





**Mémoire présenté par
l'Association professionnelle des notaires du Québec
(APNQ)
à la Commission des institutions**

**dans le cadre des
Consultations générales sur
Le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de
2025 sur le Québec***

17 novembre 2025

Table des matières

| | |
|---|----|
| Sommaire des recommandations | 4 |
| INTRODUCTION | 5 |
| L'Association professionnelle des notaires du Québec | 5 |
| Le notaire : juriste de confiance | 5 |
| ANALYSE ET RECOMMANDATIONS | 6 |
| Remarque préliminaire et générale | 6 |
| 1. Tradition civiliste | 6 |
| 2. Notaire général du Québec | 7 |
| 3. Mission des tribunaux | 8 |
| 4. Magistrature | 10 |
| 5. Intégrité territoriale du Québec | 10 |
| CONCLUSION | 12 |

| Sommaire des recommandations | |
|--|---|
| 1 (page 7) (contribution notariale) | Introduction d'une reconnaissance explicite, dans le texte constitutionnel ou les commentaires l'accompagnant, de la contribution structurante des notaires à la mise en œuvre du droit civil québécois. |
| 2 (page 8) (ajout d'un article 4.1, Loi sur le ministère de la Justice) | Ajout d'un article 4.1 à la Loi sur le ministère de la Justice, lequel définirait les fonctions du notaire général aux termes d'un partage de responsabilités avec le procureur général. |
| 3 (page 9) (reformulation de l'article 54 du PL1) | Reformuler l'article 54 du PL1 de façon à représenter de façon plus juste le système judiciaire québécois, tout en mettant en lumière la complémentarité de ses acteurs. |
| 4 (page 10) (diversité des parcours menant à la magistrature) | Il est proposé que la Constitution fasse mention de la diversité des parcours juridiques pouvant mener à la magistrature, afin d'éviter d'exclure le notaire de ce rôle par une interprétation plus traditionnelle du texte présenté. |
| 5 (page 12) (reformulation des articles 19 à 21 du PL1) | Procéder à une reformulation des articles 19 à 21 du PL1, dans le but d'éviter toute lourdeur administrative. |

INTRODUCTION

L'Association professionnelle des notaires du Québec

L'Association Professionnelle des Notaires du Québec (ci-après : « APNQ ») est un organisme à but non lucratif fondé en 1997 et dédié à la défense des intérêts sociaux et économiques de ses membres.

Regroupant quelques 1850 notaires répartis sur l'ensemble du territoire québécois, soit environ cinquante pour cent des membres de la profession notariale, l'APNQ œuvre au rayonnement du notariat et prône l'implication et les atouts des notaires, ces juristes polyvalents, à la fois officiers publics impartiaux et conseillers juridiques.

En plus de sa mission première, l'APNQ est concernée par la protection des droits et des intérêts des Québécois. Au cours de son existence, l'APNQ a étudié de nombreux projets de loi ou de règlements ayant eu le potentiel d'avoir un impact favorable sur nos concitoyens. L'APNQ est, par conséquent, heureuse de présenter ses réflexions sur le projet de loi n° 1, afin de prendre part aux réflexions des membres de la commission sur le sujet.

D'entrée de jeu, l'APNQ **prend acte** du dépôt, par le législateur, de ce projet de loi qui édicte la Constitution du Québec. Le Québec étant le seul état d'Amérique du Nord, situé au nord du Mexique, où l'on retrouve un notariat de type latin, lequel est issu de nos origines françaises, il est tout naturel pour nous, voire incontournable, que l'APNQ s'intéresse à l'adoption de ce projet de loi et participe au processus démocratique y conduisant.

Ce mémoire, signé par l'APNQ, est un ouvrage collectif. Afin de faciliter sa lecture, il sera exclusivement fait référence à l'APNQ tout au long de sa rédaction. L'APNQ tient néanmoins à remercier les collaborateurs suivants (par ordre alphabétique) : Me François Bibeau, notaire émérite et directeur général de l'APNQ; Me Alexis Brien-Langevin, notaire; Me Lorena Lopez-Gonzalez, notaire et présidente de l'APNQ; Me Camille Vallières, notaire et vice-présidente de l'APNQ et Me Michel Vermette, notaire émérite.

Le notaire : juriste de confiance

Profession juridique établie depuis le 17^e siècle, le notariat joue un rôle clé dans l'administration de la justice au Québec. En effet, que ce soit à titre de conseiller juridique, d'officier public ou d'auxiliaire de justice, le notaire fournit aux citoyens des services de conseils et d'accompagnement relativement à une foule de questions juridiques concernant la vie familiale, les activités professionnelles et commerciales. Le notaire joue un rôle important en ce qui a trait notamment à la famille, aux biens et à la propriété, aux affaires, au patrimoine, aux successions, ainsi qu'à l'utilisation du territoire conformément aux lois et aux règlements en vigueur.

Le notaire québécois étant présent auprès des justiciables depuis plus de trois siècles, un lien de confiance particulièrement étroit s'est développé avec les Québécois. Année après année, les

notaires peuvent compter sur une place très enviable dans le palmarès des professions en lesquelles la population a le plus confiance¹.

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

Remarque préliminaire et générale

Le présent mémoire expose le point de vue des notaires sur le projet de loi. L'institution notariale étant bien ancrée dans la tradition civiliste québécoise et constituant, à bien des égards, l'un des signes distinctifs des particularités du Québec; nous nous devons de vous livrer notre analyse et nos commentaires sur ce texte d'importance qui sera considéré comme la loi des lois et qui sera régulièrement utilisé comme règles supplétives aux lois et règlements du Québec.

1. Tradition civiliste

D'emblée, l'APNQ se réjouit de retrouver, à plusieurs endroits dans *Loi constitutionnelle de 2025*², la tradition civiliste comme l'une des caractéristiques fondamentales de l'État du Québec. S'agissant effectivement d'un symbole important de la société québécoise, cette tradition distingue notre régime juridique de ceux qui prévalent ailleurs en Amérique du Nord.

Pour accorder à ses multiples évocations dans la loi une réelle portée normative, la Constitution gagnerait toutefois à préciser ce qu'incarne la tradition civiliste dans notre approche du droit : l'ascendance du pouvoir législatif sur le judiciaire dans la création du droit, la codification des règles, le raisonnement déductif, la prévention des conflits et la recherche du consensus.

À travers ces éléments s'inscrit d'ailleurs le notariat, institution unique au Canada, où des professionnels du droit ont pour mission d'agir à la fois comme officiers publics, conseillers juridiques impartiaux et auxiliaires de justice au service de la population. Alors que l'histoire politique du Québec témoigne d'elle-même de l'interdépendance du notariat et de la tradition civiliste, aujourd'hui, et plus que jamais, le notaire personifie cette tradition.

Ainsi, l'APNQ souligne la pertinence de reconnaître explicitement, dans le texte constitutionnel ou les commentaires l'accompagnant, la contribution structurante des notaires à la mise en œuvre du droit civil québécois et la sécurisation des rapports juridiques entre les citoyens. Préciser la manière dont la tradition civiliste s'exprime et se distingue, tel qu'évoqué plus haut, aurait aussi pour effet de renforcer la culture juridique entourant cette notion au cœur de l'identité québécoise et d'en assurer une meilleure compréhension par le public.

¹ Un récent sondage Léger : *le baromètre des professions les plus dignes de confiance*, dévoilé le 7 février 2022, réalisé entre le 21 et le 23 janvier 2022, auprès de 1000 Québécois(es), place les notaires en tête de liste des professionnels du droit, soit au 23^e rang, avec un taux de confiance de 87%.

² *Constitution du Québec*, art. 12 et 26; *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, art. 14 al. 1(1); *Loi sur le Conseil constitutionnel*, art. 3 al. 1(1); *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 90Q.5.

RECOMMANDATION 1

Introduction d'une reconnaissance explicite, dans le texte constitutionnel ou les commentaires l'accompagnant, de la contribution structurante des notaires à la mise en œuvre du droit civil québécois et la sécurisation des rapports juridiques entre les citoyens.

2. Notaire général du Québec

Il importe de rappeler que le législateur québécois a reconnu la fonction de notaire général du Québec comme acteur du système judiciaire, en l'intégrant notamment à la *Loi sur le ministère de la Justice* aux côtés du titre de procureur général du Québec³. Cette évolution témoigne de l'importance institutionnelle de la profession notariale au sein de l'architecture juridique québécoise.

À cet égard, l'APNQ ne peut passer sous silence la modification proposée de l'article 4 de cette même loi, précisant davantage les responsabilités du procureur général, sans toutefois saisir l'occasion de décrire ou de délimiter, même sommairement, les fonctions du notaire général du Québec. Considérant le peu d'attention que lui réserve actuellement l'article 63 de la *Loi sur le notariat*⁴, il nous apparaît qu'un moment législatif aussi important que celui-ci que nous vivons aurait pu — et devrait encore — constituer l'occasion de clarifier ce rôle.

Notamment, l'une des premières responsabilités du procureur général est définie comme étant celle de « gardien du grand sceau »⁵. Or, cette mission fait écho, de manière tout à fait naturelle, à ce que représente historiquement et fonctionnellement la charge notariale.

La distinction des rôles spécifiques du procureur général et du notaire général permettrait de clarifier l'ambiguïté qui existe toujours chez certains, quant à la raison d'être fondamentale des deux professions juridiques dans une société distincte du reste du pays où existe un autre système, celui de la *common law*. Le fonctionnement des deux systèmes est totalement différent, et il importe de le préciser dans l'optique d'une Constitution québécoise.

L'authentification des actes notariés est possible parce que les notaires détiennent, par la loi, une parcelle de l'autorité publique⁶. La qualité d'authenticité accordée à un acte est essentielle dans notre système de droit civil lorsque l'on doit ou veut accorder une solennité, une sécurité et une pérennité à l'acte. Le processus de déjudiciarisation a d'ailleurs de plus en plus recours à l'acte authentique.

³ *Loi sur le ministère de la Justice*, RLRQ, c. M-19, art. 2 al. 1 *in fine*.

⁴ Cet article, contenant l'unique évocation du notaire général du Québec dans la *Loi sur le notariat*, RLRQ, c. N-3, prévoit que le ministre de la Justice, en sa qualité de notaire général, peut détenir un ou plusieurs greffes notariaux pour conserver les actes reçus en minute par les notaires fonctionnaires.

⁵ *Loi sur le ministère de la Justice*, RLRQ, c. M-19, art. 4 al.1(a).

⁶ *Code civil du Québec*, art. 2813 et 2814 al. 1(6).

La responsabilité du ministre de faire connaître à ses collègues du gouvernement et à la population en général les bénéfices de la fonction notariale devrait être distinctement exprimée.

À la suite de la modification de l'article 4 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, nous proposons donc l'ajout d'un article 4.1, lequel définirait les fonctions du notaire général aux termes d'un partage de responsabilités avec le procureur général. Parmi celles accordées au notaire général devraient figurer la garde du grand sceau, la délivrance des documents officiels et la valorisation de la fonction notariale.

RECOMMANDATION 2

À la suite de la modification de l'article 4 de la *Loi sur le ministère de la Justice*, nous proposons l'ajout d'un article 4.1, lequel définirait les fonctions du notaire général aux termes d'un partage de responsabilités avec le procureur général. Parmi celles accordées au notaire général devraient figurer la garde du grand sceau, la délivrance des documents officiels et la valorisation de la fonction notariale.

3. Mission des tribunaux

L'article 51 du projet de Constitution indique que « [les] tribunaux du Québec exercent le pouvoir judiciaire ».

Cette disposition laisse entendre que les tribunaux sont seuls détenteurs de l'autorité judiciaire au Québec. Or, nous nous devons de souligner le fait que, certes dans une moindre mesure que les tribunaux, les notaires exercent eux aussi un certain pouvoir judiciaire. Rappelons qu'il existe deux types de procédures judiciaires : contentieuses et non contentieuses.

Dans le même ordre d'idées, l'article 54 du projet de Constitution définit la mission des tribunaux comme suit : « 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 ».

Cette formulation, bien qu'exacte sur le plan contentieux, ne rend pas compte de l'ensemble du rôle que jouent les tribunaux dans notre système de justice. En effet, la justice québécoise comprend une importante composante non contentieuse, où les notaires interviennent comme officiers publics et auxiliaires de justice, mandatés par la loi pour présenter ou recevoir certaines demandes judiciaires.

Conformément à leur mission, les notaires « collaborent à l'administration de la justice »⁷. En effet, les notaires ont compétence pour recevoir les demandes judiciaires non-contentieuses dans les matières visées à l'article 312 du *Code de procédure civile* et en présider l'instance. Ils peuvent d'ailleurs « se prononcer sur toute question accessoire » à celles-ci, sauf exception⁸.

⁷ *Loi sur le notariat*, RLRQ, c. N-3, art. 10.

⁸ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 312 al. 2.

Bien que dans plusieurs de ces matières, le procès-verbal des opérations et conclusions du notaire (ci-après : « PVOC ») doit être entériné par le tribunal pour produire ses effets⁹, il demeure des cas où le PVOC est exécutoire dès sa signature ou son dépôt au greffe civil, sans aucune intervention du tribunal. Pensons à la vérification des testaments olographes ou devant témoins et à l'obtention de lettres de vérification¹⁰, de même qu'à la nomination d'un tuteur à un mineur ou à la constitution d'un conseil de tutelle à un mineur¹¹.

En bref, comme la Constitution est la loi des lois et qu'elle a préséance sur toute règle de droit incompatible¹², l'APNQ se soucie de la conformité de son dispositif avec le fonctionnement du système judiciaire actuel. Il faut éviter que l'interprétation des articles 51 et 54 de la Constitution du Québec soit instrumentalisée de manière à restreindre la mission du notaire et son autorité en matière non-contentieuse.

Au surplus, cette dimension non contentieuse fait pleinement partie de la saine administration de la justice au Québec. Limiter la mission des tribunaux à la seule résolution de litiges risquerait de restreindre, voire d'éliminer, une portion essentielle du système, fondé sur la collaboration entre les tribunaux et les notaires.

L'APNQ recommande donc de revoir la formulation de l'article 54 afin qu'elle reflète plus fidèlement cette réalité, en adoptant le libellé ci-dessous :

« Dans les limites de leur compétence, les tribunaux ont pour mission de rendre la justice, notamment en tranchant les litiges dont ils sont saisis et en statuant sur les demandes non contentieuses, sans préjudice des droits reconnus aux notaires, en conformité avec les règles de droit applicables. »

Une telle précision constituerait une représentation plus juste du système judiciaire québécois, tout en mettant en lumière la complémentarité de ses acteurs.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons de revoir la formulation de l'article 54 comme suit:

« Dans les limites de leur compétence, les tribunaux ont pour mission de rendre la justice, notamment en tranchant les litiges dont ils sont saisis et en statuant sur les demandes non contentieuses, sans préjudice des droits reconnus aux notaires, en conformité avec les règles de droit applicables. »

⁹ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 320, al. 3.

¹⁰ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 319 al. 1.

¹¹ *Code de procédure civile*, RLRQ, c. C-25.01, art. 320 al. 2.

¹² *Constitution du Québec*, art. 1 et 2.

4. Magistrature

Le projet de Constitution du Québec offre une occasion privilégiée d'assurer la cohérence entre le texte constitutionnel et les réformes récentes du système de justice québécois. Depuis 2023¹³, les notaires peuvent accéder au rôle de décideur judiciaire et administratif, marquant une évolution importante dans la reconnaissance de leur expertise, dans l'enrichissement de la magistrature québécoise et dans l'accès à la justice.

Cette ouverture découle directement de la nature civiliste du droit québécois, qui valorise la formation juridique complète et la pratique axée sur l'impartialité, la rigueur et la recherche du consensus — des qualités qui définissent la fonction de notaire.

Dans cette perspective, il serait souhaitable que la Constitution reconnaisse explicitement cette possibilité, ou à tout le moins, qu'elle utilise une terminologie inclusive afin de ne pas figer une vision exclusivement contentieuse de la magistrature. L'APNQ recommande donc que la Constitution fasse mention de la diversité des parcours juridiques pouvant mener à la magistrature, ou qu'elle précise que les juges sont nommés « parmi les juristes répondant aux conditions prévues par la loi », afin d'éviter d'exclure le notaire de ce rôle par une interprétation plus traditionnelle du texte présenté.

Une telle reconnaissance viendrait consolider le rôle du notariat comme composante à part entière de la culture juridique civiliste du Québec et assurerait la cohérence entre le texte constitutionnel et les orientations déjà adoptées par le législateur.

RECOMMANDATION 4

L'APNQ recommande que la Constitution fasse mention de la diversité des parcours juridiques pouvant mener à la magistrature, ou qu'à tout le moins elle précise que les juges sont nommés « parmi les juristes répondant aux conditions prévues par la loi », afin d'éviter d'exclure le notaire de ce rôle par une interprétation plus traditionnelle du texte présenté.

5. Intégrité territoriale du Québec

Aux paragraphes qui suivent, vous trouverez maintenant nos commentaires sur les articles 18 à 21 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, que l'on retrouve à son chapitre IV, intitulé « L'intégrité territoriale du Québec ».

Tout d'abord, à l'article 18, nous constatons que sont enchâssées les restrictions déjà prévues dans la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*. L'APNQ adhère à une telle approche. En effet,

¹³ *Loi visant à améliorer l'efficacité et l'accessibilité de la justice, notamment en favorisant la médiation et l'arbitrage et en simplifiant la procédure civile à la Cour du Québec* (projet de loi 8, 2023, chapitre 3, sanction 15 mars 2023).

on vise des immeubles appartenant à l'État du Québec ou à une entité créée par celui-ci (municipalité, centre de services scolaire, etc.) et tout transfert relatif à un tel immeuble en faveur d'une institution fédérale. Soulignons que l'article 18 traite de « transfert d'un droit réel », qui constitue une expression très large, incluant la vente, la servitude, la propriété superficière, l'emphytéose, etc.

Il en va autrement pour les articles 19 à 21. Vu l'article 51, al. 1(3) du projet de loi, il convient de noter que l'entrée en vigueur de ces articles est suspendue à la date d'entrée en vigueur du premier règlement dont nous discuterons plus loin. Seule la « vente » est prévue à l'article 19. Soit dit en passant, pour éviter toute confusion, nous croyons que le vocabulaire utilisé dans les « Notes explicatives » devrait être clarifié. Lorsque ce sujet est traité (page 2, à la fin), on parle de cession de droits alors qu'il y aurait lieu de se limiter à la vente.

À priori, nous avons de la difficulté à comprendre le besoin d'un avis au ministre, et ce, par un vendeur privé (individu ou société) d'un immeuble à une institution fédérale. Convaincus que l'institution fédérale qui décide d'acquérir un tel immeuble au Québec ne peut le faire que dans l'un de ses domaines de compétence (aéroport, port, chemin de fer, pipeline, service postal, terre de réserve, sécurité, défense nationale, etc.), nous nous interrogeons sur la nécessité de l'avis au ministre et toutes les conséquences qui en découlent. Des projets importants, tant pour le Québec que pour le Canada, risquent d'être indûment retardés ou simplement abandonnés et la population risque d'en subir les conséquences.

L'institution fédérale est en quelque sorte assimilée à un non-résident. Pourquoi imposer un traitement différent au vendeur privé d'un immeuble à une institution fédérale, alors qu'aucune restriction n'a lieu lorsqu'une telle vente est faite à un citoyen ontarien ou à une société de l'Alberta? Et que penser d'un tel précédent, dans le cas où d'autres provinces décideraient de légiférer en semblable matière? Combien de projets à l'échelle nationale risqueraient d'être mis en suspens?

Le pouvoir de gouverner du fédéral se trouverait définitivement amputé. Nous laissons aux experts de droit constitutionnel le soin de déterminer la validité d'une telle limitation. Il serait malheureux que l'institution fédérale se voie forcée de recourir à sa *Loi sur l'expropriation* alors qu'une approche raisonnable privilégie depuis toujours la négociation de gré à gré.

C'est un fait que ni la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*, ni le Règlement l'accompagnant, ne font état des actes utilisés dans le cadre d'acquisition par une institution fédérale. La vente en sa faveur s'effectue donc selon l'acte usuel dans une province, soit l'acte notarié au Québec. Il en revient au notaire de s'assurer du respect de la législation et de la réglementation lors de la préparation de son contrat.

À notre avis, le processus proposé aux articles 19 à 21 provoquera une lourdeur administrative excessive. En effet, le fameux règlement auquel il est fait référence aux articles 19 et 20, de même que les autres règlements qui suivront potentiellement, constituent de complètes inconnues. Nous n'avons aucune idée des cas, des immeubles, des délais (incluant celui pour le

droit de préemption prévu à l'article 20), des conditions et des autres organismes intéressés du Québec, qui y seront mentionnés.

De notre point de vue, sous réserve de ce qui est mentionné en introduction aux présents commentaires, c'est par législation et non par réglementation qu'un droit aussi fondamental que la vente d'un immeuble privé en faveur d'une institution fédérale peut être circonscrit. D'autant plus que le non-respect des articles 19 ou 20 entraînera une nullité absolue. Ainsi, tant le notaire instrumentant que celui qui procédera à un examen de titres dans le futur seront tenus de procéder à une analyse fastidieuse du texte réglementaire, en vigueur à l'époque de la vente à l'institution fédérale, lequel texte pourra bien entendu avoir été l'objet d'amendements au cours des années. Même, plusieurs règlements pourront avoir été adoptés. Cette complexité fera en sorte que seuls quelques notaires initiés accepteront de compléter de telles ventes et d'en assumer la responsabilité.

Nous ne voulons pas être alarmistes, mais nous sommes réalistes. Les articles 19 à 21 ne nous sont donc pas acceptables dans leur rédaction actuelle.

RECOMMANDATION 5

Procéder à une reformulation des articles 19 à 21, entre autres en y retirant la question de l'avis au ministre, dans les cas d'une vente par un vendeur privé (individu ou société) d'un immeuble à une institution fédérale; dans le but d'éviter toute lourdeur administrative.

Cette reformulation devrait faire en sorte d'éviter le recours à la réglementation, favorisant ainsi la voie législative, lorsqu'un droit aussi fondamental que la vente d'un immeuble privé en faveur d'une institution fédérale est à circonscrire.

CONCLUSION

En conclusion, l'APNQ salue la volonté du législateur de consacrer la tradition civiliste comme pilier de l'identité juridique québécoise et souligne la nécessité d'en préciser la teneur afin d'en assurer la pleine effectivité.

Pour contribuer à la démarcation du Québec sur le plan constitutionnel, il apparaît capital que la future Constitution reconnaisse explicitement le rôle du notariat dans les institutions et le système judiciaire québécois, notamment à travers la définition des fonctions de notaire général du Québec, la valorisation de l'apport du notaire en matière non-contentieuse et la réaffirmation de l'accès de notre profession à la magistrature.

Enfin, l'APNQ recommande de revoir la rédaction des articles relatifs au régime d'intégrité territoriale afin d'éviter la lourdeur administrative qui en résulterait pour les notaires, et de

maintenir un juste équilibre entre la protection du territoire et la fluidité des transactions immobilières.

Fidèle à sa mission, l'APNQ met en évidence le rôle essentiel du notariat au sein du système de justice québécois. Nous souhaitons donc réitérer au ministre notre volonté de collaborer à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et législatives découlant du projet, notamment celles visant à reconnaître et valoriser la contribution des notaires à la justice et à la société québécoise.

Pour l'Association professionnelle
des notaires du Québec

sa présidente,

Me Lorena Lopez-Gonzalez, notaire