

Mémoire bref sur le projet de loi no 1

Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

novembre 2025

Dwight Newman, KC, FRSC, BA, MATS, JD, MSc, BCL, MPhil, DPhil
Professeur du droit et Chaire de recherche du Canada sur les droits, les communautés et le droit constitutionnel, l'Université de la Saskatchewan

Dwight Newman, University of Saskatchewan College of Law, 15 Campus Drive, Saskatoon SK, S7N 5A6

Je vous écris en ma qualité de professeur de droit canadien, spécialisé en droit constitutionnel et portant depuis longtemps sur les droits collectifs. J'ai publié plus de deux cents articles, dont quinze livres, et mes écritures ont été cités dans de nombreuses décisions judiciaires. J'ai également été chercheur invité dans des institutions internationales telles que Cambridge, Oxford et Princeton, ainsi que dans des établissements québécois, notamment McGill, l'Université Laval et l'Université de Montréal. Toutefois, je formule ces observations à titre personnel et non au nom d'une université ou d'une autre entité.

Sans vouloir m'immerger indûment dans un processus interne au Québec, j'offre néanmoins plusieurs observations avec l'espoir qu'ils puissent s'avérer utiles. Je vous écris pour vous offrir trois brèves perspectives. Il me plairait de les développer plus devant le comité parlementaire si j'étais accepté pour présenter une communication orale devant cet honorable comité.

1. Ouverture des processus constitutionnels

La Constitution canadienne est parfois décrite comme inamendable. Cette situation est particulièrement problématique pour certaines unités fédérées. La croissance démographique de certaines provinces a entraîné une augmentation de leur importance, une évolution qu'une Constitution gelée peine à prendre en compte. Le Québec, comme vous le savez malheureusement trop bien, bien que membre fondateur de la Confédération canadienne, a été exclu du rapatriement constitutionnel de 1982 et a rencontré d'innombrables difficultés par la suite pour obtenir certaines formes de reconnaissance au sein de la Constitution canadienne.

Ces dernières années, plusieurs unités fédérées, confrontées à des situations inacceptables, ont cherché des solutions novatrices pour parvenir à des amendements constitutionnels ciblés grâce à des formules alternatives. Le recours à différentes formules d'amendement – un sujet abordé dans un important ouvrage collectif à paraître¹ – ouvre de nouvelles perspectives pour des plus grandes flexibilités constitutionnelles.

Le projet de loi actuel s'appuie sur cette idée, utilisant l'article 45 de la *Loi constitutionnelle du Canada de 1982* pour adopter une constitution provinciale et pour insérer plusieurs principes fondamentaux de l'identité québécoise dans la partie « Provincial Constitutions » de la *Loi constitutionnelle du Canada de 1867*. Ces deux mesures s'appuient sur des exemples antérieurs tout en prenant des mesures novatrices audacieuses pour affirmer l'identité et l'avenir du Québec dans le cadre de la Constitution.

Cette initiative ne présuppose pas que le texte constitutionnel proposé ait achevé la perfection. Les articles 6 et 7 du projet de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* prévoient explicitement la possibilité d'y apporter d'autres modifications. La constitution proposée constitue donc une base pour un développement continu.

2. Reconnaissance constitutionnelle explicite des droits collectifs parallèlement aux droits individuels

Le projet de loi constitutionnelle comprend plusieurs droits explicitement collectifs. Comme indiqué dans le préambule, « le Québec dispose de son propre régime de protection des droits et libertés de la personne dans lequel ceux-ci sont inséparables des droits et libertés d'autrui, du bien commun et des droits collectifs de la nation québécoise ». Compte tenu de ce régime et de cette philosophie des droits propres à l'identité québécoise, il est logique que l'instrument constitutionnel du Québec reconnaisse explicitement ces droits collectifs.

Chaque fois qu'un instrument relatif aux droits humains inclut des droits collectifs, certains, adhérant à diverses formes d'hyperlibéralisme, s'inquiètent du fait que la reconnaissance de ces droits collectifs puisse, d'une manière ou d'une autre, porter atteinte aux droits individuels.² Selon les médias, il semble que de telles remarques aient été formulées envers le projet de loi proposé.

Ces préoccupations oublient essentiellement les profondes interrelations entre les droits collectifs et les droits individuels. La manière dont ces interrelations impliquent les conflits supposés entre droits collectifs et droits individuels (ou la nature même des droits individuels) peut varier selon

¹ Dave Guenette, Catherine Mathieu, and Félix Mathieu, eds, *From Multilateral Failures to Unilateral Successes? New Trends in Formal Constitutional Amendments* (McGill-Queen's University Press, à venir).

² À titre d'exemple au niveau international, prenons la manière dont certains États se sont opposés aux droits collectifs dans le cadre des négociations sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : voir Dwight Newman, "Theorizing Collective Indigenous Rights" (2006/2007) 31:2 *American Indian Law Review* 273.

les différentes théories des droits collectifs.³ Toutefois, comme ces droits sont intrinsèquement liés, les conflits sont moins fréquents qu'on puisse croire, et le respect des droits collectifs contribue généralement de manière constructive aux individus.⁴

3. Relations avec le gouvernement fédéral canadien et le rôle du Conseil constitutionnel

Le projet de loi constitutionnelle établit de nombreux équilibres judiciaires quant à la redéfinition des relations avec le gouvernement fédéral canadien. On pourrait noter particulièrement 1) l'affirmation générale de l'identité du Québec par cet instrument; 2) le chapitre V, qui affirme habilement le rôle du Québec dans certaines nominations tout en reconnaissant l'impossibilité d'obtenir un contrôle total, mais en informant ensuite le peuple des impositions du gouvernement fédéral; et 3) la *Loi sur le Conseil constitutionnel*.

Ce Conseil constitutionnel, bien que situé différemment dans le contexte québécois, présente certaines parallélismes avec le Economic Impact Assessment Tribunal prévu par la *Saskatchewan First Act*, SS 2023, c 9, bien que le Conseil constitutionnel du Québec se concentre, à juste titre, davantage sur divers éléments identitaires du Québec en plus des impacts économiques.

Le mandat du Conseil constitutionnel l'encourage à formuler des avis qui peuvent aider le Québec à interpréter sa Constitution et à comprendre les conséquences des lois fédérales canadiennes pour le Québec. Ce sont là des questions pertinentes sur lesquelles un tel Conseil peut se prononcer.

Je recommanderais respectueusement une petite modification à l'article 6 sur la composition du Conseil, suggérant un alignement plus fort de l'article 6 avec les types d'avis que les membres doivent donner dans les articles 2 et 3, rendant appropriée une certaine expertise qui n'est pas maintenant pleinement énumérée dans l'article 6. Ce n'est pas essentiel mais je crois qu'il soit préférable de modifier l'article 6.

Conclusion

Il me plairait de m'entretenir plus longuement avec la commission parlementaire à ce sujet, si je pourrais vous être utile. Je vous remercie pour votre considération et je vous félicite sur votre projet de loi d'une telle signification pour l'avenir chez vous.

³ Comparer pe Michel Seymour *De la tolérance à la reconnaissance* (2008) et Michel Seymour, *Nation et autodétermination au XXIe siècle* (2024) avec Dwight Newman, *Community and Collective Rights : A Theoretical Framework for Rights Held by Groups* (2011).

⁴ Dwight Newman, *Community and Collective Rights: A Theoretical Framework for Rights Held by Groups* (2011).