

Dirk R. Kooyman LL. M., MBA

**MÉMOIRE DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION
GÉNÉRALE SUR LE PROJET DE LOI N^o 1, LOI
CONSTITUTIONNELLE DE 2025 SUR LE QUÉBEC**

La Commission des institutions

Assemblée nationale du Québec

Le 24 novembre 2025

NOTES BIOGRAPHIQUES

Depuis 36 ans, j'habite le Québec. Pendant cette période, j'ai obtenu la citoyenneté. J'ai obtenu une maîtrise en administration des affaires à l'Université Laval et travaillé comme cadre à l'École des Hautes Études commerciales et à l'UQAM, jusqu'à ma retraite. Toujours à l'UQAM, j'ai réussi mon examen doctoral en droit constitutionnel. Mon mémoire concernait l'évolution récente de la formation de gouvernements aux Pays-Bas. J'ai abandonné mon projet puisque le sujet choisi pour ma recherche, soit le dualisme entre le gouvernement et le parlement aux Pays-Bas, était devenu obsolète par des événements politiques qui se sont produits à l'époque.

Avant de m'établir au Québec, j'ai vécu pendant 36 ans aux Pays-Bas. J'ai obtenu une maîtrise en droit constitutionnel et administratif à l'Université d'Amsterdam. Parmi les sujets étudiés figuraient les droits fondamentaux et leur exercice par les fonctionnaires, la formation de gouvernements et le droit parlementaire et son histoire. Par la suite, je me suis spécialisé en gouvernance universitaire. J'ai travaillé comme juriste pour le gouvernement des Pays-Bas et comme cadre auprès de mon alma mater.

Je ne possède aucune qualification formelle juridique en ce qui concerne spécifiquement le droit constitutionnel canadien et québécois, autre que les connaissances obtenues en suivant, avec grand intérêt, les nombreux événements législatifs et autres incidents constitutionnels survenus depuis 1987 entre le Canada et la Province du Québec.

UN PYJAMA RAYÉ

- I. Comme le titre de la Loi proposée suggère qu'il s'agit de la Constitution du Québec, il est important de préciser la notion de constitution.
- II. Il y a consensus dans la communauté juridique qu'une constitution soit une loi ou un ensemble de lois et, parfois, de conventions et de jurisprudence qui établissent la base légale d'une entité politique ou autre organisation.
- III. Traditionnellement, une constitution politique d'un pays ou, dans le cas devant nous, d'une province vise la gouvernance de l'État, son intervention dans la société et la protection de ses citoyens contre les actions des trois branches du gouvernement.
- IV. Même s'il n'y a pas de règles formelles qui visent son contenu, une constitution pourra ainsi viser les champs suivants :
 - a. Les institutions majeures qui constituent l'État :
 - Le gouvernement, composé du Chef d'État, du Conseil des ministres, des ministères;
 - Le pouvoir législatif, dont notamment le parlement;
 - Le pouvoir judiciaire;
 - Les autres institutions de l'État dont les provinces, les autorités locales telles les municipalités et les autorités régionales ainsi que les autorités fonctionnelles;
 - b. La façon de les créer, d'en élire ou nommer les membres ou de les démettre;
 - c. Les pouvoirs de ces institutions et leur fonctionnement, dont le rôle du premier ministre, le pouvoir de délégation par le législateur, la composition et le fonctionnement de la fonction publique ainsi que la création et le fonctionnement des agences du gouvernement;
 - d. Les champs d'intervention de l'État dans la société et les limites à cette intervention, par exemple les droits individuels et fondamentaux, y compris le droit administratif;
 - e. Les instances et les mécanismes de contrôle qui s'appliquent au pouvoir exécutif.
- V. Une constitution ne sera pas une déclaration d'indépendance ou d'autonomie. Par contre, comme l'adoption initiale d'une constitution est souvent la suite logique à un changement de régime, autoritaire ou colonial, elle protégera la société contre un gouvernement autoritaire ou même totalitaire.
- VI. La nouvelle constitution devra spécifier les mécanismes de contrôle auxquels sera soumis le gouvernement, que ce soit par la loi, par le parlement ou par le pouvoir judiciaire. Parfois, elle spécifiera des moyens de consulter la population.
- VII. Dans toute démocratie moderne, un élément crucial de la division des pouvoirs dans l'État est l'état de droit, caractérisé avant tout par l'accès du citoyen à des institutions de justice indépendantes qui ont le pouvoir d'invalider des lois et des décisions du gouvernement.

- VIII. La plupart du temps, une constitution est une loi fondamentale, parfois nommée la « Loi suprême », dans le sens qu'elle ait préséance sur toute autre loi ou règlement. Elle limite le pouvoir du législateur de modifier les règles de base qu'elle contient, concernant les trois branches du gouvernement, et de réduire l'exercice par les citoyens de leurs droits. Elle circonscrit le pouvoir d'intervention de l'État dans la société.
- IX. Cette primauté de la constitution nécessite, lors de son adoption, un large consensus politique et social à son égard. Ce consensus garantira une stabilité constitutionnelle dans un contexte de politique partisane et de changements de majorité parlementaire. Par conséquent, la constitution ne pourra pas être adoptée unilatéralement par le législateur du jour, sur la base d'un simple vote majoritaire au Parlement. Les mêmes règles qui gouvernent son adoption feront en sorte que la constitution ne pourra pas être modifiée simplement à l'occasion d'un changement de majorité après des élections. Cela empêchera le gouvernement ou le législateur du jour de la modifier selon ses opinions ou la majorité électorale du jour et créera une continuité dans la gestion de l'État.
- X. Donc, le processus de rédaction, d'adoption et de modification d'une constitution exige une implication de tous les partis et de toutes les composantes de la société.
- XI. Or, par son mode d'adoption, la Loi constitutionnelle sur le Québec ne crée pas une constitution du Québec. Même si les articles 1 et 2 de la Constitution proposée déclarent qu'elle est la loi des lois et qu'elle a préséance sur toute règle de droit incompatible, le législateur québécois pourra décider autrement à tout moment, en modifiant la Constitution par une loi ordinaire. C'est par ailleurs ce qui s'est produit dans le cadre de la Loi 61, quand le législateur a modifié la Charte afin d'éviter un conflit entre les deux lois.
- XII. Donc, son titre induit le lecteur en erreur. On peut habiller son cheval d'un pyjama rayé, mais cela n'en fera pas un zèbre.
- XIII. Ce n'est pas en adoptant une constitution qu'une entité politique peut créer son indépendance ou augmenter son autonomie. Il est impossible de s'arroger, par l'adoption d'une loi ou d'une constitution, des droits et des compétences légales qui relèvent d'une autre entité ou encore de contester ou de nier l'existence d'autres juridictions et de règles qui en émanent.
- XIV. Ainsi, le Québec ne pourra pas modifier par une simple loi constitutionnelle provinciale son statut au sein de la Fédération du Canada ou encore limiter les droits de ses citoyens, dans la mesure que ces droits sont basés sur l'état de droit, sur la Charte canadienne des droits et libertés et sur des traités qui contraignent le Canada.
- XV. L'article 7 de la Loi constitutionnelle proposée invoque des droits collectifs intrinsèques et inaliénables de la nation québécoise, lesquels droits s'interprètent de façon extensive et concourent à la protection des droits et libertés de la personne. Cela risque de percer le bouclier des droits fondamentaux et de l'État de droit, qui protège l'individu contre les volontés de la majorité et contre le pouvoir de l'État. On a observé récemment dans des pays reconnus auparavant comme

étant des démocraties que le gouvernement invoque la supposée volonté du peuple et des valeurs nationales afin de brimer les droits des minorités, la liberté d'expression et la liberté académique. On y suggère l'existence d'un « droit de la majorité ou de la nation », lequel droit limiterait la protection qu'offrent les droits individuels. On y invoque la suprématie du Parlement afin de limiter l'accès à la justice et, finalement, d'éliminer toute opposition.

- XVI. Cela fait penser aux régimes totalitaires européens de la Deuxième Guerre mondiale et après, notamment en Europe de l'Est. Ces régimes ont proscrit toute évolution spontanée des valeurs sociales. À la place, ces régimes invoquaient la supposée volonté du peuple ou la suprématie future de la classe ouvrière afin de clore tout débat idéologique et imposer leur orientation à la société.
- XVII. L'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés permet de restreindre les droits et libertés par une règle de droit, dans les limites qui sont raisonnables et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. À plusieurs occasions, la jurisprudence à ce sujet a permis au législateur de limiter les droits et libertés individuels, tout en maintenant leur protection globale.
- XVIII. Une représentation électorale ne crée pas une compétence sociologique. Autre que par l'identification et la protection de droits individuels, le législateur n'est que peu équipé pour l'identification de valeurs sociales. Ces valeurs évoluent rapidement en fonction des débats, dans le média, sur les réseaux sociaux et ailleurs, selon la scolarisation de la population, ses convictions religieuses et autres, l'état de l'économie et d'autres facteurs qui influencent la vie sociale, qu'elle soit fragmentée ou plutôt convergente. Toute identification de telles valeurs par le législateur, avec l'objectif de les imposer à la société, risque de devenir sélective et, par la suite, éphémère.
- XIX. Par exemple, le choix, dans la Partie V, article 21, de spécifier la tension entre le principe de l'égalité entre femmes et hommes d'une part et la liberté de la religion de l'autre, sans y mentionner d'autres valeurs importantes et d'autres droits fondamentaux, étonne et déçoit.
- XX. Par ailleurs, l'égalité entre hommes et femmes est acquise depuis des décennies, dans la plupart des démocraties modernes. Le fait que cette égalité fait partie des valeurs centrales d'une émancipation sociale essentielle pour la société québécoise ne justifie pas qu'on lui donne préséance sur les droits individuels.
- XXI. La proposition de Loi sur l'autonomie, dans l'article 13, en proposant que la souveraineté parlementaire, une fois invoquée, exclût tout contrôle judiciaire, va à l'encontre de l'état de droit et du droit canadien en ce qui concerne la protection des droits individuels et fondamentaux. La proposition risque d'établir une dictature de la majorité. Ce risque est aggravé par le fait que, dans notre mode de scrutin, les majorités électorales dans l'Assemblée nationale ne reflètent que rarement la majorité des votes populaires.

- XXII. Il est possible et souhaitable de créer une constitution pour la province du Québec, afin de combler le vide laissé par la Constitution du Canada, d'une part, et, d'autre part, par le fait que les pratiques gouvernementales et parlementaires au Canada sont souvent gouvernées par des conventions d'origine britannique et du droit non écrit. Il est souhaitable que le Québec établisse ses propres règles concernant son gouvernement et sa législation. Par contre, une loi fondamentale du Québec devra reconnaître et respecter la Constitution canadienne et les lois qui en émanent, y compris les pouvoirs et les entités juridiques fédérales, dont les instances de justice fédérale.
- XXIII. Comme le propose l'article 16 de la Loi constitutionnelle, dans les meilleures traditions européennes, une telle codification du droit constitutionnel québécois devra également donner un statut constitutionnel à la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, afin d'éviter que le législateur ne réduise, dans le contexte d'une Loi qu'il adopterait, la protection par cette Charte.
- XXIV. Cette codification constitutionnelle permettra une mise à jour de sujets négligés dans la gouvernance du Québec, tel le mode de scrutin.
- XXV. Elle pourra créer une fondation stable pour les champs traditionnels d'intervention gouvernementale dans la société québécoise telles la culture et la langue, la santé, l'enseignement, la protection de la jeunesse, la protection de l'industrie agroalimentaire, la gestion de l'énergie, la sécurité publique, etc.
- XXVI. Elle pourra clarifier la distribution des responsabilités entre le gouvernement du Québec et les autres niveaux de gouvernement dans la province, par exemple en ce qui concerne le logement et le travail social, ainsi que les moyens de contrôle qu'exerce le gouvernement du Québec envers les autres autorités, qu'il s'agisse de leurs compétences autonomes ou de pouvoirs délégués.