-quebec-canada>.

¹⁶⁸ L'Institut national de la magistrature, par exemple, a entrepris des travaux de réforme judiciaire un peu partout dans le monde en raison de la forte indépendance de nos juges. Consulter : <https://www.nji-inm.ca/index.cfm/international-collaboration/>.

¹⁶⁹ Pour autant, d'autres parties du PL1 mériteraient un examen scrupuleux, notamment la partie sur les sursis (voir les articles 27 à 31 de la partie V).

¹⁷⁰ Voir : <https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiqués-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/>.

*canadienne*¹⁷¹, le ministre de la Justice et ministre des Relations canadiennes a cru bon de doter les député(e)s de l'Assemblée nationale d'un tout nouveau pouvoir.

Désormais, les député(e)s pourraient déclarer qu'une loi ou l'une de ses dispositions « protège la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Au-delà du fait que n'est pas exigée une majorité qualifiée pour que soit octroyé un tel label¹⁷², remarquons le caractère extrêmement large de ce dernier. Certes, les caractéristiques fondamentales du Québec sont énoncées à l'alinéa 14.1 de la partie II ainsi qu'à l'article 3 de la partie II (sur le Conseil constitutionnel). Il s'agit de « la langue française, la tradition civiliste, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration à la nation québécoise ».

En revanche, l'autonomie constitutionnelle est définie de manière beaucoup plus large. Elle

« consiste en la capacité du Québec d'exercer tous ses pouvoirs, d'accomplir toutes les responsabilités qui leur sont afférentes et de faire librement tous les choix qui en découlent, sans subordination à l'État fédéral et sans empiètement de celui-ci sur les compétences constitutionnelles du Québec. »

Ce qui relève de la « protection de la nation québécoise » n'est défini nulle part. En raison de l'utilisation des termes « ainsi » et « et », une interprétation possible revient à considérer que cet article, en réalité, ne vise qu'à protéger les caractéristiques fondamentales du Québec¹⁷³. Notons toutefois que ce nouveau pouvoir mériterait d'être précisé et discuté abondamment, d'autant plus qu'il ne

¹⁷¹ Le législateur peut déroger aux 1 à 38 de la *Charte québécoise* et aux articles 2 et 7 à 15 de la *Charte canadienne*.

¹⁷² Une majorité « qualifiée » ou « renforcée » est une majorité de plus de 50%. Nous ne nous prononçons pas sur ce que devrait être cette majorité. Nous notons simplement qu'elle doit empêcher que toute majorité gouvernementale et parlementaire puisse ainsi qualifier une telle loi seule. Nous rappelons aussi que nous exigeons, comme le Barreau et la quasi-unanimité des juristes et de la société civile, son retrait pur et simple. Si une loi est contestée, son importance pour la « nation québécoise » peut faire l'objet de débats à l'Assemblée nationale et le Procureur général du Québec peut argumenter en ce sens devant nos tribunaux. Nos derniers débats parlementaires et juridictionnels le montrent abondamment.

¹⁷³ Rien n'empêcherait toutefois que ce qui est considéré comme une caractéristique fondamentale soit élargi, d'autant plus que l'identité québécoise défendue par le PL1 ne semble pas figée. Voir en ce sens le premier considérant de la partie I du PL1 (« Considérant que le Québec est un État national libre, capable d'assumer son destin et d'assurer son développement [nos soulignements] »).

faisait *pas* partie des recommandations du Comité Proulx-Rousseau et qu'il n'a *jamais* été proposé auparavant dans la littérature ou par un parti politique¹⁷⁴.

Cet article vise surtout à empêcher une série d'organismes publics, listés dans la loi, à utiliser des

« sommes provenant du fonds consolidé du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôts, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec [pour] contester le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition faisant l'objet d'une déclaration visée au premier alinéa ou autrement contribuer à une telle contestation, sauf lorsque cette contestation est faite dans le cadre de la représentation ou de l'assistance juridique d'une personne physique, lorsque le tribunal ordonne à l'État de payer les frais d'un avocat ou lorsque cette contestation est invoquée en défense dans une affaire civile, administrative ou pénale »¹⁷⁵.

Malgré les exceptions effectuées, nous souscrivons bien évidemment aux critiques qui ont été déjà faites de cet article. Il nous apparaît extrêmement grave d'empêcher de recourir à de l'argent public pour entraver le droit au recours juridictionnel contre certaines lois sur le fondement de nos lois constitutionnelles, comprenant la peut-être future *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi constitutionnelle de 1982*, par plus de 138 organismes publics québécois. Cela comprend, pour ne citer que quelques exemples, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Comité de la rémunération des juges, le Conseil de la magistrature, le Conseil du statut de la femme, le Fonds de recherche du Québec, les établissements d'enseignement de niveau universitaire et les ordres professionnels.

Notons également que la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, du moins pour ses parties I et II (incluant l'article 5), ne pourra vraisemblablement pas être contestée à l'aide de fonds publics, alors même que de nombreux organismes

¹⁷⁴ Il a en revanche été rapidement et fortement défendu par le professeur Guillaume Rousseau. Voir : G. ROUSSEAU, « Le projet de loi constitutionnelle est légitime et nécessaire », préc., note 26. Voir aussi : Guillaume ROUSSEAU, « Le Barreau fait de la politique partisane et grossière », *Journal de Montréal*, 19 novembre 2025, en ligne : <<https://www.journaldemontreal.com/2025/11/19/le-barreau-fait-de-la-politique-partisane-et-grossiere>>.

¹⁷⁵ L'article prévoit aussi que les sommes engagées en violation de cet article devront être remboursées par les membres ou administrateurs d'un organisme.

publics listés devraient, de manière tout à fait légitime, contester la constitutionnalité de plusieurs de ses dispositions devant les tribunaux¹⁷⁶.

Nous sommes convaincues que l'inconstitutionnalité de cet article sera amplement démontrée par d'autres. À notre sens, nous envisageons qu'il s'agisse d'ailleurs d'un cas très rare de disposition « clairement inconstitutionnelle [...] [ou dont l'adoption] constitu[er]ait un comportement de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir »¹⁷⁷, d'autant plus qu'elle semble être une réaction à d'autres recours constitutionnels intentés par plusieurs organismes publics québécois par le passé¹⁷⁸.

Pour finir, nous nous permettrons simplement de reprendre une question déjà posée par la Cour suprême qui vise à « fournir une réponse complète à quiconque cherche à retarder, à refuser ou à empêcher l'accès aux cours de justice de ce pays [nos soulignements] » : « Comment les tribunaux peuvent-ils agir indépendamment pour maintenir la primauté du droit et pour s'acquitter efficacement des obligations que leur impose la *Charte* si l'on entrave, empêche ou refuse l'accès aux tribunaux ? »¹⁷⁹. La Cour ajoute : « il ne peut y avoir de primauté du droit sans accès aux tribunaux, autrement la primauté du droit sera remplacée par la primauté d'hommes et de femmes qui décident qui peut avoir accès à la justice [nos soulignements] »¹⁸⁰.

2.1.2.2. Les articles 53, 52 et 56 du chapitre quatrième « Des tribunaux judiciaires » de la partie I – Constitution du Québec

Une attention particulière doit ensuite être portée au chapitre quatrième intitulé « Des tribunaux judiciaires » de la partie I du PL1 – Constitution du Québec et en particulier aux articles 53, 52 et 56. Ces articles n'étaient *pas* recommandés par le Comité Proulx-Rousseau.

¹⁷⁶ Voir l'article 61 de la partie I et l'article 30 de la partie II. Si tant est qu'il fallait encore démontrer dans notre mémoire que le ministre de la Justice souhaite passer en force une Constitution *contre* le Québec, la démonstration est désormais presque achevée. Les autres lois ainsi qualifiées par le PL1 sont la *Charte de la langue française* (article 19 de la partie V), la *Loi sur l'intégration de la nation québécoise* (article 37 de la partie V) et la *Loi sur la laïcité de l'État* (article 41 de la partie V).

¹⁷⁷ *Canada (Procureur général) c. Power*, 2024 CSC 26, par. 115.

¹⁷⁸ Corroborant notamment cette idée : G. ROUSSEAU, « Le projet de loi constitutionnelle est légitime et nécessaire », préc., note 26. Certains des litiges ciblés et en cours sont néanmoins protégés de l'application de l'article 5 (voir l'article 28 de la partie II).

¹⁷⁹ *B.C.G.E.U. c. British Columbia (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 214, par. 24.

¹⁸⁰ *Id.* cité dans *Québec (Procureur général) c. Senneville*, 2025 CSC 33, par. 48. Voir surtout : *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59.

L'article 53 apparaît d'abord adresser un message à la magistrature. Il indique que « les tribunaux exercent leurs fonctions dans le respect de la démocratie, de la souveraineté parlementaire, de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs ». Cette disposition rappelle *a priori* quelque chose qui relève du bon sens et que respectent déjà les juges de notre pays¹⁸¹. Il convient toutefois de relever qu'un tel rappel adressé à la magistrature n'a jamais figuré dans la *Loi sur les tribunaux judiciaires*¹⁸². Il n'a pas non plus d'équivalent dans la *Loi sur les Cours fédérales*¹⁸³ ou dans la *Loi sur la Cour suprême*¹⁸⁴. Une nouvelle fois, remarquons l'absence, à l'article 53, de mention aux principes constitutionnels non écrits du constitutionnalisme et de la protection des droits des minorités¹⁸⁵. À titre personnel, sans souhaiter voir nos juges accroître leurs pouvoirs de manière démesurée, nous ne souhaitons pas que notre gouvernement leur demande de battre en retraite et de faire preuve d'une trop grande retenue dans l'accomplissement de leurs missions. La retenue judiciaire, en tout cas celle peut-être souhaitée par le PL1, pourrait mener en réalité à une abdication.

Force est de constater ensuite que la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* véhicule une conception très étriquée de la séparation des pouvoirs, de l'indépendance judiciaire et de la confiance du public envers l'administration de la justice. En effet, seule la magistrature semble avoir des devoirs à cet égard. L'article 52 énonce ainsi que « les tribunaux doivent être indépendants et impartiaux »¹⁸⁶. Par ailleurs, l'article 56 précise que « 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 ».

Même si cela relève de l'évidence, nous jugeons bon de rappeler que la séparation des pouvoirs protège aussi le pouvoir judiciaire¹⁸⁷, que nos élu(e)s doivent

¹⁸¹ Nous pouvons avoir des divergences de vues au cas par cas des décisions rendues sur le respect suffisant de ces principes. Ces divergences peuvent être argumentées. Toutefois, nous estimons qu'il n'est pas possible au vu de la jurisprudence de soutenir que, de manière générale, les tribunaux de notre pays ne respectent pas la démocratie, la souveraineté parlementaire, la primauté du droit et la séparation des pouvoirs.

¹⁸² *Loi sur les tribunaux judiciaires*, RLRQ, ch. T-16.

¹⁸³ *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7.

¹⁸⁴ *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. 1985, ch. S-26.

¹⁸⁵ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 150, par. 79-92.

¹⁸⁶ Une interprétation charitable peut lire dans cet article une forme de devoir formulé à l'égard des autres branches de l'État.

¹⁸⁷ En ce sens, voir notamment la recherche empirique sur la jurisprudence de la Cour suprême du Canada effectuée par la professeure Vanessa MacDonnell : Vanessa MACDONNELL et Keenan MACNEAL, « Four Stories about Canada's Separation of Powers Doctrine », dans Wolfgang ALSCHNER, Vanessa MACDONNELL et Carissima MATHEN (dir.), *Decoding the Court. Legal Data*

s'abstenir de tenir des propos ou d'agir de sorte à miner la confiance du public envers l'administration de la justice et que nos juges demandent que ne soient pas érodés « les canaux de collaboration véritable qui ont toujours existé entre le ministère de la Justice et les tribunaux »¹⁸⁸. Quant à elles, les règles déontologiques que doivent respecter les juges sont édictées par le Conseil de la magistrature. Par ailleurs, le gouvernement tout comme l'Assemblée nationale doivent veiller eux aussi, grâce aux budgets qu'ils élaborent et votent, au financement adéquat du système judiciaire afin de s'assurer que la justice « est rendue avec célérité et diligence » et afin de « répondre aux intérêts et aux besoins des justiciables ». Nous sommes quelque peu troublées par le fait que le ministre de la Justice et ministre des Relations canadiennes n'ait pas jugé bon d'énoncer dans le PL1 au moins certains devoirs en ce sens à l'endroit des branches exécutives et législatives de notre province¹⁸⁹.

Insights from the Supreme Court of Canada, London, Routledge Taylor & Francis Group, 2024, p. 37.

¹⁸⁸ Camille PAILLANT, « “La Cour du Québec n'est pas gérée par le ministre de la Justice” : les juges en chef clament leur indépendance », *Le Journal de Montréal*, 4 septembre 2025, en ligne : <<https://www.journaldemontreal.com/2025/09/04/la-cour-du-quebec-est-pas-geree-par-le-ministre-de-la-justice-les-juges-en-chef-fustigent-simon-jolin-barrette>>.

¹⁸⁹ Ceci ne doit pas être compris comme une critique des dernières décisions budgétaires en la matière. D'ailleurs, pour la réaction positive du Barreau au budget 2025-2026, voir : <https://www.barreau.qc.ca/fr/nouvelle/avis-public/barreau-maintien-budget-justice-contexte-budgetaire-difficile/>. En outre, ce paragraphe ne vise pas non plus à prendre position s'agissant du conflit qui a opposé le ministre de la Justice Simon Jolin-Barrette et la juge en chef de la Cour du Québec Lucie Rondeau. Voir notamment pour rappel : LA PRESSE CANADIENNE, « Québec trouve un terrain d'entente avec la juge en chef et ajoutera 14 nouveaux juges », *Radio-Canada*, 21 avril 2023, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1973537/simon-jolin-barrette-lucie-rouleau-conflit-juge-ministre-justice>>. Nous souhaitons simplement souligner le déséquilibre troublant entre les devoirs adressés au pouvoir judiciaire et ceux du Gouvernement et du Parlement du Québec. Nous estimons toutefois que nos élu(e)s devraient se souvenir de ce conflit et, lors de leur réflexion quant à leur vote sur le PL1, s'interroger sur si ces dispositions sont une réponse à cette affaire. Si leur réponse est positive, nous leur demandons s'il est approprié de répondre à un conflit ayant opposé le gouvernement et la magistrature, et pourtant réglé en bonne intelligence, dans notre premier texte juridique appelé « Constitution ». Voir aussi en ce sens l'article 26 de la partie V plus clairement en réponse à une autre controverse récente en lien avec le juge Galiatsatos. Nous jugeons bon de rappeler que ce conflit a été réglé par la Cour d'appel du Québec elle-même, montrant par là même que notre système juridictionnel d'appel joue son rôle (Guillaume LEPAGE, « Traduction de jugements : le juge Galiatsatos a “outrepassé” ses compétences », *Radio-Canada*, 13 août 2025, en ligne : <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2185395/traduction-jugements-juge-galiatsatos-loi-101-charte-langue-francaise>>).

2.1.2.3. L'article 24 du Chapitre V – La représentation du Québec et le processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada

S'agissant de l'implication du Québec dans le processus de nomination des juges provenant de notre province à la Cour suprême du Canada¹⁹⁰, le chapitre V de la partie I du PL1 reprend une recommandation du rapport du Comité Proulx-Rousseau¹⁹¹.

Plus précisément, l'article 24 prévoit que

« Lorsque survient une vacance à un poste de juge représentant le Québec à la Cour suprême du Canada, le premier ministre, sur recommandation du ministre de la Justice, soumet au premier ministre fédéral une candidature pour occuper ce poste. Le ministre de la Justice peut recourir à un comité consultatif sur la sélection des juges représentant le Québec à la Cour suprême du Canada pour recommander des candidatures au premier ministre.

Si la candidature qu'il a soumise n'a pas été retenue, le premier ministre doit en informer l'Assemblée nationale au plus tard un mois après la nomination, sans révéler l'identité de la personne proposée. [nos soulignements] »

Si nous sommes encore une fois sur le plan des principes, favorables à cette idée générale, plusieurs remarques importantes ici s'imposent.

Tout d'abord, là où le Comité Proulx-Rousseau semblait suggérer que le Premier ministre fasse parvenir plusieurs recommandations au Premier ministre fédéral, le PL1 demande que soit envoyée « une candidature »¹⁹². Surtout, l'article 24 s'écarte ici du processus actuellement suivi pour la nomination des juges de la Cour suprême. Dans ce dernier, le Comité consultatif indépendant sur la nomination des juges de la Cour suprême du Canada soumet une liste de plusieurs noms au Premier ministre fédéral.

¹⁹⁰ Dans ce mémoire, faute de temps, nous ne nous prononçons pas sur le système mis en place par l'article 23 s'agissant de la nomination des sénateurs fédéraux.

¹⁹¹ COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 82.

¹⁹² Les pages du rapport ne sont pas si limpides toutefois. Nous avons ainsi compris cette recommandation. Nous espérons ne pas transformer les propos des auteur(ric)e(s) du rapport sur ce point. Par souci de rigueur, il est aussi possible que les membres du Comité n'aient pas souhaité se prononcer en détail sur le processus en vue de ne pas interférer avec des choix dont la responsabilité revient aux élu(e)s.

Surtout, force est de constater encore que le PL1 n'exige pas que le ministre de la Justice recoure à un comité consultatif sur la sélection des juges. Pourtant, de tels comités ont été mis en place au Canada afin d'améliorer le processus de nomination. Il est difficile de comprendre pourquoi le ministre de la Justice et ministre des Relations canadiennes a jugé que, s'agissant des propositions que pourraient faire ses successeur(e)s, il serait opportun de revenir en arrière et de laisser plus de discrétion aux autorités politiques dans le processus de recommandation d'un(e) juge au plus haut tribunal de notre pays.

Finalement, le PL1 requiert, si la candidature n'a pas été retenue par le Premier ministre fédéral, que l'Assemblée nationale en soit tenue informée. À ce titre, nous profitons de l'occasion de ce mémoire pour rejeter, par avance, l'idée ici d'instaurer « un réel rapport de force »¹⁹³ avec le fédéral en la matière. En particulier, nous jugeons qu'il serait une très mauvaise idée, qu'à chaque candidature non retenue, s'instaure à l'Assemblée nationale un débat sur le sujet ou que soit rendue publique l'information que les choix du Québec n'ont pas été retenus.

Tout d'abord, rappelons-nous que, en 2025, 62% des Québécois(es) font confiance à la Cour suprême. C'est de loin le niveau de confiance le plus élevé au Canada¹⁹⁴.

Il faut également penser aux conséquences d'un tel débat. Peu importe la légitimité des revendications du Québec en la matière, il nous apparaîtrait fort peu opportun de jeter le discrédit sur la candidature québécoise retenue par le Premier ministre fédéral, et ce pour quelques raisons que ce soit¹⁹⁵. Le discours public est déjà suffisamment rempli d'accusations infondées à l'endroit de notre magistrature québécoise nommée par le fédéral. Il n'est pas nécessaire que les député(e)s de l'Assemblée nationale amplifient ce phénomène ancien de remise en cause de l'indépendance et de l'impartialité des juges choisis par le fédéral¹⁹⁶.

Certain(e)s peuvent désapprouver plusieurs interprétations judiciaires de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Charte québécoise* ou de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il est *toujours* possible de critiquer ces interprétations

¹⁹³ COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 82.

¹⁹⁴ Voir : <https://www.capital-image.com/blog/indice-cantrust-2025-confiance-quebec-canada>.

¹⁹⁵ Et, par conséquent, non nécessairement pour ne pas respecter le choix du Québec.

¹⁹⁶ Nous remarquons aussi que le Comité Proulx-Rousseau souhaitait qu'un processus similaire soit instauré pour les juges de la Cour supérieure et de la Cour d'appel. La prochaine étape pourrait donc être de jeter le discrédit sur de très nombreux de nos nouveaux juges, et ce de manière très fréquente.

par le biais d'une argumentation juridique et rigoureuse à l'Assemblée nationale, dans la presse, par le biais d'articles scientifiques et devant nos tribunaux d'appel. En fait, cela est même encouragé par nos juges, y compris par ceux de la Cour suprême. Mais il y a une ligne importante à tracer entre des critiques visant le contenu d'une décision judiciaire, et le fait d'autoriser – voire d'encourager – un débat portant sur la popularité d'une nomination à la Cour suprême.

Surtout, malgré les tentatives de certain(e)s de le montrer, nous cherchons encore les preuves convaincantes que nos tribunaux sont, *de manière générale*, « anti-Québec »¹⁹⁷. De plus, toujours en dépit de ce que souhaiteraient plusieurs, le Québec est loin de parler d'une seule voix. À titre personnel et en tant que Québécois(es), nous ne nous sommes jamais senties « menacées » dans notre identité par la magistrature « fédérale ». Nous sommes loin d'être les seules. De fait, nous nous opposons catégoriquement à ce que le discrédit soit jeté sur cette dernière sans fondement.

2.1.2.4. *La partie III – Loi sur le Conseil constitutionnel et la partie V - Autres modifications*

La partie III du PL1 porte sur la mise en place d'une institution non judiciaire *sui generis*, le « Conseil constitutionnel ». Celui-ci n'a *jamais* fait l'objet de *discussions* dans la littérature juridique¹⁹⁸. À première vue, il avait été proposé par le Comité Proulx-Rousseau¹⁹⁹. Toutefois, l'institution mise en place par le PL1 ne coïncide pas tout à fait avec le rapport publié en novembre 2024.

Comme indiqué à l'article 2,

« Le Conseil a pour mandat de donner, lorsque le gouvernement ou l'Assemblée nationale le requiert, son avis écrit sur l'interprétation de la Constitution du Québec [...] ou sur les conséquences sur le Québec d'une initiative fédérale. »

¹⁹⁷ Cette démonstration dépasse l'ambition de ce mémoire malheureusement tant l'analyse du PL1 aurait exigé plus de temps. À ce sujet consulter néanmoins : Noura KARAZIVAN, « Le Québec peut-il exercer une souveraineté sur les droits fondamentaux ? », *Les grandes conférences du CAP-CF, Cahiers du fédéralisme*, 2022, en ligne : <<https://www.capcf.uqam.ca/wp-content/uploads/2022/12/Noura-Karazivan-Les-Grandes-Conferences-du-CAPCF-1er-decembre-2022-2.pdf>>.

¹⁹⁸ Il a revanche été proposé par deux mémoires soumis par le groupe Droit collectif Québec et le professeur Daniel Turp lors des consultations du Comité Proulx-Rousseau. Il avait aussi été proposé par le professeur Guillaume Rousseau dans l'un de ses précédents articles scientifiques dont nous n'avons pas pu, malheureusement, trouver la référence.

¹⁹⁹ COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 53 et suiv.

L'article 4 précise que

« Les avis du Conseil sont rendus dans les 90 jours de la demande.

Ces avis sont rendus à la majorité des membres du Conseil et sans motifs dissidents. »²⁰⁰

Selon l'article 6, le Conseil serait composé de cinq membres, dont un président. Ces derniers seraient nommés par l'Assemblée nationale, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée. Cela correspond donc à la majorité obtenue par la CAQ en 2022. Par ailleurs, est indiqué que

« Le premier ministre propose les membres sur recommandation du ministre de la Justice et en fonction de leur sensibilité et de leur intérêt marqués pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise ainsi que de l'autonomie constitutionnelle et des caractéristiques fondamentales du Québec. »

Pourtant, le Comité Proulx-Rousseau proposait que les personnes siégeant au Conseil soient des personnalités

« qui ont contribué de manière importante à l'avancement de la société québécoise et qui sont représentatifs de sa diversité. Il est aussi essentiel que ces personnes soient porteuses d'expertises variées : droit, économie, fiscalité, politique, etc., de manière à pouvoir analyser tous les aspects des enjeux portés à l'attention du Conseil [nos soulignements] »²⁰¹.

La nuance est importante.

Dans notre mémoire, nous ne nous prononcerons pas sur les modalités proposées pour encadrer le travail de ce Conseil, et notamment pour garantir son indépendance. Nous nous opposons à sa mise en place et nous demandons son abandon par nos élu(e)s.

²⁰⁰ L'article 5 prévoit que « les avis du Conseil sont déposés à l'Assemblée nationale et publiés sur le site Internet de celle-ci ». Par ailleurs, l'article 17 indique que « les mémoires de délibérations du Conseil ne peuvent être communiqués avant l'expiration d'un délai de 25 ans de leur date ».

²⁰¹ COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 55 et suiv.

Le Comité Proulx-Rousseau estimait que, grâce à cette instance, pouvait être instauré un meilleur « dialogue » entre les tribunaux et la société québécoise²⁰². Or, bien que cela n'engage que lui, l'un de ses concepteurs, le professeur Guillaume Rousseau, a révélé publiquement que son objectif était de créer une institution ayant pour « vocation [...] à concurrencer [notre] Cour suprême et à établir une légitimité et une légalité québécoises alternatives [nos soulignements] »²⁰³. Par ailleurs, d'autres personnes ayant déposé des mémoires devant le Comité Proulx-Rousseau, et qui le feront sans doute devant la Commission des Institutions, estiment qu'il est opportun de lancer avec l'adoption du PL1 une « bataille » contre nos juges nommés par le fédéral²⁰⁴. Leur objectif est de

« [forcer] les [tribunaux] à faire des choix, évidemment juridiques, mais également politiques. Ils pourraient théoriquement, comme le pensent certains, abolir systématiquement les affirmations distinctes du Québec [ou plutôt d'une majorité au sein du Québec]. Mais avec la menace qui pèse au Sud, prendront-ils vraiment ce risque ? »²⁰⁵.

Toutes les personnes citées invitent d'ailleurs explicitement le PQ à les suivre dans cette direction.

Les potentielles conséquences de l'instauration d'un tel Conseil sont à peine voilées. Puisque selon certain(e)s, nos juges, y compris québécois(es), ne

²⁰² *Id.*, aux p. 53 et 54 et suiv.

²⁰³ G. ROUSSEAU, « Face au projet de Constitution : pour des oppositions constructives », préc., note 116.

²⁰⁴ Vincent VALLÉE, « Constitution : L'affirmation d'un État qui vise à sortir le Canada du Québec », *L'Aut' Journal*, 17 octobre 2025, en ligne : <<https://www.journaldemontreal.com/2025/10/22/face-au-projet-de-constitution-pour-des-oppositions-constructives>>.

²⁰⁵ *Id.* Notons également l'approximation, sûrement malheureuse, de l'auteur dans ce billet qui indique à ses lecteur(ice)s que la Cour suprême du Canada ne reconnaît *pas* les principes de la souveraineté parlementaire et de séparation des pouvoirs. Cette phrase est inexacte. Consulter notamment dans la jurisprudence récente : *Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil)*, 2018 CSC 40 ; *Québec (Procureure générale) c. 9147-0732 Québec inc.*, 2020 CSC 32 ; *Canada (Procureur général) c. Power*, 2024 CSC 26. Encore une fois, nous pouvons avoir des divergences de vues au cas par cas des décisions rendues sur le respect suffisant de ces principes. Ces divergences peuvent être argumentées. Toutefois, nous estimons qu'il n'est pas possible au vu de la jurisprudence de soutenir que, de manière générale, les tribunaux de notre pays ne respectent pas la démocratie, la souveraineté parlementaire, la primauté du droit et la séparation des pouvoirs. Bien entendu, les juges de la Cour suprême, dans les dernières années, se sont eux-mêmes parfois accusé(e)s de ne pas suffisamment respecter ces principes. Nous estimons, toutefois, qu'il s'agit de divergences tenant à la manière de concrétiser ces principes. Nous ne pouvons pas en faire la démonstration ici.

disposent pas d'une « sensibilité » et d'un « intérêt marqués pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise ainsi que de l'autonomie constitutionnelle et des caractéristiques fondamentales du Québec », il convient que cinq personnes, non nécessairement dotées de compétences juridiques, interprètent la Constitution du Québec pour leur indiquer le chemin à suivre²⁰⁶.

Même si le Conseil ne rend que des avis non contraignants²⁰⁷, va-t-on véritablement à chaque fois que nos tribunaux interprètent et appliquent notre droit contester ces décisions au motif que cela ne coïncide pas avec ce que certain(e)s voudraient voir dire par nos juges et, en réalité, ne va pas dans le sens de leur point de vue subjectif sur la manière dont la nation québécoise devrait être protégée ? Si ce sont les interprétations du Conseil qui sont légitimes au Québec, va-t-on encourager nos élu(e)s à ne pas respecter les décisions judiciaires de notre pays ?²⁰⁸ En raison de la primauté du droit, l'un des principes fondateurs de l'État du Québec énoncé à l'article 18 de la partie I du PL1, sauf s'ils dérogent à nos chartes, le gouvernement et l'Assemblée nationale ont l'obligation de respecter et de se conformer auxdites décisions.

D'ailleurs, nous jugeons bon de rappeler que, puisque nous vivons dans un État de droit, les tribunaux « ont pour mission, dans les limites de leur compétence de trancher les litiges dont ils sont saisis en conformité avec les règles de droit applicables [nous soulignons] »²⁰⁹ dans le cadre constitutionnel canadien et, par conséquent, avec les précédents antérieurs, la *Charte canadienne des droits et libertés*, la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Loi constitutionnelle de 1982*. Si plusieurs souhaiteraient vivre dans des normativités alternatives validant leurs postures, la primauté du droit exige que les violations du droit positif soient sanctionnées.

Remarquons ensuite que suivant le PL1, le Conseil ne peut être saisi qu'à l'initiative seule du gouvernement ou de l'Assemblée nationale. Le ministre de la Justice et ministre des Relations canadiennes n'a donc pas jugé bon de détailler qui pourra saisir le Conseil. Est-ce seulement la majorité au pouvoir ou les partis

²⁰⁶ Toutefois, nous avons bien conscience que les choix effectués s'agissant du Conseil constitutionnel sont, à ce stade, ceux du ministre de la Justice. Nous pensons notamment que le professeur Guillaume Rousseau suggérerait plusieurs modifications importantes. En ce sens, voir : G. ROUSSEAU, « Face au projet de Constitution : pour des oppositions constructives », préc., note 116.

²⁰⁷ Le cadre constitutionnel canadien et l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne permettent pas au Québec de mettre sur pied une juridiction en tant que telle.

²⁰⁸ Il convient tout de même de remarquer qu'une institution, une fois créée, devient ce qu'elle veut. Le Conseil constitutionnel pourrait aussi ne pas satisfaire certain(e)s.

²⁰⁹ Pour rappel, lire l'article 54 de la partie I du PLI.

d'opposition pourront-ils aussi avoir ce droit ? Pourquoi les citoyen(ne)s ne pourraient pas, eux aussi, saisir ledit Conseil pour connaître l'interprétation de leur Constitution ?²¹⁰

La source d'inspiration de ce Conseil est, de manière reconnue, le Conseil constitutionnel français²¹¹. Or, mentionnons que celui-ci n'est pas vraiment apprécié par la littérature juridique en France²¹². À l'inverse, les auteur(rice)s français(e)s envient en grande majorité la Cour suprême du Canada.

Avec égard, si l'objectif est de concurrencer la Cour suprême, cet emprunt constitutionnel à la France est « abusif »²¹³. Tout d'abord, le Conseil constitutionnel français est un organe spécialisé, que certain(e)s ont pu qualifier de « Cour constitutionnelle »²¹⁴. Il effectue un contrôle de constitutionnalité *a priori* ou *a posteriori*. Le Conseil peut donc empêcher l'adoption ou invalider des dispositions législatives contraires à la Constitution française. Celui-ci peut être saisi par plusieurs autorités, dont 60 député(e)s ou 60 sénateur(ice)s de l'opposition et n'importe quel(le) citoyen(ne) dans une instance juridictionnelle²¹⁵. Il ne fonctionne pas en vue de « concurrencer » les autres juridictions suprêmes françaises et européennes que sont le Conseil d'État, la Cour de cassation, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne. Finalement, peuvent certes être nommées, comme membres du Conseil, des personnalités politiques, ou plus largement, des non-juristes. Pour autant, de telles nominations sont très critiquées en France. De longue date, la doctrine réclame en très grande majorité, si ce n'est unanimement, que le statut de membre de droit du Conseil pour les anciens présidents de la République soit supprimé. Certains de ces écrits étaient même cités par le Comité Proulx-Rousseau²¹⁶. En l'état, le choix qui a été fait par le ministre de la Justice a été de s'inspirer du droit constitutionnel français

²¹⁰ Voir l'article 2 de la partie III du PL1.

²¹¹ COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 53 et suiv.

²¹² De très beaux emprunts peuvent être faits au droit public français. En revanche, nous ne sommes pas certaines que celui-ci susciterait un enthousiasme débordant de l'autre côté de l'Atlantique.

²¹³ Rosalind DIXON et David E. LANDAU, *Abusive Constitutional Borrowing. Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

²¹⁴ Robert BADINTER, « Une longue marche "Du Conseil à la Cour constitutionnelle" », (2009) 25 *Cahiers du Conseil constitutionnel*, en ligne : <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/une-longue-marche-du-conseil-a-la-cour-constitutionnelle>>.

²¹⁵ Plus précisément, toute personne dans une instance peut poser une « question prioritaire de constitutionnalité » dont le sérieux doit être examiné par le tribunal saisi et transmise, le cas échéant, au Conseil. Les autres autorités de saisine sont le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

²¹⁶ Voir : COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 53 et suiv.

pour instaurer une instance offrant la possibilité pour plusieurs commentateur(rice)s, et même nos élu(e)s, de critiquer davantage, voire de ne pas respecter un jour les décisions des tribunaux québécois ou de la Cour suprême, et donc les acquis de la primauté du droit et de la démocratie constitutionnelle.

Surtout, instaurer une nouvelle institution n'est pas nécessaire puisque, pour « influencer » nos tribunaux, il est déjà possible de plaider en faveur d'interprétations du droit devant eux ou dans des articles scientifiques. Les avocat(e)s du Procureur général du Québec tout comme les professeur(e)s de droit québécois(es) sont écouté(e)s et tenu(e)s en haute estime par nos juges. Notons par ailleurs que pour « concurrencer » nos tribunaux et la Cour suprême, l'Assemblée nationale dispose également des dispositions de dérogation²¹⁷.

Force est de constater aussi qu'en raison de la manière dont le PL1 le conçoit, le Conseil constitutionnel québécois défendrait une vision homogène de l'identité constitutionnelle du Québec et de sa nation. En effet, s'éloignant de manière surprenante de notre tradition juridique et alors que dans des pays civilistes comme la France, d'importants débats ont lieu sur la nécessité de permettre la publication de dissidences par les juridictions françaises, le Conseil constitutionnel québécois ne pourrait pas rendre d'opinions séparées²¹⁸.

Nos tribunaux, eux, permettent les dissidences. En pratique, cela permet à un(e) ou des juges d'exprimer leur désaccord avec leurs collègues lorsque ces derniers n'accordent pas suffisamment de poids aux spécificités du Québec dans leur

²¹⁷ Nous convenons que la disposition de dérogation ne peut pas être utilisée, en particulier en ce qui concerne l'article 23 de la *Charte canadienne* qui protège le droit de certains membres de la communauté anglophone du Québec de voir leurs enfants scolarisés dans leur langue maternelle. Comme démontré récemment, le Québec peut tout à fait plaider et l'emporter devant nos tribunaux, y compris s'agissant de l'interprétation de l'article 23 (*Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 254). Du reste, nous considérons que la minorité anglophone québécoise est tout à fait en droit de défendre les droits et intérêts de sa communauté, peu importe nos vues divergentes sur ses demandes vis-à-vis du législateur québécois et des recours juridictionnels intentés. À ce sujet, le PL1 est aussi troublant. Le dixième considérant de la partie I indique « Considérant que l'État du Québec entend poursuivre cet objectif dans le respect des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise [nos soulignements] ». Confronter avec « Considérant l'existence d'une communauté québécoise anglaise jouissant de droits consacrés [nos soulignements] » (*Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLRQ, c. E-20.2.).

²¹⁸ Se référer encore une fois à l'article 4. Voir pour une discussion d'une telle innovation en France : COUR DE CASSATION, *Rapport de la Commission de Réflexion sur la Cour de cassation 2030*, 2021, à la p. 44 et suiv. en ligne : <<https://www.courdecassation.fr/files/files/Cc2030/Rapport%20de%20la%20Commission%20%27Cour%20de%20cassation%202030%27.pdf>>.

raisonnement. Durant les prochains débats parlementaires et en vue du vote sur l'adoption du PL1, nous insistons auprès de nos élu(e)s sur la nécessité qu'ils et elles consultent les recherches de grande qualité produites par la professeure Noura Karazivan sur le sujet. Cette dernière plaide pour que les tribunaux prennent encore davantage en compte les spécificités du Québec dans leur interprétation sans pour autant avoir besoin ni de proposer qu'on recoure aux dispositions de dérogation, ni que le Québec instaure une juridiction concurrente à la Cour suprême ou emprunte une voie d'affrontement avec nos juges²¹⁹.

Finalement, notre interprétation des dangers qu'un tel Conseil représente pour la primauté du droit est corroborée par une analyse de la partie V – Autres modifications du PL1.

L'article 39 de la Partie V demande désormais à un tribunal qui serait saisi d'une contestation sur le fondement de la *Charte canadienne* et de la *Charte québécoise* de « procéder à une analyse distincte en fonction de chacune de ces chartes ». Rappelons aussi que le Comité Proulx-Rousseau proposait, certes en solution de dernier recours, que soient ajoutées de nouvelles dispositions interprétatives, voire que le Québec déroge de nouveau à la *Charte canadienne des droits et libertés* pour tout le corpus législatif de notre province si nos élu(e)s n'étaient pas satisfait(e)s des décisions de justice rendues par nos tribunaux²²⁰.

Si certain(e)s peuvent souhaiter que les juges interprètent de manière contextuelle les dispositions de la *Charte québécoise* et de la *Charte canadienne*, l'objectif des rédacteurs du PL1 est différent. Il s'agit d'imposer aux tribunaux *leurs* interprétations *de ce que devrait être* le droit québécois et canadien. Outre de continuer à modifier la *Charte québécoise* de manière fréquente par la volonté *d'une* majorité parlementaire et gouvernementale, il s'agit dès lors pour eux de se doter de *tous* les outils nécessaires pour faire emporter *leurs* vues constitutionnelles. De fait, selon eux, il vaut mieux dès à présent imposer aux tribunaux de systématiquement interpréter de manière distincte la *Charte québécoise* et la *Charte canadienne* au fond et dans leurs motifs. Or, sommes-nous une société *si* distincte ? Pour la protection du droit de vote, du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, de la protection contre la détention ou

²¹⁹ N. KARAZIVAN, « Le Québec peut-il exercer une souveraineté sur les droits fondamentaux ? », préc., note 197.

²²⁰ Notons tout de même qu'il ne s'agit pas de la dernière solution. Si les élue(e)s ne sont toujours pas satisfait(e)s des décisions rendues sur le fondement de la *Charte québécoise*, il faudra bien déroger aussi à cette *Charte* pour s'imposer face au pouvoir judiciaire. Voir : COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 60 et suiv.

l'emprisonnement arbitraire, contre les traitements ou peines cruels et inusités ? Si tant est que cela serait le cas, cela s'évalue au cas par cas, contextuellement et pas de manière systématique²²¹.

Pour résumer, en entravant le droit des organismes publics de contester la constitutionnalité de lois, en mettant en garde le pouvoir judiciaire par l'énoncé d'une série de devoirs sans contrepartie, en modifiant le processus de nomination des juges de la Cour suprême, en instaurant une nouvelle institution *sui generis* et en établissant une nouvelle directive interprétative de nos chartes, le PL1 affaiblit tout azimut le constitutionnalisme juridique au Québec, et ce sans fondement crédible que nos tribunaux ne remplissent pas leur fonction au service des Québécois(es). Plus généralement, il envoie le message à la magistrature que si une majorité gouvernementale québécoise n'est pas satisfaite, celle-ci sera prête à répliquer par tous les moyens à sa disposition. Mais la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* va encore plus loin : elle ne cherche pas à renforcer et, au contraire, affaiblit aussi les contre-pouvoirs politiques de la démocratie québécoise.

2.1.3. L'affaiblissement du constitutionnalisme politique par le PL1

Comme indiqué dans notre première sous-section (2.1.1.), le constitutionnalisme, y compris dans une démocratie dotée d'une justice constitutionnelle, n'est pas que juridique. Une démocratie constitutionnelle, pour fonctionner adéquatement, doit protéger ses contre-pouvoirs politiques. En limitant le pouvoir en place, les contre-pouvoirs politiques permettent aussi de prévenir le recours trop fréquent aux tribunaux. Comme nous le savons, ces derniers ne sont d'ailleurs pas nécessairement infaillibles pour éviter l'arbitraire²²². Remarquons tout de suite que ces contre-pouvoirs politiques, dont la société civile et les citoyen(ne)s, ne sont pas nommés par le fédéral. Pour autant, par le PL1, le ministre de la Justice et ministre des Relations canadiennes a estimé que le renforcement de l'autonomie constitutionnelle du Québec pouvait se faire sans réflexion apparente s'agissant du constitutionnalisme politique.

²²¹ Nous jugeons bon de rappeler que, en 2017, un sondage révélait que les Québécois(es) étaient plus attaché(e)s à la *Charte canadienne des droits et libertés* (69%) qu'à l'État québécois (60%), la loi 101 (57%) et à l'Assemblée nationale (40%). Voir : Vincent BROUSSEAU-POULIOT, « Parlons-en, des chartes », *La Presse*, 15 juin 2022, en ligne : <<https://www.lapresse.ca/debats/editoriaux/2022-06-15/parlons-en-des-chartes.php>>.

Rehausser le niveau d'attachement aux symboles, aux lois et aux institutions québécois(es), un objectif tout à fait louable et que nous partageons, peut se faire sans miner les textes et institutions canadien(e)s de protection des droits.

²²² Rosalind DIXON et David E. LANDAU, *Abusive Constitutional Borrowing. Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 81 et suiv.

Le peu de dispositions pouvant être analysées à ce sujet montre tout d'abord bien que le PL1 comporte une lacune fondamentale quant au renforcement de nos contre-pouvoirs politiques. En réalité, doivent être examinées ici essentiellement les parties du PL1 qui portent sur les devoirs des branches législatives et exécutives de l'État ainsi que sur les dispositions dites de dérogation.

Commençons par l'analyse du chapitre deuxième « Du Parlement du Québec » et du chapitre troisième « Du Gouvernement du Québec ». Quelle vision de notre démocratie nous propose-t-on ? Un Québec dans lequel la démocratie représentative règne en maître et dans lequel la souveraineté parlementaire peut se passer, malgré les risques d'abus du législateur et du gouvernement, de contre-pouvoirs non judiciaires, y compris pour l'adoption de sa première « loi des lois ».

L'article 35 de la *Constitution du Québec* nous rappelle d'abord que « le Parlement est souverain dans ses domaines de compétence législative » tandis que l'article 37 indique que l'Assemblée nationale « est composée de députés représentant la nation québécoise ». Ensuite, l'article 41 précise que c'est cette Assemblée qui « exerce des fonctions constituantes, législatives, délibératives et de contrôle de l'action gouvernementale ». L'article 39 reprend une ancienne formule voulant que l'Assemblée nationale soit « l'organe suprême et légitime d'expression et de mise en œuvre des principes démocratiques au Québec »²²³. L'article 38 va plus loin et n'a pas d'équivalent ni dans la *Loi sur l'Assemblée nationale*, ni dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*²²⁴. Il y est indiqué que « l'Assemblée nationale veille à la protection et à l'épanouissement de la nation québécoise et au bien-être général des Québécoises et des Québécois ». Le terme « élus » n'apparaît nul part. Contrairement aux élections fédérales²²⁵, les élections générales québécoises ne sont *pas* mentionnées non plus dans le PL1. Pourtant, de telles références apparaissent dès les premières lignes de nos autres lois fondamentales²²⁶.

²²³ Voir le deuxième considérant de la *Loi sur l'Assemblée nationale* (*Loi sur l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. A-23.1).

²²⁴ *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, préc., note 217.

²²⁵ Voir l'article 7 de la partie II du PL1.

²²⁶ L'adjectif « élus » apparaît dès les premiers considérants et le premier article de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. Dans la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, le huitième considérant est ainsi formulé : « Considérant que l'Assemblée nationale est composée de députés élus au suffrage universel par le peuple québécois et qu'elle tient sa légitimité de ce peuple dont elle constitue le seul organe législatif qui lui soit propre ». L'article de cette loi indique que « L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire ». Il poursuit : « Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la Loi électorale (chapitre E-3.3) ou lors de référendums tenus

Le même constat peut être dressé au sujet du chapitre troisième « Du Gouvernement du Québec ». À l'article 48, il y est indiqué que « le gouvernement veille au respect de la Constitution du Québec. Il œuvre au développement et au plein exercice des droits collectifs de la nation [mais pas des droits et libertés individuels]²²⁷. ». Malgré cet article et de façon quelque peu surabondante, est ajouté à l'article 49 que « le gouvernement veille aux intérêts du Québec, à la protection de son caractère unique ainsi qu'au maintien et au respect de son intégrité territoriale et de son autonomie ». Encore une fois, ces articles n'ont pas d'équivalent dans la *Loi sur l'exécutif*²²⁸.

Par le PL1, l'objectif du ministre de la Justice et des Relations canadiennes est de fournir le « miroir et le bouclier de notre nation »²²⁹. Mais cette même nation, comme toutes les autres dans le reste du monde, ne doit pas se méfier uniquement des abus du fédéral, mais aussi de ceux de son Gouvernement et de la majorité parlementaire. Avec la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, les Québécois(es) sont plutôt invité(e)s (ou non) à voter aux élections tous les quatre ans sans exercer un regard scrupuleux et régulier sur les actions des parlementaires et de leur gouvernement qui veillent à leur « protection ».

Les dispositions de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* touchant aux dispositions de dérogation à nos chartes sont d'ailleurs aussi très révélatrices. Celles-ci sont d'ailleurs renommées « disposition de souveraineté parlementaire » dans le PL1. Alors qu'un litige au sujet de la disposition de dérogation est en cours à la Cour suprême du Canada, l'article 9 de la partie II précise que

« le Parlement du Québec peut, lorsqu'il le juge opportun, inclure une disposition de souveraineté parlementaire, d'office ou en réponse à une décision judiciaire, dans toute loi qu'il édicte, sans qu'il soit requis de la contextualiser ou de la justifier.

Il ne peut être exercé aucun pourvoi en contrôle judiciaire, fondé sur un droit ou une liberté visé par une telle disposition de souveraineté parlementaire, en vue de faire déclarer inopérante

en vertu de la Loi sur la consultation populaire. ». De très nombreuses dispositions de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* ont été reprises intégralement dans le PL1. Il est surprenant de s'apercevoir que celles portant sur les élections ne l'ont pas été.

²²⁷ Pourtant, la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* comportait le quatrième considérant suivant : « Considérant l'engagement résolu du Québec à respecter les droits et libertés de la personne [nos soulèvements] ».

²²⁸ *Loi sur l'exécutif*, RLRQ, c. E-18.

²²⁹ Voir : <https://www.facebook.com/share/p/1PYgHjADiZ/>.

la loi ou la disposition visée par cette disposition de souveraineté parlementaire. [nos soulignements] »²³⁰

L'article 10 précise que « tout député peut, au cours des six mois précédant l'échéance d'une disposition de souveraineté parlementaire se trouvant dans une loi du Québec, inscrire au feuillet une motion portant sur l'opportunité de la reconduire [nos soulignements] ». L'article 11 indique que ladite motion

« fait l'objet d'un débat d'une durée de cinq heures qui ne peut commencer que cinq jours après son inscription au feuillet. Ce débat est une affaire prioritaire et a uniquement préséance sur les motions de censure; il suspend les travaux des commissions à moins que l'Assemblée nationale n'en décide autrement du consentement unanime de ses membres ».

Force est de constater, encore une fois, que le PL1 ne priorise pas le renforcement des contre-pouvoirs politiques. Certes, l'organisation d'un débat prioritaire de cinq heures sur l'utilisation de chaque disposition de dérogation qui vient à échéance est à saluer. Toutefois, une analyse attentive des articles 9, 10 et 11 assombrit le tableau, d'autant plus que le huitième considérant de la partie II du PL1 précise bien que « la Loi constitutionnelle de 1982 porte atteinte à l'autonomie de la nation québécoise et à la souveraineté du Parlement du Québec ». Au-delà du changement de leur intitulé, les dispositions de dérogation sont renforcées par le PL1. D'une part, l'article 9 pave la voie pour l'utilisation grandissante de dérogations et ce aussi bien avant qu'après la publication d'une décision judiciaire concluant à une inconstitutionnalité, puisqu'il prévoit que les députés n'ont pas besoin de se « justifier » à ce sujet²³¹. Le contrôle politique de l'utilisation d'une disposition de dérogation n'est organisé que lorsqu'arrive à échéance une dérogation.

Surtout, alors même que la question divise la communauté juridique et la société québécoise, il est pour le moins surprenant que le ministre de la Justice n'ait pas repris à son compte certaines recommandations du Comité Proulx-Rousseau visant à encadrer en amont l'utilisation des dispositions de dérogation. Pour

²³⁰ Nous précisons qu'il ne conviendrait pas pour les député(e)s, durant les travaux parlementaires, d'ajouter à cet article que les tribunaux ne pourraient pas non plus rendre des jugements simplement déclaratoires concernant des lois dérogeant aux droits et libertés. Nous sommes en faveur de tels jugements car cela permet d'éclairer notre débat public et de renforcer un éventuel contrôle politique de l'utilisation des dérogations.

²³¹ Nous savons bien entendu, malgré tout, que l'utilisation d'une disposition de dérogation fera toujours l'objet de virulents débats à l'Assemblée nationale. Pour autant, le message envoyé est quelque peu troublant.

rappel, le rapport de novembre 2024 proposait que soit organisé un débat parlementaire spécifique « à chaque usage de cette disposition ou à chaque période de cinq ans, que le gouvernement envisage ou non de renouveler le mécanisme [nos soulignements] »²³². Était aussi proposé que « le ministre de la Justice du Québec [soit], à chaque nouvelle législature, [...] tenu de prononcer un discours de suivi faisant état des différentes lois contenant des dispositions de souveraineté parlementaire en vigueur [nos soulignements] »²³³. Le but du comité était de multiplier les occasions de débat sur les dispositions de dérogation. Il s'agissait d'une très bonne idée. Pour autant, durant la rédaction du PL1, l'occasion n'a pas été saisie. Surtout, il aurait pu être judicieux, avant de renforcer les outils de dérogations aux chartes, d'initier une consultation citoyenne sur le sujet afin de sonder les vues de la population québécoise sur l'opportunité des dérogations, notamment de manière préventive ou encore sans que soit exigée une majorité renforcée pour qu'elles soient utilisées par les parlementaires. Ce débat n'a pas nécessairement à se tenir uniquement devant les tribunaux, ou sans que la population ne soit invitée avec le temps nécessaire d'en discuter à l'Assemblée nationale lors des consultations du PL1.

Même si nous remercions nos gouvernements et nos élu(es) pour leur travail et leur sens de l'intérêt général, l'histoire nous a appris que, tout comme nos juges, ils pouvaient se tromper et qu'il pouvait être dangereux d'un point de vue démocratique que le pouvoir étatique ne soit pas contrôlé en continu par une diversité d'acteurs de la société civile et les citoyen(nes). En effet, « la passivité des foules sans âme » érode elle aussi la vitalité d'un régime politique, y compris parlementaire²³⁴. C'est pour cela que « la nation dispose d'institutions qui lui sont propres, notamment en matière politique, culturelle, économique, éducative et sociale »²³⁵. Le renforcement de la démocratie participative et directe par divers biais sera éventuellement abordé dans certains mémoires, et encore en aura-t-on le temps²³⁶ ? En ce qui nous concerne, nous souhaitons simplement souligner que le PL1 est pour le moins lacunaire s'agissant du renforcement de nos contre-pouvoirs politiques.

²³² COMITÉ CONSULTATIF SUR LES ENJEUX CONSTITUTIONNELS DU QUÉBEC AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE, *Ambition. Affirmation. Action.*, préc., note 5, à la p. 63.

²³³ *Id.*, à la p. 63.

²³⁴ Voir la préface de Raymond Aron dans Max WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, 10/18 Plon, 1963, p. 38.

²³⁵ Voir l'article 6 de la partie I du PL1.

²³⁶ Seul l'article 15 évoque la possibilité de consulter le peuple par référendum. Hormis l'indépendance, il pourrait donc être mobilisé sur de multiples sujets. Reste à prouver si c'est le souhait de nos parlementaires et de nos gouvernements tout comme si ces derniers les organiseront dans des modalités satisfaisantes.

Dans notre histoire commune, le PL1 introduit un très dangereux précédent. Choix a été fait d'affaiblir, au Québec, en 2025, les contre-pouvoirs judiciaires mais aussi politiques. Par là, le gouvernement fragilise notre régime démocratique et constitutionnel. Nous recommandons finalement l'abandon du PL1 en raison de son caractère rétrograde du point de vue de la protection des droits fondamentaux.

2.2. Le caractère rétrograde du PL1 du point de vue de la protection des droits fondamentaux

Le PL1 est régressif en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux des Québécois(es). D'abord, parce que malgré son apparente volonté de renforcer le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes, le PL1 n'en assure en réalité qu'une protection superficielle, relevant davantage de la façade que d'un réel engagement envers ce principe fondamental (abordé dans la **sous-section 2.2.1.**). Ensuite, parce qu'il introduit une hiérarchisation indésirable et injustifiée entre les droits fondamentaux, qui opère à deux niveaux : une hiérarchisation entre les droits individuels et collectifs (abordée dans la **sous-section 2.2.2.**) et une hiérarchisation entre le droit à l'égalité et la liberté de religion (abordée dans la **sous-section 2.2.3.**).

2.2.1. L'égalité entre les femmes et les hommes : une façade

Dans un premier temps, nous soumettons que le PL1 n'entretient qu'une illusion d'une protection accrue du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Il est vrai que le PL1 prévoit certaines mesures visant, en apparence, à renforcer le droit à l'égalité²³⁷, notamment, les art. 28 (protection de l'égalité entre les femmes et les hommes par l'État) et 29 (droit à l'avortement) de la *Constitution du Québec*²³⁸, ainsi que les art. 20 et 21 de la *Loi constitutionnelle du Québec*, qui modifient les art. 9.1 et 9.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* de manière à prioriser l'égalité par rapport à d'autres droits individuels. La note explicative qui précède le PL1, pour sa part, énonce que l'égalité entre les femmes

²³⁷ Pour éviter l'encombrement du texte, nous utilisons « égalité » pour référer à la notion d'égalité entre les femmes et les hommes, bien que le principe d'égalité emporte avec lui beaucoup plus que ce type précis d'égalité.

²³⁸ À ce sujet, rappelons que l'insertion de cet article a suscité la grande réserve, voire l'indignation, de plusieurs organismes et personnes pourtant consulté(e)s durant la rédaction du projet. Consulter aussi : Naïma HAMROUNI, « La Constitution québécoise prétend vouloir protéger les femmes. La réalité est toute autre », *The Conversation*, 17 novembre 2025, en ligne : <<https://theconversation.com/la-constitution-quebecoise-pretend-vouloir-protoger-les-femmes-la-realite-est-toute-autre-265843>>.

et les hommes est un des principes fondateurs de l'État national du Québec, et une de ses valeurs sociales distinctes.

Or, une analyse de l'ensemble du PL1 révèle que cette protection demeure superficielle.

D'abord, on ne peut passer sous silence que la notion d'égalité qui semble être défendue par le PL1 est arriérée et réductrice, en ce qu'elle repose sur une vision tronquée du droit des femmes qui fragmente leur(s) identité(s) et leur(s) vécu(s)²³⁹. Les Québécoises ne peuvent être réduites à leur statut en tant que femmes²⁴⁰ : elles sont aussi, dans bien des cas, mariées, progressistes, noires, handicapées, catholiques, lesbiennes, conspirationnistes, blanches, trans, mères, musulmanes, ou neurodivergentes. On ne peut réellement protéger le droit des femmes si on ne protège pas, de manière égale, les autres droits qui composent leur identité, incluant leur droit d'exercer leur religion, ou leur protection contre la discrimination fondée sur leur couleur de peau ou sur leurs origines²⁴¹. Quoique préoccupante, cette vision réductrice est peu surprenante : elle reflète l'absence de consultation et d'implication directe des organisations militant pour les droits des femmes dans le processus ayant mené au dépôt du PL1, le législateur ayant préféré imposer sa vision du féminisme plutôt que d'écouter celles qui sont directement affectées par ses choix « constitutionnels ».

Mais même en mettant cette importante critique de côté, le PL1 renferme un paradoxe incontournable : s'il prévoit que l'égalité entre les femmes et les hommes est un principe fondateur de la nation québécoise, voire une valeur sociale fondamentale qui la distingue en tant que société, pourquoi ne l'exempte-t-il pas de l'application de la « disposition de dérogation » (ou disposition de souveraineté parlementaire) ?

Plus précisément, pourquoi l'art. 9 al. 1 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* prévoit-il que le législateur peut violer cette égalité si fondatrice à la

²³⁹ Pour la notion de fragmentation du vécu, voir : Marie-Claire BELLEAU, « Féminisme Juridique « distinct »? Comparaison Entre Le Québec et Le ROC (« Rest of Canada ») » (2005) 35 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 425, 438 ; *Canada (A.G) c. Mossop*, [1993] 1 RCS 554, 645-646. Voir aussi : Martha CHAMALLAS, « Past as Prologue: Old and New Feminisms », (2010) 17 *Journal of Tort Law* 157, 165-166.

²⁴⁰ M. CHAMALLAS, « Past as Prologue: Old and New Feminisms », préc., note 239, 166.

²⁴¹ *Id.*, 165-166 ; Patricia Hill COLLINS, *Intersectionality as Critical Social Theory*, Durham, Duke University Press, 2019 ; Brittney COOPER, « Intersectionality », dans Lisa DISCH et Mary HAWKESWORTH (dir.), *The Oxford Handbook of Feminist Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 385 ; Kimberlé CRENSHAW, « Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color », (1991) 43 *Stanford Law Review* 1241.

société québécoise « dans toute loi qu'il édicte », sans devoir fournir de justification, dès qu'il juge opportun d'inclure une « disposition de souveraineté parlementaire » ?

Pourquoi l'art. 9 al. 2 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* prive-t-il les femmes de leur pouvoir de contester, devant les tribunaux, toute loi qui les discrimine dès que le législateur juge opportun d'invoquer la disposition de dérogation ?

Si le projet constitutionnel québécois se veut résolument égalitaire, il exige plus de cohérence. Le PL1 ne peut, d'une part, prétendre placer l'égalité entre les femmes et les hommes au cœur de son projet constitutionnel, et d'autre part, priver les Québécois(es) de toute garantie que ce droit sera protégé avec vigueur et l'assujettir entièrement aux préférences des gouvernements qui se succéderont. Si l'égalité entre les femmes et les hommes est si importante au projet constitutionnel québécois, il devrait permettre aux Québécois(es) qui jugent que leurs droits ont été violés par une loi québécoise d'aller en débattre devant les tribunaux.

La même réflexion s'impose au sujet de l'art. 5 al. 1 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, qui permet au législateur de déclarer dans n'importe quelle loi que son objectif, en adoptant la loi ou une de ses dispositions, est de protéger la nation québécoise ou ses caractéristiques fondamentales. En présence d'une telle déclaration, l'art. 5 al. 2 interdit aux organismes listés à l'Annexe I d'utiliser des subventions publiques (« sommes provenant du fonds consolidé du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôt, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec... ») pour contester ou participer à une contestation de ladite loi, sauf dans des circonstances très restreintes. Cette disposition est extrêmement problématique, notamment au regard de la primauté du droit : un gouvernement – surtout un gouvernement démocratique dans un État fondé explicitement sur « la primauté du droit » (art. 18 de la *Constitution du Québec*) – ne devrait, en aucune circonstance, essayer de neutraliser la capacité des organismes publics de remettre en question la légalité de ses lois.

Mais cette disposition est aussi foncièrement incompatible avec l'ambition égalitaire du PL1.

Les organismes publics listés à l'Annexe 1 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, et dont le gouvernement tente de minimiser les

moyens de contestations, incluent le Conseil du statut de la femme, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Fonds d'aide aux actions collectives, l'Office des personnes handicapées du Québec, les centres de services scolaires, les universités, les municipalités et les ordres professionnels. Or, ces organismes ont joué un rôle prédominant dans la protection du droit à l'égalité – incluant l'égalité entre les femmes et les hommes – dans l'histoire du Québec. C'est par le biais de contrôles judiciaires initiés, supportés ou financés²⁴² par ces organismes si des femmes ont pu, au Québec, lutter pour leur droit à l'équité salariale²⁴³, pour leur droit de travailler dans la fonction publique québécoise sans devoir renoncer à leurs croyances sincères²⁴⁴, pour leur droit à un accès égal aux services de garde subventionnés²⁴⁵, ou pour leur droit à un remboursement des frais médicaux liés à l'avortement²⁴⁶.

Bien évidemment, il ne faut pas perdre de vue que ces dispositions de la nouvelle *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* auraient un effet néfaste sur la protection des groupes vulnérables en général, et non seulement sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Ce manque de considération pour le droit des minorités est extrêmement préoccupant, mais il est entièrement cohérent avec le choix du gouvernement d'omettre la « protection des droits des minorités » à titre de principe fondateur de la Constitution québécoise²⁴⁷, même s'il s'agit d'un principe constitutionnel non écrit en droit constitutionnel canadien²⁴⁸.

Or, en ce qui concerne l'égalité entre les femmes et les hommes, on ne peut nier l'incohérence du PL1, qui promet d'inscrire ce principe au cœur de son projet

²⁴² Bien que les statistiques du Fonds d'aide aux actions collectives manquent de précision quant à la nature précise des dossiers qui ont été financés, on comprend qu'en 2024-2025, 12 nouvelles actions collectives fondées sur la *Charte québécoise* ont été sujettes à des demandes de financement au fonds d'aide (https://faac.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/Site/Actualites_et_Publications/Publications/Rapports_annuels/RapportAnnuel2024-2025.pdf, p. 18), qu'en 2023-2024, ce nombre s'élevait à 14 (https://faac.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/Site/Actualites_et_Publications/Publications/Rapports_annuels/RapportAnnuel2023-2024.pdf), et en 2022-2023, à 8 (https://faac.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/Site/Actualites_et_Publications/Publications/Rapports_annuels/RapportAnnuel2022-2023.pdf).

²⁴³ *Université Laval c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2005 QCCA 27.

²⁴⁴ *Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec*, préc., note 217.

²⁴⁵ *Procureur général du Québec c. Kanyinda*, 2024 QCCA 144.

²⁴⁶ Ce recours contre le procureur général du Québec était financé, en partie, par le Fonds d'aide aux actions collectives. Voir : *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCS 1796 et *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*, 2006 QCCS 4694.

²⁴⁷ Voir l'article 18 de la partie I du PL1.

²⁴⁸ Voir par exemple : *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 150, par. 79-92 ; *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 RCS 551, par. 1 ; *Caron c. Alberta*, 2015 CSC 56, para. 35.

constitutionnel, tout en assurant à la majorité élue qu'elle pourra, par divers mécanismes, bafouer ces mêmes droits sans devoir se justifier.

2.2.2. Hiérarchisation entre les droits individuels et collectifs

Le PL1 est aussi régressif, sur le plan des droits fondamentaux, en raison du fait qu'il introduit une hiérarchisation des droits qui s'opère à deux niveaux. À un premier niveau, le PL1 hiérarchise les droits fondamentaux en plaçant les droits collectifs de la nation québécoise sur un piédestal, ce qui permettra de limiter la portée des droits individuels des Québécois(es) sur la base de justifications ambiguës.

Les nouveaux droits collectifs de la nation québécoise sont listés aux art. 7-15 de la *Constitution du Québec*. Ils incluent le droit de la nation de « protéger et de promouvoir son existence ainsi que sa culture, sa langue et ses valeurs sociales distinctes »²⁴⁹, « le droit de vivre et de se développer en français »²⁵⁰, le droit de « développer et d'organiser librement ses institutions »²⁵¹ et le droit à la protection du système juridique civiliste²⁵². Ces ajouts soulèvent une série d'accrocs évidents. Par exemple, il est bien connu que le système juridique québécois est mixte (le droit civil s'appliquant aux matières de droit privé et la *common law*, au droit public)²⁵³. Et il est difficile de concevoir, d'une perspective pratique, comment l'existence d'une violation aux droits « de la nation » sera mesurée, qui pourra faire valoir les droits « de la nation » auprès des tribunaux, et quelles réparations judiciaires pourront être octroyées en cas de violations.

Laissons toutefois ces difficultés – non moins réelles – de côté pour nous concentrer sur la question connexe de la hiérarchisation de ces droits par rapport aux droits individuels.

²⁴⁹ Voir l'article 8 de la partie I du PL1.

²⁵⁰ Voir l'article 9 de la partie I du PL1.

²⁵¹ Voir l'article 10 de la partie I du PL1.

²⁵² Voir l'article 12 de la partie I du PL1.

²⁵³ Voir par exemple : Daniel JUTRAS, « Cartographie de la mixité: la common law et la complétude du droit civil au Québec », (2009) 88 *Revue du Barreau canadien* 247, 252. Mentionnons également que le droit québécois, comme le droit canadien, interagit de manière particulière avec les traditions juridiques autochtones. Bien que le préambule de la *Constitution du Québec* qui émanerait du PL1 reconnaît l'existence des droits autochtones existants, il faut questionner le choix du législateur de ne pas les protéger explicitement dans le corps du texte constitutionnel. Cela dit, la question de la reconnaissance et la protection des droits autochtones dans le PL1 est excessivement sérieuse et importante, ce mémoire ne prétend pas l'adresser.

Les droits fondamentaux, qu'ils soient collectifs ou individuels, peuvent être conceptualisés comme donnant naissance à trois types de devoirs : (1) un devoir de respect (conçu comme une obligation de l'État de ne pas interférer avec l'exercice de droits fondamentaux) ; (2) un devoir de protection (conçu comme une obligation de mettre en place des mesures permettant de protéger l'exercice des droits contre des interférences) et (3) un devoir de promotion (conçu comme une obligation positive de remplir les conditions nécessaires pour la pleine jouissance des droits, incluant leur promotion)²⁵⁴. Logiquement, un droit qui est sujet à un devoir de respect (non-interférence) et de promotion, par exemple, bénéficiera d'une protection supérieure à un droit qui est strictement sujet à un devoir de respect.

Outre que l'article 7 précise que les droits collectifs de la nation « s'interprètent de manière extensive », cette conceptualisation permet de mieux comprendre pourquoi le PL1 a pour effet de conférer une place hiérarchique plus élevée aux droits collectifs énumérés aux art. 7-15 de la *Constitution du Québec* qu'aux droits individuels déjà protégés par la *Charte québécoise*.

Effectivement, le projet de *Constitution du Québec* prévoit que l'État a un devoir de respecter et de protéger les caractéristiques fondamentales de la nation québécoise et de son patrimoine (art. 19-20), mais aussi un droit de « promouvoir la langue et la culture québécoise » (art. 25). Les art. 48 al. 2 et 49 de la *Constitution du Québec*, quant à eux, prévoient que le gouvernement doit œuvrer au « développement et au plein exercice des droits collectifs de la nation » ainsi qu'à la « protection de son caractère unique ». Cette approche contraste avec celle qui prévaut sous la *Charte québécoise*, qui ne prévoit généralement pas de devoirs similaires, ni pour l'État, ni pour le gouvernement, en lien avec les droits et libertés de la personne²⁵⁵.

La priorité que le PL1 accorde aux droits collectifs par rapport aux droits humains protégés dans la *Charte québécoise* est confirmée par l'amendement proposé à l'art. 9.1 de la *Charte québécoise*²⁵⁶. L'article 9.1 de la *Charte* est considéré comme sa disposition « justificative », en ce qu'elle permet au gouvernement – ou à un individu privé – de justifier la violation des droits fondamentaux individuels dans certaines circonstances²⁵⁷. Elle dicte également la « manière d'interpréter

²⁵⁴ Sandra FREDMAN, *Comparative Human Rights Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p. 60.

²⁵⁵ Voir : *Charte québécoise*, chapitres 1, 2 et 3.

²⁵⁶ Voir l'article 20 de la Partie V, *Autres modifications*.

²⁵⁷ Voir par exemple : Mélanie SAMSON, *La Charte des droits et libertés de la personne du Québec en bref*, Tribunal des droits de la personne, 2020, p. 25, en ligne :

l'étendue » des droits fondamentaux²⁵⁸. Le PL1 entend modifier l'art. 9.1 de la *Charte québécoise* afin d'affirmer que tout exercice des droits fondamentaux doit respecter les droits collectifs de la nation. Cette proposition ouvre directement la porte à ce que des gouvernements minent, par exemple, les droits à la liberté d'expression²⁵⁹, à l'égalité²⁶⁰, à la liberté de conscience²⁶¹ ou à la dignité des Québécois(es)²⁶², et justifient ces violations au motif qu'elles visent à protéger des droits collectifs ambigus de type « fourre-tout », comme celui de « de développer et d'organiser librement ses institutions » (art. 10 de la *Constitution du Québec*).

Il s'agit d'un réaménagement majeur, qui diminue la protection accordée par la *Charte québécoise* pour tou(te)s les Québécois(es), et qui la rend vulnérable aux interprétations imprévisibles des droits collectifs.

Cette hiérarchisation entre les droits individuels consacrés par la *Charte québécoise* et les droits collectifs consacrés par la *Constitution du Québec* aura un effet encore plus dommageable pour les minorités culturelles qui ne se reconnaissent pas dans l'identité nationale prescrite par le PL1. L'article 43 de la *Charte québécoise* reconnaît aux minorités culturelles le droit de « maintenir et de faire progresser *leur propre vie* culturelle avec les autres *membres de leur groupe* [notre emphase] ». Or, le droit qu'il protège est de nature « socio-économique »²⁶³. En pratique, cela signifie que des violations de l'art. 43 ne donnent pas ouverture aux principaux remèdes judiciaires généralement disponibles en cas de violation des droits fondamentaux individuels prévus aux art. 1-38 de la *Charte québécoise*²⁶⁴. Ainsi, le PL1 creuse un important écart entre, d'une part, la protection des droits de la « majorité culturelle » – que la nouvelle Constitution considère digne de respect, de promotion et de protection, souvent au-delà des droits individuels garantis par la *Charte* – et, d'autre part, celle des minorités culturelles, laissées sans véritable recours en cas d'atteinte à leurs droits.

<https://tribunaldesdroitsdelapersonne.ca/fileadmin/tribunal-droits-personne/pdf/Charte_en_bref_PDF_balise.pdf>.

²⁵⁸ *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, 770 ; *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43, par. 38.

²⁵⁹ *Charte québécoise*, art. 3.

²⁶⁰ *Id.*, art. 10.

²⁶¹ *Id.*, art. 3.

²⁶² *Id.*, art. 4.

²⁶³ Voir : *id.*, Chapitre IV, « Droits économiques et sociaux ».

²⁶⁴ En raison de leur statut de « droit socio-économiques », voir : *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 2002 CSC 84, par. 96.

2.2.3. Hiérarchisation entre le droit à l'égalité et la liberté de religion

À un second niveau, le PL1 introduit une hiérarchisation – encore plus frontale que la précédente – entre le droit à la liberté de religion et le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. Effectivement, le PL1 entend modifier la *Charte québécoise* de manière à y incorporer l'art. 9.2, qui prévoit qu' « 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 »²⁶⁵.

Ce faisant, le PL1 rompt abruptement avec une jurisprudence constante en matière d'interprétation des droits et libertés des Québécois(es), qui refuse de hiérarchiser les droits fondamentaux dans l'abstrait²⁶⁶. Le droit québécois, plutôt que d'assujettir les droits fondamentaux à une hiérarchie interne, commande de pondérer les droits en présence dans une situation donnée, afin de « trouver un équilibre et un compromis conforme à l'intérêt général dans le contexte précis de l'affaire », et de parvenir à un résultat qui reflète toutes les nuances de la situation sous étude²⁶⁷.

Dans plusieurs cas, l'application de ce mécanisme de mise en balance emportera effectivement que la liberté de religion devra céder le pas face à la protection d'autres droits²⁶⁸. Nous n'y voyons aucun problème. Au contraire, il faut insister sur le fait que le droit québécois contient *déjà* un mécanisme efficace permettant de mettre en balance les droits fondamentaux de manière nuancée et respectueuse des droits de chacun(e)s, incluant la liberté de religion. Rien

²⁶⁵ Article 21 de la Partie V, *Autres modifications*.

²⁶⁶ Une jurisprudence constante refuse de hiérarchiser, entre eux, les libertés fondamentales et les droits civils et politiques prévus à la *Charte québécoise*, préférant procéder à une mise en balance contextuelle pour donner plein effet à chacun des droits impliqués : *Gosselin (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 15, par. 26 ; *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43, para. 46 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Cohen-Peillon) c. Côte-Saint-Luc Senior Men's Club*, 2025 QCTDP 24. La même approche prévaut en ce qui a trait à l'interprétation de la *Charte canadienne* : *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 RCS 835, 877 ; *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, par. 50. Évidemment, cette question est distincte de celle de la hiérarchisation entre les droits civils/politiques et les droits socio-économiques, qui sont effectivement traités différemment dans la *Charte québécoise*. Voir : *Gosselin c. Québec (Procureur Général)*, 2002 CSC 84, par. 96 ; *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2004 CanLII 20542 (QCCA).

²⁶⁷ *Aubry c. Éditions Vice-Versa inc.*, [1998] 1 RCS 591, par. 18-19 ; *Poitras c. Noël*, 2018 QCCA 451, par. 21.

²⁶⁸ Voir par exemple : *Bruker c. Marcovitz*, 2007 CSC 54, par. 17, 76-79 ; *Centre d'information et d'action sociale de l'Outaouais (Clinique des femmes de l'Outaouais) c. Veilleux*, 2008 QCCS 2599, par. 114, 137-140 ; *Singh c. Montréal Gateway Terminals Partnership*, 2019 QCCA 1494.

n'indique que ces mécanismes sont inefficaces ou qu'ils devraient être substitués par un mécanisme favorisant la primauté automatique d'un droit sur un autre.

Si le mécanisme de réconciliation des droits et libertés – qui prévaut depuis près de 50 ans – n'est pas défectueux, l'ajout d'une disposition assurant la primauté automatique d'un droit (égalité hommes-femmes) sur l'autre (liberté de religion) n'aura aucune utilité, autre que de nourrir les préjugés mal fondés et dommageables selon lesquels les pratiques religieuses sont sexistes et incompatibles avec l'égalité entre les femmes et les hommes²⁶⁹.

Le PL1 aura nécessairement un tel effet marginalisant pour les personnes religieuses, compte tenu qu'il réserve un traitement distinct et inférieur à la liberté de religion, tout en épargnant, par exemple, la liberté de conscience. Cela fait en sorte qu'une personne A ayant une croyance X enracinée dans sa religion verrait son droit automatiquement supplanté, alors qu'une personne B ayant la même croyance X (mais fondée dans ses convictions politiques ou spirituelles), aurait le bénéfice du mécanisme de mise en balance de son droit. L'identité nationale québécoise ne devrait pas se construire autour d'un tel projet qui écarte, de manière si aléatoire, l'exercice d'un droit en particulier.

Surtout, l'insertion d'une hiérarchie interne au sein de la *Charte québécoise* crée un dangereux précédent qui devrait préoccuper tous les membres de la Commission et de l'Assemblée nationale. Sous sa forme actuelle, le PL1 ne prévoit pas d'enchâssement de la *Constitution du Québec* ni de la *Charte québécoise*, ce qui signifie que leurs dispositions pourront, en toute vraisemblance, être modifiées par le biais d'un simple vote de la majorité de l'Assemblée nationale²⁷⁰. Ce choix, hautement inhabituel en matière constitutionnelle²⁷¹, signifie que tout gouvernement majoritaire pourrait, au même titre que le gouvernement actuel, proposer une nouvelle hiérarchisation interne parmi les droits et libertés fondamentaux des Québécois(es).

²⁶⁹ FONDS D'ACTION ET D'ÉDUCATION JURIDIQUES POUR LES FEMMES, *La religion et les droits à l'égalité : un cadre féministe*, 2017, p. 6, 12, 35 et 36, en ligne : <https://www.leaf.ca/wp-content/uploads/2017/11/LEAF_ReligionEqualityRights_Report_FR_112817.pdf>.

²⁷⁰ M.-H. LYONNAIS, « Constitutional Autonomy or Constitutional Overreach? Reflections on Québec's Bill 1 », préc., note 34 ; articles 6 et 7 de la partie II du PL1.

²⁷¹ Nicholas W. BARBER, « Why entrench? », (2016) 14 *International Journal of Constitutional Law* 325, 325-326 et 349-350 ; Michael HEIN, « Do constitutional entrenchment clauses matter? Constitutional review of constitutional amendments in Europe », (2020) 18 *International Journal of Constitutional Law* 78, 79. Notons que la *Charte québécoise* n'a jamais été formellement enchâssée (il ne s'agit pas d'une nouveauté introduite par le PL1), mais que cette absence d'enchâssement a été sujette à de nombreuses critiques. Voir par exemple : Oscar BOURGEOIS et Robert LECKEY, « La modification de la Charte des droits et libertés de la personne en débats », (2024) 65 *Les Cahiers de droit* 347.

Par exemple, un gouvernement pourrait décider que le droit à l'égalité (au sens large – incluant l'égalité raciale, de genre, d'orientation sexuelle, etc.) doit automatiquement avoir préséance sur la liberté d'expression, de sorte que dès qu'il existe un conflit (ex., une injonction fondée sur le droit à l'égalité qui viserait à interrompre une manifestation contre des toilettes mixtes), ce conflit serait automatiquement résolu de manière à privilégier l'égalité, aux dépens de la liberté d'expression. Un autre gouvernement pourrait décider que la liberté de conscience doit nécessairement dominer le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes, ou que la liberté de religion doit avoir préséance automatique sur le droit à la sauvegarde de la dignité.

Les possibilités sont multiples, et les risques de glissement sont réels. Ils illustrent bien, à notre avis, qu'il est hautement inapproprié d'incorporer une hiérarchie au sein de la *Charte québécoise*. Il s'agit d'un précédent dangereux qui est non souhaitable à l'heure actuelle, mais qui ouvrira aussi la porte à la manipulation et à l'érosion aléatoire et imprévisible d'autres droits fondamentaux dans le futur²⁷².

²⁷² Par souci de clarté, nous ne suggérons pas que le PL1, en tant que loi « ordinaire » de l'Assemblée nationale, devrait être modifié afin d'enchâsser formellement la *Charte québécoise*. Non seulement cette solution soulèverait des enjeux de légitimité démocratique (discutés dans la partie 1.3.), mais elle cristalliserait, dans une loi plus difficile à modifier dans le futur, les nombreux problèmes qui émanent des modifications que le PL1 apporterait aux art. 9.1 et 9.2 de cette même charte.

CONCLUSION

Dans l'histoire du Québec, la date du 9 octobre 2025 ne devra pas être minimisée. Par le dépôt du PL1 *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, un ministre de la Justice et ministre des Relations canadiennes a jugé que, pour accroître l'autonomie constitutionnelle de notre province, tous les outils devaient être utilisés, y compris ceux qui portent atteinte au principe démocratique, au principe du constitutionnalisme (entendu tant dans son acception juridique que politique) et au principe de protection des minorités. Plus largement, de diverses manières, le PL1 est aussi rétrograde du point de la protection des droits humains. Peu importe les risques pour notre cohésion sociale et sans la légitimité suffisante, il a décidé seul d'avancer dans cette direction.

Minimiser un tel précédent et accepter de discuter du PL1 seraient de graves erreurs. En effet, même si nous vivons dans un régime démocratique parlementaire sans discontinuité depuis 1792²⁷³, les expériences étrangères enseignent que « la mise en place d'un régime illibéral se fait de manière progressive par la voie normative de telle manière que, prises séparément, les interventions normatives ne semblent même pas dangereuses »²⁷⁴.

Dans le cas qui nous occupe, toute minimisation et discussion seraient d'autant moins opportunes que, lors du lancement de l'Observatoire de recherche sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, le 27 octobre 2025, l'annonce a déjà été faite par le ministre de la Justice lui-même : « Le Québec, comme seul État francophone en Amérique du Nord et comme société distincte au sein de l'union fédérale canadienne, devra toujours redoubler d'efforts et de créativité pour préserver ses droits [collectifs] et son autonomie [nos soulignements] »²⁷⁵.

²⁷³ *Acte constitutionnel de 1791*, L.R.C. (1985), app. II, n° 3.

²⁷⁴ M.-C. PONTHEAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, préc., note 79, p. 364.

²⁷⁵ Consulter : <https://uqo.ca/nouvelles/173272>. Voir aussi dans la partie I du PL1 : « Considérant que l'État du Québec est fondé sur des assises constitutionnelles enrichies au cours des ans par l'adoption de plusieurs lois fondamentales et qu'il souhaite continuer d'affirmer son identité nationale et constitutionnelle [nos soulignements]. » ou encore dans la partie II du PL1 à l'article 2 (« L'État du Québec a le devoir de préserver et d'accroître l'autonomie constitutionnelle du Québec et d'exercer pleinement les compétences constitutionnelles du Québec [nos soulignements]. ») et à l'article 3 (« L'État du Québec participe librement à l'union fédérale canadienne et contribue à son évolution en y affirmant son caractère distinct et en prenant tous les moyens pour exercer pleinement ses compétences constitutionnelles [nos soulignements] »).

Monsieur le ministre de la Justice et ministre des Relations canadiennes, si c'est au prix du principe démocratique, du constitutionnalisme et de la protection des minorités que vous comptez bâtir le futur du Québec, nous refusons de vous suivre dans cette direction. En commençant par abandonner complètement le PL1 et en s'engageant à mettre au cœur du prochain débat électoral les modalités d'un processus constituant inclusif et respectueux du droit international des droits de la personne, nous espérons de tout cœur que les 124 député(e)s de l'Assemblée nationale nous rejoindront. Nous pouvons encore écrire l'histoire du Québec, *ensemble*. Mais cela ne sera *jamais* à n'importe quel prix²⁷⁶.

²⁷⁶ « We all have a duty of constitutional care to ensure that the norms of comity, collaboration and constitutional fair play are preserved and promoted in a shared constitutional order which is sustainable over time. The time for collaboration is now. By investing in the demanding discipline of the collaborative constitution today, we preserve the precious legacy of a constitutional democracy, whilst contributing to a constitutional gift which keeps on giving » (A. KAVANAGH, *The Collaborative Constitution*, préc., note 109, p. 416). Priorité doit désormais être donnée au rétablissement de la confiance dans le milieu politique, juridique et universitaire ainsi que dans la société tout entière.