

**UNE CONSTITUTION DU QUÉBEC  
POUR L'ÉTAT DU QUÉBEC**

**Mémoire concernant le  
PROJET DE LOI N<sup>o</sup> 1 – LOI CONSTITUTIONNELLE DE 2025 SUR LE QUÉBEC**

**présenté à la**

**COMMISSION DES INSTITUTIONS**

**par**

**DROITS COLLECTIFS QUÉBEC**

**représenté par**

**Daniel TURP**  
*Président*

**M<sup>e</sup> François CÔTÉ**  
*Avocat général*  
*Directeur de la recherche juridique*

**Etienne-Alexis BOUCHER**  
*Directeur général*

**24 novembre 2025**

---

## **DROITS COLLECTIFS QUÉBEC :**

- **SALUE** la présentation du *Projet de loi n° 1* et l’initiative du gouvernement de doter le Québec d’une Constitution et d’instituer un Conseil constitutionnel;
- **RECONNAÎT** la capacité constitutionnelle du Québec d’adopter sa propre Constitution, tant dans le cadre constitutionnel canadien qu’en application du droit des peuples à l’autodétermination garanti dans les traités internationaux auxquels il s’est déclaré lié;
- **FORMULE 12 recommandations afin d’en clarifier le contenu et d’en renforcer l’effectivité**
  - Partie I – Constitution du Québec
    - 1) Art. 1 : Reformulation de la clause de suprématie
    - 2) Art. 3.1(nouveau) : Institution d’une nationalité québécoise
    - 3) Art 16 : Cohérence technique et laïcité de l’État
    - 4) Art. 19 : Ajout de certaines caractéristiques fondamentales du Québec
    - 5) Art. 53 : Ajout sur le respect de la tradition civiliste au Québec
    - 6) Art. 63 (nouveau) : Ajout d’une formule de modification
  - Partie II – Loi sur l’autonomie constitutionnelle du Québec
    - 7) Art. 8 : Codification et précisions sur la souveraineté parlementaire
  - Partie III – Loi sur le Conseil constitutionnel
    - 8) Art. 6 : Clarification de la procédure de nomination de la présidence
    - 9) Art. 6.1 (nouveau) : Modification aux critères d’éligibilité
    - 10) Art. 10 : Charge à temps plein
    - 11) Arts 18.1-18.3 (nouveaux) : Modification de la procédure de saisine
  - Partie VI – Dispositions finales
    - 12) Art. 52 (nouveau) : Ajout d’une disposition de souveraineté parlementaire
- **EXPRIME** le souhait que le *Projet de loi n° 1* soit adopté par une majorité substantielle et préférablement transpartisane des députés de l’Assemblée nationale.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1. MISE EN CONTEXTE ET PRÉSENTATION DE L'INTERVENANT</b>	4
1.1 Projet de loi n° 1 : <i>Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec</i>	4
1.2 Présentation de l'intervenant Droits collectifs Québec	5
1.3 Un projet ambitieux et perfectible	5
<b>2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE PROJET DE LOI N° 1</b>	6
2.1. Du pouvoir constituant du Québec et sa capacité d'adopter sa propre constitution dans le cadre constitutionnel canadien	6
2.2. Le pouvoir constituant du Québec et sa capacité d'adopter sa propre constitution en application du droit des peuples à l'autodétermination	8
<b>3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI N° 1</b>	10
<b>3.1 PARTIE I – CONSTITUTION DU QUÉBEC</b>	10
3.1.1 Commentaires et propositions de modifications spécifiques	10
A) De la primauté de la constitution (arts. 1 et 2)	10
(i) Article 1 – Reformulation de clause de suprématie	10
[RECOMMANDATION 1]	10
B) De la nation québécoise et de ses attributs (arts. 3-6)	11
(ii) Article 3.1 (nouveau) – Institution d'une nationalité québécoise	11
[RECOMMANDATION 2]	11
C) De ses droits collectifs (arts. 7-15)	12
D) Des droits et libertés de la personne (art. 16)	13
(iii) Article 16 – Cohérence technique et laïcité de l'État	13
[RECOMMANDATION 3]	13
E) De l'État national du Québec – Principes fondateurs (arts. 17-32)	14
(iv) Article 19 – Ajout des caractéristiques fondamentales du Québec	14
[RECOMMANDATION 4]	14
F) Des tribunaux judiciaires (arts. 51-56)	15
(v) Article 53 – Ajout du devoir de respect de la tradition civiliste au Québec	15
[RECOMMANDATION 5]	15
3.1.2 De la formule de modification	16
(vi) Article 63 (nouveau) – Ajout d'une formule de modification	16
[RECOMMANDATION 6]	16
<b>3.2 PARTIE II – LOI SUR L'AUTONOMIE CONSTITUTIONNELLE DU QUÉBEC</b>	17
3.2.1 Commentaires et proposition de modification spécifique	18
(i) Article 9 – Codification et précisions sur la souveraineté parlementaire	18
[RECOMMANDATION 7]	18
<b>3.3 PARTIE III – LOI SUR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL</b>	20
3.3.1 Commentaires et propositions de modifications spécifiques	21
(i) Article 6 – Clarification de la procédure de nomination à la présidence	21
[RECOMMANDATION 8]	21
(ii) Article 6.1 (nouveau) – Ajout de critères d'éligibilité	22
[RECOMMANDATION 9]	22
(iii) Article 10 – Énoncé de charge à temps plein	22
[RECOMMANDATION 10]	22
(iv) Articles 18.1-18.3 (nouveaux) - Procédure de saisine	23
[RECOMMANDATION 11]	23
<b>3.4 PARTIE IV – MODIFICATIONS À LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867</b>	25
<b>3.5 PARTIE V – AUTRES MODIFICATIONS</b>	25
<b>3.6 PARTIE VI – DISPOSITIONS FINALES</b>	25
3.6.1 - Commentaires et proposition de modification spécifique	25
(i) Article 52 (nouveau) – Disposition de souveraineté parlementaire	25
[RECOMMANDATION 12]	25
 ANNEXE :	 
LISTE DES RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES	26

## 1. MISE EN CONTEXTE ET PRÉSENTATION DE L'INTERVENANT

### 1.1 PROJET DE LOI N° 1 : LOI CONSTITUTIONNELLE DE 2025 SUR LE QUÉBEC

Le Québec existe en tant qu'État. Depuis la création du Dominion du Canada en 1867, il est d'ailleurs régi par un ensemble de lois, de conventions, de coutumes et de principes qui, en raison de leur nature constitutionnelle, lui tiennent lieu de constitution interne et matérielle en tant qu'État fédéré au sein de l'ordre constitutionnel canadien.

Toutefois, la détermination des contours et des limites de ces règles et des rapport qu'elles entretiennent entre elles et face au reste du droit, de même que la définition même de leur contenu et de leur statut comme matériellement constitutionnelles, restait jusqu'ici en dernier ressort essentiellement l'apanage non pas du législateur québécois mais bien des tribunaux dont les juges sont nommés par Ottawa au travers de l'interprétation judiciaire; le Québec n'ayant jamais été depuis 1867 doté de sa propre loi constitutionnelle posée avec officialité et au contenu clairement défini devant servir de référence première à toute compréhension d'un droit constitutionnel québécois.

Le 9 octobre 2025, le ministre de la Justice et des Relations canadiennes, Simon Jolin-Barette, présentait à l'Assemblée nationale du Québec, pour les fins de son adoption par le législateur constituant québécois, le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (le « Projet de loi n° 1 ») afin de franchir un cap dans notre histoire constitutionnelle – d'importance non-négligeable pour un État civiliste comme le Québec, qui plus est – et de se doter enfin d'une constitution formelle et écrite.

À cette fin, le Projet de loi n° 1 se subdivise dans le détail en 6 Parties distinctes. Sa Partie I propose que soit édictée une *Constitution du Québec* (« CQ ») destinée à en devenir sa première propre constitution formelle; sa Partie II propose l'adoption d'une *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (« LACQ ») destinée à en raffermir l'autonomie, la validité des lois et l'intégrité des compétences notamment face aux initiatives fédérales; sa Partie III propose l'adoption d'une *Loi sur le Conseil constitutionnel* (« LCC ») destinée à mettre en place un nouvel organe parlementaire du même nom; sa Partie IV propose d'apporter certaines modifications à la *Loi constitutionnelle de 1867* afin de mieux y refléter, proclamer et garantir certaines caractéristiques fondamentales du Québec; sa Partie V propose d'apporter une série de modifications à diverses lois québécoises d'importance significatives – notamment le *Code civil du Québec*<sup>1</sup> et la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>2</sup> – de manière à raffermir et de réaffirmer l'autonomie juridique du Québec en tous ses champs de compétences; et il se conclut sur une Partie VI de Dispositions finales.

Suite à la présentation du Projet de loi n° 1 à l'Assemblée nationale, une consultation générale et des auditions publiques ont été annoncées. C'est avec un profond sens du devoir que Droits collectifs Québec (« DCQ ») répond à l'appel de la Commission des institutions de l'Assemblée nationale et tient à participer à ce débat constitutionnel, historique tant pour l'État du Québec que pour la nation québécoise et l'ensemble des Québécois et Québécoises.

1 R.L.R.Q. c. C-1991 (ci-après « Code civil » ou « C.c.Q. »).

2 R.L.R.Q., c. C-12 (ci-après « Charte québécoise »).

## **1.2 PRÉSENTATION DE L'INTERVENANT DROITS COLLECTIFS QUÉBEC**

Droits collectifs Québec est un organisme à but non lucratif ayant pour mission de contribuer à la défense des droits individuels et collectifs sur le territoire québécois, eu égard notamment aux droits linguistiques et constitutionnels des citoyens. Basée sur une approche non partisane, l'action de l'organisme comporte de nombreux champs d'intervention, dont l'éducation populaire, la mobilisation sociale, la représentation politique et l'action judiciaire. Les objectifs poursuivis par l'organisme sont les suivants:

1. Réaliser des initiatives liées la recherche, à l'éducation populaire et à la sensibilisation des individus et des personnes morales quant à l'exercice de leurs droits individuels et collectifs, notamment ceux égard aux droits linguistiques et constitutionnels;
2. Contribuer à la mobilisation sociale visant à promouvoir le respect et le renforcement des droits individuels et collectifs, notamment en matière de langue, de laïcité et d'égalité entre les hommes et les femmes. De même, l'action de DCQ a pour objectif de contribuer au respect des champs de compétences du Québec et de sa tradition civiliste distincte en matière de justice;
3. Mettre sur pied des initiatives en matière de représentation politique, notamment par une contribution soutenue aux processus législatifs québécois et canadien par le dépôt de mémoires à l'Assemblée nationale du Québec et au Parlement du Canada et auprès d'organisations internationales, puis par la promotion de la création d'un programme de contestation judiciaire québécois; et
4. Contribuer aux débats judiciaires tenus au sein des différentes cours de justice québécoises et canadiennes lorsque ces débats touchent notamment à des questions liées aux droits linguistiques et constitutionnels.

C'est dans la poursuite de ses objectifs et à la lumière de ses travaux et de l'expertise de ses représentants que Droits collectifs Québec soumet respectueusement le présent mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, afin de participer au débat et faire respectueusement part de ses observations et commentaires au législateur concernant le Projet de loi n° 1.

## **1.3 UN PROJET AMBITIEUX ET PERFECTIBLE**

Droits collectifs Québec salue la présentation du Projet de loi n° 1. Elle est porteuse de nombreuses et significatives avancées juridiques et constitutionnelles pour le Québec. En outre, selon DCQ, le Projet de loi n° 1 ne ferme pas la porte à une évolution ultérieure – ni quant à son contenu, sa portée ou encore quant au statut politique du Québec. Le Projet de loi n° 1 propose des avancées constitutionnelles importantes pour le Québec.

DCQ estime qu'il aurait été éminemment souhaitable qu'un plus important processus de consultation de la société civile (notamment débutant plus tôt) ait eu lieu en amont de la présentation du Projet de loi n° 1. Nous sommes également d'avis qu'il serait ici aussi souhaitable que le Projet de loi n° 1 soit adopté par l'Assemblée nationale préférablement par un vote transpartisan et une majorité qualifiée aux 3/5 (comme il est proposé dans la recommandation 7 sur la formule de modification de la constitution).

Tout en saluant sa présentation, nous sommes par ailleurs d’avis que le Projet de loi n° 1 demeure largement perfectible. Dans son état actuel, il souffre selon nous de quelques lacunes et zones d’imprécision qui devraient recevoir remédiation avant son entrée en vigueur – faute de quoi son effectivité pourrait en souffrir, au surplus d’entraîner de possiblement importantes difficultés dans la recherche de l’intention du législateur constituant derrière certaines de ses dispositions. Suite à quelques observations générales (2), le présent mémoire formule 12 recommandations spécifiques (3) dans cette perspective.

## **2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LE PROJET DE LOI N° 1**

Depuis sa présentation, le Projet de loi n° 1 a suscité un important nombre de réactions; de l’approbation à la remise en question en passant par les interrogations et les appels aux modifications.

En prenant part à ce débat démocratique, nous sommes résolument d’avis que le Québec dispose entièrement de la capacité d’adopter ainsi sa propre constitution par voie législative comme cela est envisagé en ce moment – tant en ce qui concerne sa capacité à le faire à titre d’entité fédérée dans le cadre constitutionnel canadien (2.1) que sa capacité à le faire de manière purement autonome (i.e. : indépendamment de son statut politique comme membre de la fédération canadienne) au nom du droit fondamental des peuples à l’autodétermination (2.2).

### **2.1. DU POUVOIR CONSTITUANT DU QUÉBEC ET SA CAPACITÉ D’ADOPTER SA PROPRE CONSTITUTION DANS LE CADRE CONSTITUTIONNEL CANADIEN**

Au sein de l’union fédérale canadienne, un pouvoir constituant est reconnu aux provinces canadiennes. En effet, dès le jour 1 de la fédération, l’article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867*<sup>3</sup> accordait explicitement un tel pouvoir aux législatures provinciales dans l’énumération de leurs compétences exclusives – et aujourd’hui, l’article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prescrit explicitement que :

45. Sous réserve de l’article 41, une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province<sup>4</sup>.

L’existence autonome d’un tel pouvoir constituant fondé sur l’article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a d’ailleurs été directement reconnu par le gouvernement du Canada. En effet, le bureau du Conseil privé du Canada affirmait à cet égard en 2009 que « l’assemblée législative d’une province peut adopter une loi qui porterait le titre "Constitution de/du/de la (Province)" » et qu’une telle loi « pourrait modifier ou élargir les dispositions relatives aux constitutions provinciales que contient la *Loi constitutionnelle de 1867* »<sup>5</sup>. Ensuite, sur le front judiciaire, on remarquera que dans l’affaire

3 L’article se lisait comme suit : « 92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir : 1. [L]’amendement, de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur ».

4 Cet article 41 requiert le consentement unanime du Sénat, de la Chambre des communes et de l’assemblée législative de chaque province pour modifier : a) la charge de roi/reine, de gouverneur général ou de lieutenant-gouverneur; b) le droit d’une province d’avoir au moins autant de députés que de sénateurs au Parlement; c) l’usage officiel du français ou de l’anglais comme langues officielles de la fédération conformément au texte constitutionnel; d) la composition de la Cour suprême et e) les règles de modification de la *Loi constitutionnelle de 1982* elles-mêmes.

5 Voir BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ DU CANADA, *Constitutions provinciales*, Note du 8 sept. 2009, p. 1 [en ligne : [https://e4db1137-1275-470c-bd18-7ecbcf33e2a9.usrfiles.com/ugd/e4db11\\_59f95d0af4de4866b9d373fe979a621a.pdf](https://e4db1137-1275-470c-bd18-7ecbcf33e2a9.usrfiles.com/ugd/e4db11_59f95d0af4de4866b9d373fe979a621a.pdf).]

*Henderson c. Procureure générale du Québec*<sup>6</sup> de 2018, la Cour supérieure du Québec (jugement confirmé en 2021 par la Cour d'appel<sup>7</sup>) a officiellement reconnu le pouvoir constituant du Québec, ici exercé en apportant unilatéralement des modifications à sa constitution interne par la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*<sup>8</sup> - valide même lorsqu'il s'agit de répondre, voire de s'opposer, à des lois ou politiques fédérales. Tant qu'il n'y a pas de *contradiction ouverte* des lois constitutionnelles canadiennes ou des fondements du droit constitutionnel canadien, ni d'empiétement sur les compétences fédérales ou celles d'une autre province, l'Assemblée nationale est *souveraine* dans une telle perspective.

Plus précisément, selon la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *S.E.F.P.O.*<sup>9</sup>, un arrêt de principe remontant aux tous débuts du régime de 1982 (et sur lequel se fondent largement les décisions rendues dans *Henderson*), ceci signifie qu'une telle modification unilatérale selon l'article 45 pour être constitutionnellement valide et souveraine en droit canadien :

- ne doit porter aucune atteinte à l'organisation constitutionnelle de l'État fédéral ou d'autres provinces;
- ne doit porter aucune atteinte aux « conditions fondamentales » de l'union de 1867;
- ne doit porter aucune atteinte aux « dispositions expressément exemptées » du pouvoir de modification unilatérale; et
- ne doit causer aucun « bouleversement constitutionnel profond par l'introduction d'institutions politiques étrangères et incompatibles avec le système canadien ».

Le Projet de loi n° 1 s'avère à cet égard scrupuleusement respectueux de toutes ces limites – voire, il les mobilise comme fondements pour justifier ses positions et affirmations. Et ceci, même en considérant le futur Conseil constitutionnel à naître – instance consultative dont les membres seront nommés par l'Assemblée nationale et dont le mandat sera de formuler des avis juridiques sur l'interprétation de la Constitution du Québec ou sur les conséquences sur le Québec d'une initiative fédérale. Il n'usurperait ni ne limiterait donc en rien les pouvoirs judiciaires, ni ne bouleverserait la répartition et l'équilibre des pouvoirs au Québec. S'il sera évidemment d'une grande effectivité en matière d'intention et d'éclairage législatif, avec un potentiel rôle de « lanceur d'alerte » sur la question du partage des compétences, nous ne pouvons tout simplement pas y voir un « bouleversement constitutionnel profond » avec le système constitutionnel canadien.

Le Projet de loi n° 1 propose ainsi – par et pour le Québec seulement et en ce qui le concerne exclusivement – d'affirmer formellement la différence québécoise et de se distancer des modèles constitutionnels centraux et standardisés, notamment en affirment fortement la tradition civiliste du Québec et en proposant plusieurs dispositions interprétatives quant à la manière dont le droit (y compris constitutionnel et en matière de droits et libertés) doit être pensé, interprété et appliqué par les décideurs et les tribunaux au Québec.

On remarquera dans cette perspective que l'article 10 Projet de loi n° 1 propose une modification à la *Loi constitutionnelle de 1867* pour poser sans détour qu'au Québec, la doctrine d'intégration de la diversité est celle de l'intégration nationale et non du multiculturalisme. Or, une telle cette façon de procéder connaît déjà un précédent relativement à la question de la prestation du serment par les

<sup>6</sup> *Henderson c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCS 1586.

<sup>7</sup> *Henderson c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565.

<sup>8</sup> R.L.R.Q., c. C-20.2.

<sup>9</sup> *Le procureur général de l'Ontario c. S.E.F.P.O.*, [1987] 2 RCS 2.

députés de l'Assemblée nationale du Québec l'ajout, par voie législative ordinaire, d'un nouvel article 128Q.1 à la *Loi constitutionnelle de 1867* qui déclare que « [l]'article 128 ne s'applique pas au Québec »<sup>10</sup> - et cette modification est valide, reconnue et non contestée comme relevant du pouvoir de modification unilatérale. Le Québec peut tout à fait, unilatéralement, *adapter à sa manière* l'application d'une loi constitutionnelle formelle à son endroit; si ce pouvoir s'étend jusqu'à celui du refus intégral, il englobe nécessairement celui de la sélection d'un modèle différent pour la réalisation d'un objet.

Et finalement, ce pouvoir de modification unilatérale de la constitution interne d'un État fédéré prévu à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ne s'accompagne de tout simplement d'*aucune* condition de forme ni de véhicule parlementaire précis. Il ne requiert pas de consultations préalables en amont ni de ratification en aval, ni auprès de la population ni auprès des structures fédérales – et la voie législative « classique » a ainsi toute la validité et la légitimité nécessaire pour cette démarche.

Ceci lui est non seulement reconnu par le cadre constitutionnel canadien, mais également par le droit international et la garantie par celui-ci du droit des peuples à l'autodétermination.

## **2.2. LE POUVOIR CONSTITUANT DU QUÉBEC ET SA CAPACITÉ D'ADOPTER SA PROPRE CONSTITUTION EN APPLICATION DU DROIT DES PEUPLES À L'AUTODÉTERMINATION**

Non seulement le Québec peut formaliser son droit constitutionnel et se doter de sa propre constitution à l'intérieur des limites permises par le cadre constitutionnel canadien par voie législative, qu'il peut au surplus prétendre le faire indépendamment de celui-ci (et possiblement hors de celui-ci, si cette éventualité se produisait) au nom du droit collectif et fondamental des peuples à l'autodétermination.

La *Charte des Nations Unies*<sup>11</sup> affirme dans son Préambule « l'égalité (...) des nations, grandes et petites » et reconnaît explicitement, en ses articles 1 (2) et 55 le « principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ».

Ce droit collectif fondamental comporte deux composantes : un droit à l'autodétermination externe, par sécession d'un peuple à partir d'une structure étatique préexistante pour former un nouvel État – et un droit à l'autodétermination interne, permettant à un peuple d'organiser librement son droit et son statut politique au sein d'un territoire qu'il occupe et qu'il contrôle par voie de gouvernement et d'institutions qui le représentent, indépendamment de la question de sa souveraineté ou de son appartenance à une structure fédérative. Pour l'heure, et pour le Projet de loi n° 1, c'est le droit à l'autodétermination interne qui retiendra notre attention.

À cet égard, l'article 1<sup>er</sup> commun aux *Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme*<sup>12</sup> reconnaît le droit des peuples à l'autodétermination en ces termes explicites :

10 *Loi visant à reconnaître le serment prévu par la Loi sur l'Assemblée nationale comme seul serment obligatoire pour y siéger*, L.Q. 2022, c. 30, art. 1.

11 [1945] R.T.Can. n° 7. La Charte a été adoptée le 26 juin 1945 et est entrée en vigueur le 24 octobre 1945.

12 Voir le *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels*, 1(976) 943 R.T.N.U. 113 [1945] R.T.-Can. n° 46, R.E.I.Q 1976 (3) et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 R.T.N.U. 107, [1945] R.T.Can. n° 47, R.E.I.Q 1976 (4). Le premier est entré en vigueur le 3 janvier 1976 et le second le 23 mars 1976. Le Canada a adhéré à ces deux traités le 19 mai 1976 et le Québec s'est déclaré lié à ceux-ci le 21 avril 1976. Ils sont entrés en vigueur pour le Canada et le Québec le 19 août 1976.

1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

Plus loin, l'article 2 (2) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* mentionne par ailleurs que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes reconnu à l'article 1<sup>er</sup> peut se traduire par l'adoption de mesures d'ordre législatif propre à lui donner effet :

2 (2) Les États parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur. [soulignement ajouté]<sup>13</sup>

Dès lors, dans la mesure où le Québec forme une nation et où les Québécois forment un peuple – ce qui est un *fait incontestable* – il est alors selon nous limpide qu'ils disposent du droit d'affirmer *par voie législative* les paramètres de sa constitution interne. D'ailleurs, cette question du droit à l'autodétermination a même été examinée par la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*<sup>14</sup>. Dans l'avis formulé dans le cadre de ce renvoi, la Cour suprême affirme :

« Les sources reconnues du droit international établissent que le droit d'un peuple à disposer de lui-même est normalement réalisé par voie d'autodétermination interne – à savoir la poursuite par ce peuple de son développement politique, économique, social et culturel dans le cadre d'un État existant »<sup>15</sup>.

Bien que la Cour suprême ne l'affirme pas *explicitement*, on peut tout à fait logiquement (voire nécessairement) arguer que le droit à l'autodétermination comporte le droit de se doter de sa propre constitution. En effet, le droit de déterminer librement son statut politique et d'assurer librement son développement économique, social et culturel doit comporter le droit d'adopter sa propre loi fondamentale, ce qui est d'autant plus vrai lors qu'un tel pouvoir est également prévu dans le cadre de l'État existant. Ainsi, en application de droit interne à disposer de lui-même, un peuple disposant de son propre État, tout fédéré soit-il, dispose intrinsèquement du pouvoir de définir les normes constitutionnelles qui lui sont propres et d'énoncer en outre les principes, valeurs et institutions destinés à assurer son développement économique, social et culture.

Ainsi, comme titulaire du droit à l'autodétermination, le peuple québécois peut dès lors aussi s'appuyer sur le droit international pour adopter sa propre constitution.

13 Voir aussi l'article 50 de ce pacte qui prévoit que « [l]es dispositions du présent Pacte s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs. »

14 [1998] 2 R.C.S. 217

15 *Id.*, par. 216.

### **3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES SUR LE PROJET DE LOI N° 1**

Si nous saluons la présentation du Projet de loi n° 1, nous estimons important de souligner que dans son état actuel, il demeure traversé de quelques manques, imperfections et incertitudes qui pourraient affecter, de manière potentiellement significative, son effectivité ou la certitude de son contenu et de l'intention législative qui le traverse. Nous estimons que certaines modifications au projet lors de son étude pourraient tout à fait répondre à de telles vulnérabilités et ainsi parfaire l'entreprise.

Dans cette troisième partie du présent mémoire, nous entreprendrons ainsi de passer en revue chacune des différentes parties du Projet de loi n° 1 et formuler nos commentaires et observations sur son contenu avec, le cas échéant, des propositions de modifications (12 au total) : d'abord pour sa Partie I – *Constitution du Québec* (3.1), puis sa Partie II – *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (3.2), sa Partie III – *Loi sur le Conseil constitutionnel* (3.3), sa Partie IV – *Modifications à la Loi constitutionnelle de 1867* (3.4), sa Partie V « *Autres modifications* » (3.5), puis finalement sa Partie VI – *Dispositions finales* (3.6).

#### **3.1 PARTIE I – CONSTITUTION DU QUÉBEC**

La Première Partie du Projet de loi n° 1 en est sans doute la plus importante. Après lecture, nous sommes d'avis que celle-ci est largement bien calibrée pour atteindre les objectifs d'affirmation de la distinction et de l'autonomie juridique du droit québécois, non seulement dans les *règles positives* mais aussi et plus encore dans le *modèle intellectuel distinct, civiliste*, qui le caractérise.

Mais des améliorations seraient requises; essentiellement de deux grands ordres.

D'abord, il nous apparaîtrait pertinent de bonifier et compléter certains articles du projet de *Constitution du Québec* afin de leur apporter des précisions et clarifications pour mieux refléter l'intention législative qui les porte, fermer la porte aux écueils interprétatifs qui n'en tiendraient pas compte et maximiser les gains en autonomie (3.1.1). Ensuite, nous estimons que le projet de *Constitution du Québec* souffre également d'un manque important et significatif en ce qu'il ne comporte pas de formule de modification sous sa forme actuelle et qu'il faudrait donc y ajouter une telle formule (3.1.2).

##### **3.1.1 Commentaires et propositions de modifications spécifiques**

###### **A) De la primauté de la constitution (art. 1)**

###### ***(i) Article 1 – Reformulation de la clause de suprématie***

Tout à son sommet normatif et immédiatement après son Préambule, la Constitution débute avec un article 1 qui pose « La Constitution du Québec est la loi des lois ».

Nous ne sommes certainement pas sans apprécier le caractère symbolique d'une telle formulation, qui renvoie à plusieurs formules historiques passées avec un certain sens de la Puissance – mais nous estimons que cette tournure, peut-être un petit peu trop faste, sacrifie un peu trop d'effectivité sur l'autel de l'imagerie. Que signifie *concrètement* « la loi des lois »? Nous comprenons tout à fait

l'intention d'affirmer la supériorité hiérarchique de la Constitution mais cette formulation entraîne le risque que l'article 1 ne soit interprété *que* comme symbolique.

Nous suggérons de retenir une formulation plus sobre de « loi suprême », rapprochée du droit constitutionnel canadien<sup>16</sup> et américain<sup>17</sup>, qui demeure puissante et péremptoire, mais selon nous plus « significative » au sens sémantique.

#### **RECOMMANDATION 1**

**Constitution du Québec, art. 1**

**[Proposition de modification]**

1. La Constitution du Québec **est la loi suprême du Québec.**

### **B) De la nation québécoise et de ses attributs (arts. 3-6)**

Aux articles 3 à 6 du projet de constitution se trouve une série de dispositions déclaratoires concernant les attributs nationaux de la société québécoise en tant que peuple. Nous les saluons.

#### ***(ii) Article 3.1 (nouveau)- Institution d'une nationalité québécoise***

Nous estimons par ailleurs que l'occasion serait belle ici pour définir et instituer formellement une « nationalité » québécoise. Nous reprenons ici les observations que nous avons formulées en ce sens dans notre mémoire de 2024 au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne<sup>18</sup> en lien avec le concept de « citoyenneté » québécoise, largement inspirée du concept de statut d'électeur au sens de *Loi électorale*<sup>19</sup> que nous complétons en nous inspirant des travaux d'Édouard Baraton<sup>20</sup>.

Nous proposons donc un nouvel article en ce sens, qui s'insérerait après l'actuel article 3 (et que nous numérotions « 3.1 » aux fins du présent mémoire).

#### **RECOMMANDATION 2**

**Constitution du Québec, art. 3.1**

**[Nouvel article proposé]**

**3.1 Une nationalité québécoise est instituée.**

**La nationalité québécoise se transmet par la naissance ou l'adoption, ou s'acquiert par la naturalisation.**

16 Article 52 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

17 Article VI (2) de la *Constitution des États-Unis d'Amérique*.

18 DROITS COLLECTIFS QUÉBEC, *De la capacité à faire ses propres choix – Cinq gestes concrets pour accroître l'autonomie constitutionnelle de l'État du Québec*, Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, 6 septembre 2024.

19 *Loi électorale*, R.L.R.Q. c. E-3.3 (moins la restriction liée à l'âge).

20 Édouard BARATON, *Créer une nationalité québécoise pour la nation québécoise*, 2024 [en ligne : [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/comites-consultatifs/cccecqfc/Memoire\\_E\\_Baraton.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/comites-consultatifs/cccecqfc/Memoire_E_Baraton.pdf)]

**Toute personne titulaire de la citoyenneté canadienne et domiciliée au Québec le (insérer ici la date d'entrée en vigueur de la présente loi) est, de plein droit, de nationalité québécoise.**

**Toute personne établissant un lien de filiation par naissance ou adoption avec au moins un parent de nationalité québécoise est, de plein droit, de nationalité québécoise.**

**La nationalité québécoise peut par ailleurs s'acquérir, par naturalisation, à toute personne qui :**

**a) Est domiciliée sur le territoire du Québec de manière constante et avec intention constante depuis cinq ans;**

**b) Parle français;**

**c) Adhère et fait siens l'identité, la culture, la langue commune, les valeurs sociales, le patrimoine et l'histoire, distincts, de la nation québécoise et du Québec.**

**Le gouvernement peut établir les critères et démarches par lesquels une personne démontre satisfaire les exigences prévues aux paragraphes a) à c) ci-haut ainsi que les modalités de reconnaissance de sa nationalité.**

**Une fois acquise, la nationalité québécoise est irrévocable, sauf renonciation expresse et volontaire de son titulaire.**

### **C) Des droits collectifs (arts. 7-15)**

Droits collectifs Québec ne peut évidemment que saluer la reconnaissance juridique formelle des droits collectifs au Québec dans le Projet de loi n° 1.

Le droit et la justice dans la pensée juridique québécoise (notamment; il s'agit par ailleurs d'une caractéristique largement répandue au sein de nombreuses juridictions civilistes dans le monde) n'est pas qu'affaire individuelle et n'existe pas dans le vide social. Le concept de droit collectif pose l'établissement d'un environnement normatif basal et par défaut et duquel on ne saurait déroger hors circonstances particulières, raisonnables et justifiées (non sans analogie avec la culture juridique dominante des libertés individuelles dans le reste du Canada, mais en sens miroir) et qui garantit à tous les justiciables, de manière universelle et indépendamment de quelque caractéristique individuelle qui soit, que certains droits et privilèges leur sont acquis et garantis de manière inaliénable *ad erga omnes* – tant face à l'État que face à leurs prochains – du seul fait de leur existence au sein du cadre juridique québécois : le droit de vivre dans la culture, la langue et les valeurs communes distinctes de la nation québécoise, incluant le droit de voir celles-ci perdurer et se perpétuer; le droit de gagner sa vie, vivre et évoluer en français; le droit de disposer d'institutions librement et démocratiquement organisées; le droit à un État, des institutions et des services publics laïques; le droit de voir toutes les affaires juridiques mobilisant ses intérêts au Québec être adjugées en justice conformément aux structures, sources et méthodes de sa tradition civiliste distincte; le droit à l'autodétermination nationale et au choix du statut politique de l'État; le droit à la reconnaissance de son expression démocratique.

## **D) Des droits et libertés de la personne (art. 16)**

Le projet de *Constitution du Québec* propose un enchâssement constitutionnel des droits et libertés de la personne garantis par les articles 1 à 38 de la *Charte québécoise* ainsi que les droits linguistiques fondamentaux consacrés aux articles 2 à 6.2 de la *Charte de la langue française*<sup>21</sup>.

Nous saluons une telle formalisation, tout à fait conforme et cohérente avec le statut déjà matériellement constitutionnel de ces dispositions au Québec en raison de leur objet, de leur importance et de leur caractère fondamental. À noter, nous apprécions tout particulièrement qu'une telle formalisation constitutionnelle de ces articles les déliera de tout possible devoir de conformité subjuguée à la *Charte canadienne* pour plutôt les placer dans un rapport d'harmonie égalitaire en raison du principe de non-contradiction constitutionnelle.

Nous saluons également que le projet de *Constitution du Québec* reconduise la clause de primauté normative accompagnée de soupapes de souveraineté parlementaire prévue aux article 52 de la *Charte québécoise* et 88.16 de la *Charte de la langue française*.

### **(iii) Article 16 – Cohérence technique et laïcité de l'État**

Nous estimons qu'il serait approprié de donner également à ces deux derniers articles un statut constitutionnel – ceci afin d'éviter que les mécaniques de primauté normative avec soupape de protection de la souveraineté parlementaire qu'ils posent puissent, elles-mêmes, être (ou plus facilement que leurs objets de protection) aisément abrogées ou transformées. Une telle situation serait source de grande confusion interprétative et pourrait handicaper sérieusement l'effectivité tant des libertés fondamentales que de la souveraineté parlementaire.

Aussi, dans la mesure où le projet de *Constitution du Québec* (article 11) pose formellement la laïcité de l'État comme un droit collectif constitutionnellement reconnu au Québec, nous estimons qu'il serait cohérent d'en rajouter mention à l'article 16 et de constitutionnaliser formellement les articles 1 à 10, 11, et 14 à 17 de la *Loi sur la laïcité de l'État* suivant la même logique de formalisation constitutionnelle des dispositions fondamentales de la *Charte québécoise* et de la *Charte de la langue française* animant le reste de cet article 16 (y compris concernant la disposition de primauté normative et de souveraineté parlementaire de son article 11). Dans cette perspective, les articles 1 à 10 et 14 à 17 de la *Loi sur la laïcité de l'État* sont porteurs de droits collectifs et individuels directs à la laïcité; et l'article 11 pour sa part est une disposition de primauté législative avec soupape de souveraineté parlementaire (justifiant de l'aborder séparément) – et ils ont à tel égard toute leur place à se voir conférer un statut constitutionnel. Les articles 12 et 13, quant à eux, sont des articles techniques et administratifs concernant les modalités de surveillance et de respect des mesures prévues par la loi, et nous estimons qu'ils ne devraient pas être constitutionnalisés – parce qu'ils ne portent pas dans leur essence même des droits collectifs et individuels fondamentaux, et pour leur permettre de conserver la souplesse nécessaire à leur évolution par voie législative ordinaire.

Nous recommandons par ailleurs la suppression des mots « à l'égard des droits linguistiques fondamentaux » au second alinéa; cette précision « n'apportant rien » d'un point de vue technique, elle

21 Ces articles consacrent les droits linguistiques fondamentaux à recevoir des services publics en français, à participer à des assemblées délibérantes en français, à travailler en français, d'être informé et servi en français dans un contexte de droit de la consommation de recevoir une instruction publique en français, de bénéficier des services publics de francisation et d'apprentissage du français et de bénéficier d'une justice et d'une législation en français.

pourrait devenir source de confusion interprétative ultérieure et nous recommandons de tout simplement éviter ce risque en enlevant la formule.

### **RECOMMANDATION 3**

**Constitution du Québec, art. 16**

**[Proposition de modification]**

**16.** Le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12), **ainsi que son article 52**, les droits linguistiques fondamentaux visés aux articles 2 à 6.2 de la Charte de la langue française (chapitre C-11), **ainsi que son article 88.16, et le régime de protection des droits individuels et collectifs à la laïcité de l'État prévu aux articles 1 à 10 et 14 à 17 de la Loi sur la laïcité de l'État (Chapitre L-0.3), ainsi que son article 11** font partie de la Constitution du Québec.

Sont réputées compatibles avec la Constitution les dispositions d'une loi qui prévoit de manière expresse, conformément à l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne ou, à l'article 88.16 de la Charte de la langue française **ou à l'article 11 de la Loi sur la laïcité de l'État**, qu'elles s'appliquent malgré ces chartes **ou cette loi**.

### **E) État national du Québec – Principes fondateurs (arts. 17-32)**

À ses articles 17 à 32, le projet de *CQ* propose de poser une série de principes fondateurs sous forme de grandes déclarations – plusieurs inscrits sous la forme de devoirs et d'obligations de l'État à leur accomplissement. Ces principes fondateurs, outre leur force de symbole, servent deux fonctions effectives distinctes et complémentaires : ils établissent certaines missions fondamentales de l'État et posent des rails-cadres intellectuels à l'orientation (interprétation-application) du Droit et de la Constitution – et des actions de l'État posées en leur nom au Québec – dans le nécessaire respect de ces principes fondateurs et des caractéristiques fondamentales du Québec et de la société québécoise.

Or, tout louable cet objectif soit-il, nous estimons qu'un devoir de précision s'impose.

#### ***(iv) Article 19 – Ajout des caractéristiques fondamentales du Québec***

Le projet de *CQ* pose à son article 19 le devoir pour l'État de protéger les « caractéristiques fondamentales du Québec ». Il fait cependant défaut de dire de quoi il s'agit, et cette imprécision pourrait être source de confusion; à plus forte raison du fait que la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, elle, en parle à son article 14 – de même que la *Loi sur le Conseil constitutionnel*, à son article 3 (1<sup>o</sup>). Il serait pour le moins curieux que la définition d'un *objet* constitutionnel dans sa nature même soit ainsi « déléguée » à des actes législatifs « ordinaires » (tout organique soient-ils), qui pourraient être « ordinairement » modifiés ou abrogés dans leur totalité.

Nous proposons à cet égard, par souci de cohérence, de tout simplement reprendre les caractéristiques prévues à l'article 14 (1<sup>o</sup>) du projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* et à l'article 3 (1<sup>o</sup>) du projet de *Loi sur le Conseil constitutionnel* et de les expliciter nommément à l'article 19. Pour ne pas « cristalliser » ces caractéristiques et permettre une certaine évolution dans le temps à charge d'une

certaine stabilité de base sur ces éléments essentiels, nous proposons d'ajouter un « notamment » en ouverture de cette énumération<sup>22</sup>.

#### **RECOMMANDATION 4**

**Constitution du Québec, art. 19**

**[Proposition de modification]**

**19.** L'État protège les caractéristiques fondamentales du Québec.

**Ces caractéristiques fondamentales sont notamment :**

**1 ° La langue française;**

**2 ° La tradition civiliste;**

**3 ° La laïcité de l'État;**

**4 ° Le modèle d'intégration à la nation québécoise.**

#### **F) Des tribunaux judiciaires (arts. 51-56)**

Si tous les pouvoirs de l'État moderne tirent leur légitimité de la Constitution, les tribunaux judiciaires en sont encore plus particulièrement dépendants. Non seulement ceux-ci n'ont, contrairement au législatif et à l'exécutif, aucune légitimité démocratique et politique au sens électoral direct, qu'au surplus leur rôle, leur mission fondamentale, est d'appliquer le droit conformément à l'ordre juridique établi, dont la Constitution est la norme la plus fondamentale qui soit et, ultimement, la source de leur légitimité et de leurs pouvoirs permettant aux décisions rendues de participer au maintien de l'État de droit. Leur encadrement est aussi pertinent que *nécessaire* dans une constitution – particulièrement au sein d'un ensemble fédératif où le Québec dispose, lui seul, d'une tradition juridique distincte.

Nous voyons des traces claires d'intentions constituantes en ce sens particulièrement aux articles 53 à 55 du projet de CQ. Et pour renforcer ces prescriptions, notamment pour rehausser le respect dû à la tradition civiliste, nous proposons une modification ciblée à l'article 53.

#### ***(v) Article 53 – Ajout sur le devoir de respect de la tradition civiliste au Québec***

Nous proposons une modification à l'article 53 – par l'ajout d'un second aliéna – pour rappeler aux tribunaux leur devoir respecter la tradition civiliste du Québec au moment de rendre jugement, tant en lettre qu'en esprit.

À noter, ceci ne signifie en rien un blocage à toute possible importation normative provenant d'un système autre, mais en tel cas, cela viendra alors avec un nécessaire devoir d'en interpréter le sens et de la faire fonctionner de manière respectueuse des fondements de la tradition civiliste. Les exemples historiques abondent pour démontrer que c'est tout à fait faisable lorsque les tribunaux s'en donnent la peine (comme ils l'ont fait pour le droit des fiducies, des successions, des personnes morales, etc.); et le

<sup>22</sup> Le libellé des caractéristiques fondamentales utilisé dans la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* et de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* n'est pas non plus exhaustif et laisse la porte ouverte à des ajouts.

palier fédéral lui-même reconnaît ouvertement la faisabilité de la chose dans l'article 8.1 de sa *Loi d'interprétation*.

#### **RECOMMANDATION 5**

***Constitution du Québec, art. 53***

**[Proposition de modification]**

**53.** 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.

**Ils doivent rendre jugement dans toute affaire dont ils sont saisis dans le respect des valeurs, des principes généraux, des prémisses et des méthodes de la tradition civiliste du Québec.**

### **3.1.2 De la formule de modification**

Il est selon nous absolument essentiel que la *Constitution du Québec* dispose d'une formule de modification particulière, que requiert sa nature en tant que loi suprême.

En effet, sans formule spéciale de modification, la Constitution – dont la nature est pourtant de devoir être un gage de stabilité pour ancrer l'existence, les paramètres de fonctionnement et la mission profonde de l'État et du droit au Québec – demeurerait, en matière législative technique, une simple « loi ordinaire », voire « quasi-constitutionnelle », qui pourrait être abrogée ou dénaturée du jour au lendemain au gré des vents politiques, des changements de gouvernement et de majorité parlementaire et des enjeux partisans aussi infinis qu'imprévisibles, par simple vote majoritaire à l'Assemblée nationale.

Nous proposons une formule spéciale de modification de la *Constitution du Québec* qui s'inspirerait - avec quelques adaptations - de la *Constitution française*<sup>23</sup> et qui prévoirait un mécanisme de modification par deux voies : soit par résolution aux trois cinquièmes des députés -ou- par résolution adoptée à majorité ordinaire puis soumise et ratifiée par référendum populaire. Toujours en nous inspirant, avec adaptation, de la *Constitution française*, nous proposons de réserver le pouvoir d'initiative d'une telle importante réforme au Premier ministre ou au Gouvernement, d'une part, ou encore à une majorité absolue de députés<sup>24</sup> - ceci pour garantir une que le processus ne sera initié qu'en présence d'une volonté parlementaire déjà non-négligeable tout en laissant encore place au débat et à la faculté de chercher à convaincre.

Nous proposons ici essentiellement un mode « par défaut » aux trois cinquièmes, permettant toutefois au gouvernement (ou autre initiateur) de s'en remettre au peuple directement s'il n'arrive pas à rallier le consensus parlementaire requis alors qu'il demeure convaincu que la modification constitutionnelle est souhaitée et nécessaire.

<sup>23</sup> *Constitution du 4 octobre 1958*, art. 89 (France).

<sup>24</sup> Il importe ici qu'une majorité à 50%+1 de députés puisse initier le processus, celui-ci ne pouvant aboutir que si cette majorité initiatrice réussit à obtenir soit un appui des trois cinquièmes (3/5) des députés soit un appui de 50% +1 des votes déclarés valides suite à une consultation populaire.

## **RECOMMANDATION 6**

***Constitution du Québec, art. 63***

**[Nouvel article proposé]**

### **63. La Constitution du Québec peut être modifiée :**

**a) par l'adoption d'une résolution adoptée aux trois cinquièmes (3/5) des membres de l'Assemblée nationale; ou**

**b) par l'adoption d'une résolution adoptée à majorité de 50% plus un des membres de de l'Assemblée nationale, et subséquemment soumise à une consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50 % de ces votes plus un vote.**

**Une telle résolution peut être initiée par le premier ministre, par le gouvernement ou par un groupe de députés représentant 50% plus un des membres de l'Assemblée nationale.**

Et pour conclure en anticipant un questionnement inévitable : comment justifier de grever le projet constitutionnel d'une formule de modification avec une majorité qualifiée aux trois cinquièmes 3/5 – alors qu'il est appelé à être adopté à majorité parlementaire ordinaire? Si nous estimons qu'il serait *souhaitable* que l'adoption même du projet constitutionnel bénéficie d'une majorité qualifiée et préférentiellement transpartisane, elle ne nous semble pas *nécessaire*. En effet, le projet de *Constitution du Québec* ne propose pas tant de changements de fond ni de redéfinition du contrat social ou des fondements de l'État qu'il pose plutôt la reconnaissance d'une réalité déjà établie de manière constante et paisible depuis longtemps – ce qui justifie alors l'adoption par majorité parlementaire régulière. S'il devient question d'apporter des *modifications* à cette expression du contrat social québécois, l'enjeu n'est plus le même et il devient souhaitable de le traiter différemment.

### **3.2 PARTIE II – LOI SUR L'AUTONOMIE CONSTITUTIONNELLE DU QUÉBEC**

En parallèle avec le projet de *Constitution du Québec* lui-même, qui en forme indubitablement la part du lion dans sa Partie I, le Projet de loi n° 1 propose également dans sa Partie II d'adopter une série de mesures de renforcement de l'autonomie constitutionnelle du Québec au travers de l'action gouvernementale et des structures publiques par l'édiction d'une *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*.

D'abord et avant tout, nous y voyons une approche fondée sur la cohérence. Si le projet de *Constitution du Québec* affirme, fois après fois, la souveraineté constitutionnelle du Québec dans ses champs de compétence, l'impératif d'en reconnaître et valoriser les caractéristiques fondamentales et l'identité distincte, ainsi que sa résolution profonde à affirmer son autonomie politique, juridique et démocratique aussi loin que le cadre constitutionnel le permette face à Ottawa et aux pouvoirs centraux de la fédération, la moindre des choses est que le Parlement et le Gouvernement du Québec *agissent* pour matérialiser cette réalité.

La Partie II du Projet de loi n° 1 propose d'adopter une *LACQ* visant particulièrement l'État ainsi que les services, pouvoirs et deniers publics pour canaliser ceux-ci vers une telle affirmation. Dès l'article 1, le projet de *LACQ* se donne mission d'affirmer et d'assurer : « une action gouvernementale

coordonnée dans la défense des intérêts supérieurs du Québec, son intégrité territoriale ainsi que sa représentativité au sein des institutions communes comme l'union fédérale canadienne », le tout « sans subordination à l'État fédéral et sans empiètement de celui-ci sur les compétences constitutionnelles du Québec.

Nous approuvons de manière générale, mais nous estimons que quelques commentaires et une proposition de modification ciblée seraient de mise concernant l'article 9 du projet de *LACQ* en matière de souveraineté parlementaire.

### **3.2.1 Commentaires et proposition de modification spécifiques**

#### **(i) Article 9 – Codifier et préciser la souveraineté parlementaire**

L'article 9 du projet de *LACQ* propose de codifier et d'affirmer les pratiques législatives au Québec depuis près d'un demi-siècle en matière de recours aux clauses souveraineté parlementaire<sup>25</sup>. Il vise à consacrer la faculté judiciairement reconnue et confirmée de l'Assemblée nationale - que celle-ci exerce de manière constante, paisible et publique depuis l'arrêt *Ford*<sup>26</sup> - de soustraire une de ses lois au contrôle judiciaire de sa conformité aux droits et libertés y consacrés (et plus précisément à l'*interprétation judiciaire* qui en est faite), tant en amont qu'en aval de toute contestation judiciaire, et le tout, sans avoir à justifier ou expliquer judiciairement ce choix.

Cette codification est conforme à l'état politique du droit constitutionnel au Québec sur la question depuis les années 1980 – au surplus de respecter scrupuleusement les enseignements constants des tribunaux tant depuis l'arrêt *Ford* que jusqu'à la toute récente décision de la Cour d'appel du Québec dans *Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec*<sup>27</sup>. Nous y voyons aussi une affirmation de l'autonomie constitutionnelle du Québec dans le contexte des contestations soulevées à son endroit devant la Cour suprême du Canada dans le cadre de l'affaire *Commission scolaire English-Montréal, et al. c. Procureur général du Québec, et al.*<sup>28</sup>.

Pour compléter cette entreprise, nous recommandons par ailleurs de préciser, au second alinéa de l'article 9, que la préclusion de contestation judiciaire en raison de l'inclusion d'une disposition d'une disposition de souveraineté parlementaire dans une loi ne se limite pas *qu'aux seuls pourvois en contrôle judiciaire* comme véhicules d'*invalidation* au sens strict, mais qu'elle englobe aussi les recours en jugements déclaratoires ou en dommages-intérêts<sup>29</sup> (qui seraient des voies indirectes de contournement pour attaquer la loi sans en chercher, *techniquement*, l'*invalidation* ou l'*inopérabilité*).

Ensuite, nous estimons que cet article 9, s'il a vocation de recevoir une portée carrément *constitutionnelle* (notamment pour renforcer la protection *constitutionnelle* découlant des déclarations

25 Ces dispositions se retrouvent aux articles 52 de la *Charte québécoise*, 88.16 de la *Charte de la langue française* et 14 de la *Loi sur la laïcité de l'État* ainsi que l'article 33 de la *Charte canadienne*. Sur la pratique québécoise, voir Guillaume ROUSSEAU et François CÔTÉ, *A Distinctive Quebec Theory and Practice of the Notwithstanding Clause : When Collective Interests Outweigh Individual Rights*, 47-2 (2017) R.G.D 343 ainsi que François CÔTÉ *et al.*, *From Ford v. Québec to the Act Respecting the Laicity of the State : A Distinctive Quebec Theory and Practice of the Notwithstanding Clause*, 94 (2020) S.C.L.R. 463.

26 *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712.

27 2024 QCCA 254.

28 Cour suprême du Canada, Dossier 41231 [ en ligne : <https://www.scc-csc.ca/fr/cases-dossiers/search-recherche/41231> ] Les audiences devant la cour sont prévues pour mars 2026.

29 Ce qui est par ailleurs cohérent avec *Ford* et *Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec*.

de souveraineté parlementaire), aurait davantage sa place dans la *Constitution du Québec* plutôt que dans la *LACQ*. En effet, dans la mesure où la *LACQ* est une « loi ordinaire », elle demeurerait techniquement inférieure aux lois *formellement constitutionnelles* et l'article 9 *pourrait* être invalidé par une décision judiciaire qui prétendrait se fonder dans la constitution formelle pour interpréter autrement le fonctionnement des déclarations de souveraineté parlementaire.

Un tel écueil serait selon nous facilement évitable en déplaçant cet article pour aller plutôt directement le codifier dans la *Constitution du Québec* - ce qui, là, lui conférerait le statut constitutionnel formel nécessaire pour ne plus être en telle situation de vulnérabilité. Nous recommanderions à cet égard de l'inclure au Titre Quatrième, Chapitre Deuxième « Du Parlement du Québec » de la Constitution du Québec, après son article 44 – où il y trouverait une place naturelle (et nous le numérotions ainsi « 44.1 » au présent mémoire).

#### **RECOMMANDATION 7**

##### **Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec art. 9**

**[Proposition de modification]**

**[Proposition de déplacement]**

Nous recommandons de supprimer cet article de la *LACQ* et le déplacer dans la *Constitution du Québec*, dans la section « *Du Parlement du Québec* » (après l'article 44). Le nouveau libellé cet article se lirait comme suit :

**44.1.** 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 visés par une telle disposition de souveraineté parlementaire, en vue de faire déclarer inopérante la loi ou la disposition visée par cette disposition de souveraineté parlementaire.

**Il ne peut non plus être exercé de recours en jugement déclaratoire eu égard à la conformité de la loi par rapport à des droits et libertés visés par une telle disposition, ni recours en obtention d'ordonnances ou de dommages-intérêts lié à l'application de la loi en rapport avec un droit ou une liberté visé par une telle disposition.**

### 3.3 PARTIE III – LOI SUR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Dans sa Partie III, le Projet de loi n° 1 propose – par l’adoption de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* d’instituer un Conseil constitutionnel, une nouvelle structure parlementaire faisant partie intégrante de l’Assemblée nationale et qui aura pour mandat, lorsque saisi à cette fin, de rendre des avis sur :

- l’interprétation de la *Constitution du Québec* (y incluant, notamment, en matière de libertés fondamentales et de conformité des lois québécoises face à la *Charte québécoise*, la *Charte de la langue française* et la *Loi sur la laïcité de l’État*); ou encore
- les conséquences sur le Québec (notamment quant à ses caractéristiques fondamentales<sup>30</sup>, ses droits collectifs, son patrimoine commun, dont la culture, son intégrité territoriale et juridictionnelle, son autonomie et ses compétences constitutionnelles, ses revendications historiques, son économie – et tout autre élément estimé pertinent par le Conseil) des initiatives fédérales, notamment par l’usage du pouvoir de dépenser.

Une telle façon de procéder, directement inspirée du parlementarisme français pour être intégrée avec adaptation à notre structure parlementaire, emportera un effet largement similaire au processus de *renvoi* par lequel le gouvernement adresse une question théorique aux tribunaux supérieurs en leur demandant de clarifier l’état du droit sur une question – mais ici avec trois avantages *majeurs* :

1. Les mandats possiblement confiés au Conseil pourront aller beaucoup plus loin dans l’analyse empirique que les procédures de renvois devant les tribunaux en ce qui concerne les initiatives fédérales – en ce que le Conseil est aussi investi du pouvoir de se prononcer sur des éléments politiques et matériels – certes dans une perspective juridique, mais avec beaucoup plus de latitude que les tribunaux n’en ont généralement et ordinairement;
2. Les membres du Conseil sera de nomination québécoise – alors que les tribunaux supérieurs, seuls habilités constitutionnellement à prononcer des renvois (et à procéder à des contrôles judiciaires), sont actuellement de nomination fédérale. Il peut sembler d’un détail, mais la nuance est tout sauf anodine lorsqu’on sait que des études récentes ont empiriquement démontré une tendance mesurable des juges supérieurs de nomination fédérale (Cour d’appel du Québec, Cour suprême du Canada) à déployer dans leurs décisions une certaine forme de conformité idéologique-politique envers la culture politique dominante au gouvernement fédéral en matière de conception du droit au moment de leur nomination (trudeauisme, multiculturalisme, etc.) lorsqu’il est question d’affaires constitutionnelles mobilisant le Québec<sup>31</sup>. Dès lors, un Conseil constitutionnel dont les membres sont de nomination *québécoise* pourra faire *contrepois* en matière de valeurs et modélisation sociale-juridique-traditionnelle dans la *conception* du droit au moment de

30 Notamment définies à l’article 3 (1<sup>o</sup>) LCC et que nous proposons également de poser par cohérence à l’article 19 du projet de *Constitution du Québec* (*Supra* 3.1.1 (iv))

31 Guillaume ROUSSEAU et Sébastien BOUTHILLIER, *La pensée des Trudeau, le Québec et le pouvoir judiciaire : Analyse réaliste et politique de jugements rendus par des juges nommés par le gouvernement de Justin Trudeau*, Montréal, Institut de recherche sur le Québec, 2024. Voir également François CÔTÉ, *Code civil, Chartes des droits et traditions juridiques*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2025; et Sujit CHOUDHRY, *Rights adjudication in a Plurinational State: The Supreme Court of Canada, Freedom of Religion and the Politics of Reasonable Accommodation*, (2013) 50 *Osgoode Hall L.J.* 575.

rendre ses analyses, en étant beaucoup plus proche de la *pensée juridique québécoise* que de la *pensée juridique fédérale canadienne*.

3. Dans la mesure où des avis pourront être formulés par le Conseil *en amont, pendant le processus d'adoption d'une loi*, de tels avis, fouillés, avec références, sources et explications – tout un grand *argumentaire* – devront dès lors être pris en compte lors de tout processus ultérieur d'analyse de la loi, y compris tout futur contrôle judiciaire, que les tribunaux ne pourront pas ignorer.

De manière générale, Droit collectifs Québec approuve cette initiative, dont il avait recommandé l'adoption dans notre mémoire au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne<sup>32</sup>.

Nous estimons toutefois que celle-ci comporte encore quelques zones d'ombres et pourrait être rehaussée par quelques précisions.

### **3.3.1 Commentaires et propositions de modifications spécifiques**

#### ***(i) Article 6 – Clarification de la procédure de nomination à la présidence***

L'article 6 du projet de *LCC* pose qu'il revient au premier ministre, sur recommandation du ministre de la Justice, de proposer la nomination des cinq (5) membres du Conseil constitutionnel à l'Assemblée nationale et de son président, pour approbation aux deux tiers.

Nous ne pouvons qu'approuver cette façon de faire, mais dans son libellé actuel, l'article 6 laisse planer une certaine incertitude sur la charge de président du Conseil. Il n'est pas *clairement* posé que la nomination à la présidence soit également faite par l'Assemblée nationale sur recommandation du premier ministre et un doute pourrait subsister quant au fait que la nomination à la présidence puisse plutôt se produire par cooptation interne entre les divers membres du conseil, qui élèveraient l'un d'entre eux ou d'entre elles à la présidence. À cette fin, nous proposons l'ajout d'un alinéa explicite à cet égard.

#### **RECOMMANDATION 8**

##### ***Loi sur le Conseil constitutionnel art. 6***

**[Proposition de modification]**

**6.** Le Conseil est composé de cinq membres, dont son président. **Les membres** sont nommés par l'Assemblée nationale, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée.

**La nomination à la présidence du Conseil est également faite par l'Assemblée nationale, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée.**

Le premier ministre propose les membres sur recommandation du ministre et du ministre de la Justice et en fonction de leur sensibilité et de leur intérêt pour la protection des droits collectifs de la nation

<sup>32</sup> DROITS COLLECTIFS QUÉBEC, *De la capacité à faire ses propres choix – Cinq gestes concrets pour accroître l'autonomie constitutionnelle de l'État du Québec*, Mémoire présenté au Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, 6 septembre 2024, p. 13.

québécoise, des droits et libertés ainsi que de l'autonomie constitutionnelle du Québec.

**(ii) Article 6.1 (nouveau) – Ajout de critères d'éligibilité**

Afin de garantir le sérieux et le professionnalisme du Conseil et faire « miroir » à la fonction judiciaire supérieure (et ainsi clore préventivement toute critique sur la formation juridique ou l'expertise en droit des membres du Conseil) – nous proposons de poser que seuls des juristes de formation (avocats, notaires, professeurs de droit, juges québécois) sélectionnés selon des critères comparables à ceux liés à la nomination judiciaire puissent être nommés membres du Conseil.

Nous proposons à cette fin l'ajout d'un nouvel article au projet de *LCC*, que nous numérotions ici « 6.1 ».

**RECOMMANDATION 9**

***Loi sur le Conseil constitutionnel art. 6.1***

**[Nouvel article proposé]**

**6.1 Seuls peuvent être nommés comme membres ou président du Conseil les personnes qui, au moment de leur nomination, sont domiciliées au Québec et sont ou ont été, pendant une période minimale de 10 ans :**

- a) Avocats dûment inscrits au Tableau de l'ordre du Barreau du Québec; ou**
- b) Notaires dûment inscrits au Tableau de l'ordre de la Chambre des notaires du Québec;**
- ou**
- c) Professeurs de droit dûment membres du corps professoral d'une faculté de droit ou d'un département de droit d'une Université au Québec; ou**
- d) Investis de fonctions judiciaires au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (Chapitre T-16) ou de la Loi sur la justice administrative (Chapitre J-3) ou encore membres du Tribunal des droits de la personne au sens de la Charte des droits et libertés de la personne (Chapitre C-12);**

**La période minimale de 10 ans ci-haut peut se calculer par cumul des qualités précédentes, si elles n'ont pas été exercées en même temps.**

À noter, si le législateur ne retenait pas cette proposition pour l'ensemble du Conseil constitutionnel, nous recommandons subsidiairement d'y astreindre minimalement la *présidence* du Conseil.

**(iii) Article 10 – Charge à temps plein**

Tout comme la charge de député, la charge de membre (et de président) du Conseil constitutionnel devrait selon nous retenir toute l'attention professionnelle de ses titulaires, qui ne devraient pas diviser leur temps de travail - et leurs éventuels devoirs de loyauté, avec tous les possibles conflits réels ou apparents que cela pourrait engendrer - auprès d'autres employeurs ou activités. Il importe selon nous que l'Assemblée nationale en retienne les services et leur confie mandat à temps plein.

À cette fin, nous proposons une précision à cet effet dans l'article 10 *LCC* en y insérant d'entrée de jeu un nouvel alinéa à cet effet. Nous recommandons également de modifier légèrement la formulation de l'article 10 (dans ce qui serait maintenant son second alinéa) pour éviter toute ambiguïté sur la possibilité que les membres du Conseil puissent exercer leur charge à titre gratuit – ce qui selon nous ne devrait pas être le cas.

#### **RECOMMANDATION 10**

***Loi sur le Conseil constitutionnel art. 10***

**[Proposition de modification]**

#### **10. Les membres du Conseil sont, pendant la durée de leur mandat, à l'emploi à temps plein de l'Assemblée nationale.**

**Les membres du Conseil sont rémunérés selon le traitement et aux conditions déterminés par le Bureau de l'Assemblée nationale.**

Pour le reste de leurs conditions de travail, notamment quant à leurs devoirs de loyauté, de confidentialité, de réserve, nous estimons tout à fait approprié de s'en remettre au Bureau de l'Assemblée nationale sur consultation du Commissaire à l'éthique et à la déontologie, comme le proposent les articles 11 et 12.

#### ***(iv) Articles 18.1-18.3 (nouveaux) - Procédure de saisine***

Un détail particulièrement important fait selon nous défaut dans le projet de *LCC* – en ce que celui-ci ne mentionne nullement la procédure de saisine du Conseil. Qui peut saisir le Conseil d'une question constitutionnelle ou d'une demande d'opinion sur une initiative fédérale et comment se déroule le processus par lequel il en arrivera à émettre des avis?

Nous réalisons tout à fait qu'il incombe de laisser au Conseil le maximum d'autorégulation en la matière et lui laisser la plus grande latitude possible dans l'établissement de sa propre procédure, comme le prévoit d'ailleurs l'article 16 *LCC* – mais nous estimons que certaines lignes directrices auraient leur place dans la loi. À la lumière de l'expérience française<sup>33</sup> et au vu des objectifs poursuivis par un Conseil constitutionnel québécois, nous proposons le modèle suivant (le même selon qu'il s'agisse d'une question d'avis sur une initiative fédérale ou sur une question d'interprétation de la Constitution du Québec – mais avec une procédure particulière dans ce dernier cas lorsque la question porte sur un projet de loi non encore adopté) :

- Possibilité de saisine du conseil par le premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou suite à motion recevant l'appui d'un minimum de 25 députés, membres d'au moins deux groupes parlementaires différents<sup>34</sup>;

<sup>33</sup> Voir notamment l'*Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel*

<sup>34</sup> Nous nous inspirons du « 60 députés ou sénateurs » en France, ce qui représente de 10% de la représentation de l'Assemblée nationale dans l'Hexagone. Appliqué au Québec où l'Assemblée comprend 125 membres, ce pourcentage requerrait que la demande émane de 12 députés. Pour éviter une multiplicité de demandes, il est proposé qu'une demande doive émaner de 25 députés, soit 20 % des députés, provenant des rangs de deux groupes parlementaires distincts.

- Si la saisine concerne une demande d'avis concernant un projet de loi non encore adopté, la saisine du conseil suspend la promulgation de la loi jusqu'à ce que le Conseil ait rendu son avis, sauf décision contraire du président de l'Assemblée nationale sur recommandation du Premier ministre. Une telle demande d'avis sur un projet de loi non encore adoptée est traitée en priorité<sup>35</sup>.

- Le Conseil peut (pouvoir discrétionnaire) tenir des consultations publiques, générales ou particulières, pour inviter les membres du public à lui soumettre des mémoires ou faire des représentations en lien avec la question dont il est saisi (avec immunité relative le cas échéant).

À cette fin, nous proposons d'ajouter trois nouveaux articles au *Chapitre IV – Organisation et fonctionnement* de la LCC, que nous numérotions ici 18.1 à 18.3.

#### **RECOMMANDATION 11**

**Loi sur le Conseil constitutionnel art. 18.1 à 18.3**

**[Nouveaux articles proposés]**

**18.1 Le Conseil peut être saisi d'une demande de formuler un avis sur une question d'interprétation de la Constitution du Québec, y incluant un avis concernant une question de conformité d'un projet de loi encore à l'étude devant l'Assemblée avec la présente constitution, ainsi que sur les conséquences sur le Québec d'une initiative fédérale par :**

**a) Le premier ministre;**

**b) Le président de l'Assemblée nationale; ou**

**c) Un député, sur motion recevant l'appui minimum de 25 députés, membres d'au moins deux groupes parlementaires différents**

**18.2 La saisine du Conseil d'une demande d'avis concernant un projet de loi non encore adopté suspend la tenue du vote final de l'Assemblée permettant son adoption jusqu'à ce que le Conseil ait rendu son avis, sauf décision contraire du président de l'Assemblée sur recommandation du premier ministre;**

**Une telle demande d'avis sur un projet de loi non encore adopté est traitée en priorité.**

**18.3 Le Conseil peut tenir des consultations générales ou particulières et des auditions publiques selon les modalités qu'il détermine.**

<sup>35</sup> Le délai maximal de 90 jours (article 4) demeure, mais tous comprendront qu'il y a un impératif à traiter *rapidement* de telles demandes pour éviter qu'elles ne deviennent une tactique de paralysie législative par l'opposition (à noter, nous recommandons uniquement de suspendre la promulgation de la loi et non l'entièreté des travaux – et nous laissons une soupape pour déroger à cette règle en cas d'urgence).

### 3.4 PARTIE IV – MODIFICATIONS À LA LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1867

Dans sa partie IV, le Projet de loi n° 1 propose d’apporter une série de modifications à la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi qu’une série de dispositions déclaratoires unilatérales concernant le Québec destinées à ajouter des articles 90Q.3 à 90Q.5 aux articles 90Q.1 et 90Q.2 analogues déjà rajoutés de la même manière il y a quelques années. Nous exprimons notre accord avec ces modifications.

### 3.5 PARTIE V – AUTRES MODIFICATIONS

Le Projet de loi n° 1 contient une *Partie V – Autres modifications*, qui propose pour sa part d’apporter plusieurs modifications de concordance, de cohérence et d’harmonisation avec une série de lois québécoises afin d’en actualiser le contenu à la lumière des avancées constitutionnelles portées par les Parties précédentes. Nous exprimons notre accord avec ces modifications.

### 3.6 PARTIE VI- DISPOSITIONS FINALES

#### 3.6.1 - Commentaires et proposition de modification spécifiques

##### *(i) Article 52 (nouveau) – Disposition de souveraineté parlementaire*

Nous formulons une ultime recommandation de modifications au Projet de loi n° 1, sous la forme d’un d’un article (que nous numérotions ici 52), contenant une disposition de souveraineté parlementaire destinées à couvrir l’ensemble de du Projet de loi n° 1.

Devant la possibilité que les tribunaux canadiens cherchent à assujettir la *Constitution du Québec* à la *Charte canadienne des droits et libertés* et étant animés de la même intention que René Lévesque au moment de l’adoption de la *Loi concernant la loi constitutionnelle de 1982*<sup>36</sup> en invoquant la clause de souveraineté parlementaire pour retirer l’entièreté des lois du Québec de tout contrôle constitutionnel au nom des articles 2 et 7 à 15 de la *Charte canadienne*, nous estimons ici qu’il convient – tant pour des fins de certitude et stabilité juridique que pour des fins symboliques et politiques – de soustraire intégralement et préventivement le Projet de loi n° 1 à tout contrôle et invalidation au nom de la *Charte canadienne des droits et libertés* en y ajoutant une disposition de souveraineté parlementaire.

#### **RECOMMANDATION 12**

**Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, art 52**

**[Nouvel article proposé]**

**52. La présente loi y compris chacune des lois nouvelles qu’elle édicte ainsi que toutes les modifications qu’elle apporte à d’autres lois ont effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des Lois du Parlement du Royaume-Uni pour l’année 1982).**

36 RLRQ c L-4.2.

## ANNEXE

### LISTE DES RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

#### **RECOMMANDATION 1**

**Constitution du Québec, art. 1**

**[Proposition de modification]**

**1. La Constitution du Québec est la loi suprême du Québec.**

#### **RECOMMANDATION 2**

**Constitution du Québec, art. 3.1**

**[Nouvel article proposé]**

**3.1 Une nationalité québécoise est instituée.**

**La nationalité québécoise se transmet par la naissance ou l'adoption, ou s'acquiert par la naturalisation.**

**Toute personne titulaire de la citoyenneté canadienne et domiciliée au Québec le (insérer ici la date d'entrée en vigueur de la présente loi) est, de plein droit, de nationalité québécoise.**

**Toute personne établissant un lien de filiation par naissance ou adoption avec au moins un parent de nationalité québécoise est, de plein droit, de nationalité québécoise.**

**La nationalité québécoise peut par ailleurs s'acquérir, par naturalisation, à toute personne qui :**

**a) Est domiciliée sur le territoire du Québec de manière constante et avec intention constante depuis cinq ans;**

**b) Parle français;**

**c) Adhère et fait siens l'identité, la culture, la langue commune, les valeurs sociales, le patrimoine et l'histoire, distincts, de la nation québécoise et du Québec.**

**Le gouvernement peut établir les critères et démarches par lesquels une personne démontre satisfaire les exigences prévues aux paragraphes a) à c) ci-haut ainsi que les modalités de reconnaissance de sa nationalité.**

**Une fois acquise, la nationalité québécoise est irrévocable, sauf renonciation expresse et volontaire de son titulaire.**

### **RECOMMANDATION 3**

**Constitution du Québec, art. 16**

**[Proposition de modification]**

**16.** Le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12), **ainsi que son article 52**, les droits linguistiques fondamentaux visés aux articles 2 à 6.2 de la Charte de la langue française (chapitre C-11), **ainsi que son article 88.16, et le régime de protection des droits individuels et collectifs à la laïcité de l'État prévu aux articles 1 à 10 et 14 à 17 de la Loi sur la laïcité de l'État (Chapitre L-0.3), ainsi que son article 11** font partie de la Constitution du Québec.

Sont réputées compatibles avec la Constitution les dispositions d'une loi qui prévoit de manière expresse, conformément à l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne ou, à l'article 88.16 de la Charte de la langue française **ou à l'article 11 de la Loi sur la laïcité de l'État**, qu'elles s'appliquent malgré ces chartes **ou cette loi**.

### **RECOMMANDATION 4**

**Constitution du Québec, art. 19**

**[Proposition de modification]**

**19.** L'État protège les caractéristiques fondamentales du Québec.

**Ces caractéristiques fondamentales sont notamment :**

**a) La langue française**

**b) La tradition civiliste**

**c) La laïcité de l'État**

**d) Le modèle d'intégration à la nation québécoise**

### **RECOMMANDATION 5**

**Constitution du Québec, art. 53**

**[Proposition de modification]**

**53.** 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.

**Ils doivent rendre jugement dans toute affaire dont ils sont saisis dans le respect des valeurs, des principes généraux, des prémisses et des méthodes de la tradition civiliste du Québec.**

## **RECOMMANDATION 6**

***Constitution du Québec, art. 63***

[Nouvel article proposé]

### **63. La Constitution du Québec peut être modifiée :**

**a) par l'adoption d'une résolution adoptée aux trois cinquièmes (3/5) des membres de l'Assemblée nationale; ou**

**b) par l'adoption d'une résolution adoptée à majorité de 50% plus un des membres de de l'Assemblée nationale, et subséquemment soumise à une consultation populaire, l'option gagnante est celle qui obtient la majorité des votes déclarés valides, soit 50 % de ces votes plus un vote.**

**Une telle résolution peut être initiée par le premier ministre, par le gouvernement ou par un groupe de députés représentant 50% plus un des membres de l'Assemblée nationale.**

## **RECOMMANDATION 7**

***Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec, art. 9***

[Proposition de modification]

[Proposition de déplacement]

Nous recommandons de supprimer cet article de la LACQ et le déplacer dans la *Constitution du Québec*, dans la section « *Du Parlement du Québec* » (après l'article 44). Le nouveau libellé cet article se lirait comme suit :

**44.1** 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 la loi ou la disposition visée par cette disposition de souveraineté parlementaire.

**Il ne peut non plus être exercé de recours en jugement déclaratoire eu égard à la conformité de la loi par rapport à des droits et libertés visés par une telle disposition, ni recours en obtention d'ordonnances ou de dommages-intérêts lié à l'application de la loi en rapport avec un droit ou une liberté visé par une telle disposition.**

## **RECOMMANDATION 8**

***Loi sur le Conseil constitutionnel art. 6***

[Proposition de modification]

**6.** Le Conseil est composé de cinq membres, dont son président. **Les membres** sont nommés par l'Assemblée nationale, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée.

**La nomination à la présidence du Conseil est également faite par l'Assemblée nationale, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée.**

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

#### **RECOMMANDATION 9**

**Loi sur le Conseil constitutionnel art. 6.1**

**[Nouvel article proposé]**

**6.1 Seuls peuvent être nommés comme membres ou président du Conseil les personnes qui, au moment de leur nomination, sont domiciliées au Québec et sont ou ont été, pendant une période minimale de 10 ans :**

- a) Avocats dûment inscrits au Tableau de l'ordre du Barreau du Québec; ou**
- b) Notaires dûment inscrits au Tableau de l'ordre de la Chambre des notaires du Québec; ou**
- c) Professeurs de droit dûment membres du corps professoral d'une faculté de droit ou d'un département de droit d'une Université au Québec; ou**
- d) Investis de fonctions judiciaires au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (Chapitre T-16) ou de la Loi sur la justice administrative (Chapitre J-3) ou encore membres du Tribunal des droits de la personne au sens de la Charte des droits et libertés de la personne (Chapitre C-12);**

**La période minimale de 10 ans ci-haut peut se calculer par cumul des qualités précédentes, si elles n'ont pas été exercées en même temps.**

#### **RECOMMANDATION 10**

**Loi sur le Conseil constitutionnel art. 10**

**[Proposition de modification]**

**10. Les membres du Conseil sont, pendant la durée de leur mandat, à l'emploi à temps plein de l'Assemblée nationale.**

**Les membres du Conseil sont rémunérés, selon le traitement et aux conditions déterminés par le Bureau de l'Assemblée nationale.**

#### **RECOMMANDATION 11**

**Loi sur le Conseil constitutionnel art. 18.1 à 18.3**

**[Nouveaux articles proposés]**

**18.1 Le Conseil peut être saisi d'une demande de formuler un avis sur une question d'interprétation de la Constitution du Québec, y incluant un avis concernant une question de conformité d'un projet de loi encore à l'étude devant l'Assemblée avec la présente constitution, ainsi que sur les conséquences sur le Québec d'une initiative fédérale par :**

- a) Le premier ministre;
- b) Le président de l'Assemblée nationale; ou
- c) Un député, sur motion recevant l'appui minimum de 25 députés, membres d'au moins deux groupes parlementaires différents

18.2 La saisine du Conseil d'une demande d'avis concernant un projet de loi non encore adopté suspend la tenue du vote final de l'Assemblée permettant son adoption jusqu'à ce que le Conseil ait rendu son avis, sauf décision contraire du président de l'Assemblée sur recommandation du premier ministre;

Une telle demande d'avis sur un projet de loi non encore adopté est traitée en priorité.

18.3 Le Conseil peut tenir des consultations générales ou particulières et des auditions publiques selon les modalités qu'il détermine.

#### **RECOMMANDATION 12**

*Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, art 52*

[Nouvel article proposé]

52. La présente loi y compris chacune des lois nouvelles qu'elle édicte ainsi que toutes les modifications qu'elle apporte à d'autres lois ont effet indépendamment des dispositions des articles 2 et 7 à 15 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Annexe B de la Loi sur le Canada, chapitre 11 du recueil des Lois du Parlement du Royaume-Uni pour l'année 1982).