

Mémoire sur le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*

**Présenté à la
Commission des institutions**

**Dans le cadre de la consultation générale
et des auditions publiques**

Par :

M^e Sébastien PARENT, avocat
Professeur adjoint en droit du travail

M^e Laura DEHAIBI, avocate
Professeure adjointe en droit du travail

Département des relations industrielles
Faculté des sciences sociales
Université Laval



UNIVERSITÉ
LAVAL

Faculté des sciences sociales
Département des relations industrielles

24 novembre 2025

Table des matières

Table des matières	2
Résumé, points-clés et recommandations	4
Introduction	9
1. L'affaiblissement des libertés individuelles fondamentales au profit des droits collectifs	10
1.1 La protection des droits et libertés des citoyens contre l'arbitraire de l'État est un principe incontournable de tout projet de Constitution	13
1.2 Le régime de protection des droits et libertés propre au Québec protège les droits et libertés individuels contre les empiètements de l'État	15
1.3 Les droits collectifs de la nation ne constituent pas un motif légitime d'empiètement sur les libertés individuelles de chaque citoyen	18
1.4. Les droits collectifs ne peuvent être définis par un gouvernement	22
2. L'affaiblissement du contrôle de constitutionnalité au profit de la souveraineté parlementaire	24
2.1 Les voies de recours en cas d'atteinte aux droits et libertés constituent un pilier essentiel du constitutionnalisme moderne	25
2.2 Limiter le rôle de gardien des droits et libertés conféré aux tribunaux fragilise la séparation des pouvoirs nécessaire à une société démocratique	26
2.3 Empêcher l'accès aux tribunaux en cas de violation aux Chartes est contraire à l'État de droit et à la primauté du droit	29
3. L'autonomie constitutionnelle ne doit pas servir de prétexte aux contraventions au droit international	30
3.1. Un État ne peut créer une hiérarchie entre les droits et libertés fondamentaux au nom de droits collectifs	31
3.2. La Charte québécoise s'inspire du droit international et en changer la nature serait trahir la volonté du législateur	33
Conclusion	34

Présentation

M^e Sébastien PARENT, LL.D., est professeur adjoint en droit du travail au Département des relations industrielles de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval depuis 2022, et avocat membre du Barreau du Québec depuis 2015. Il est cochercheur au Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT). Ses travaux de recherche portent sur les interactions entre les droits de la personne et le droit du travail, la mobilisation des Chartes afin de répondre aux défis contemporains de l'emploi ainsi que l'interprétation créative du droit pour améliorer la protection en emploi. Il est l'auteur d'une monographie (*Les droits et libertés du salarié à travers le prisme de la relation d'emploi*, Montréal, Éditions Wilson & Lafleur, 2023) et codirecteur d'un ouvrage collectif (*Les 50 ans de la Charte québécoise en emploi : terre promise ou paradis perdu ?*, Montréal, Éditions Wilson & Lafleur, 2025).

M^e Laura DEHAIBI, LL.D., est professeure adjointe en droit du travail au Département des relations industrielles de la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval depuis 2022, et membre du Barreau du Québec depuis 2007. Elle est cochercheure pour le Centre de recherche interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (CRIMT). Ses travaux de recherche portent sur la protection de la liberté d'association et des droits collectifs des travailleurs et travailleuses marginalisées et sur la géographie critique du droit du travail, dans une perspective transnationale. Elle a publié une monographie intitulée *Property, Power, and Human Rights: Lived Universalism In and Through the Margins*, Cheltenham, Edward Publishing, 2024.

Résumé, points-clés et recommandations

Résumé

Ce mémoire conclut que le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, compromet gravement la protection des droits et libertés fondamentaux, comme prévu à la *Charte des droits et libertés de la personne*, à la *Charte canadienne des droits et libertés* et en droit international des droits de la personne.

Premièrement, il tente d'**imposer à la nation québécoise une liste de « droits collectifs » sans aucune forme de consultation publique**, alors qu'un État ou un gouvernement ne peut pas être titulaire de droits collectifs ni imposer une définition de ces derniers.

Deuxièmement, ces droits collectifs imposés par le projet de loi n° 1 entraînent un **affaiblissement des libertés individuelles**. Ces droits collectifs sont d'autant plus illégitimes qu'ils sont présentés comme ayant préséance sur les droits et libertés individuels, introduisant une hiérarchie contraire aux principes démocratiques, à la tradition québécoise de protection des droits et libertés et au droit international coutumier.

Troisièmement, il **affaiblit le contrôle judiciaire et entrave la séparation des pouvoirs** nécessaire à toute société démocratique, en limitant l'accès aux tribunaux et en introduisant des mécanismes, tels que la clause de souveraineté parlementaire et la disposition de dérogation, qui permettent au législateur de contourner les Chartes et ont pour effet d'affaiblir la primauté du droit.

Le mémoire rappelle que la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, adoptée en 1975, constitue un modèle avant-gardiste et quasi constitutionnel qui garantit la primauté des droits individuels et l'accès à des recours efficaces. Il souligne que l'adoption d'une constitution doit renforcer ces protections et non les affaiblir. **En conséquence, le projet de loi ne devrait pas être adopté dans sa forme actuelle.** Une révision profonde s'impose, fondée sur une consultation publique inclusive impliquant les Premières Nations, les minorités et la société civile, afin de **préserver le caractère supralégislatif des droits individuels, maintenir l'indépendance judiciaire et respecter le droit international.**

Points-clés

Le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, **affecte considérablement la portée et l'effectivité des droits et libertés** dont chaque citoyen est titulaire, et **affaiblit considérablement un contre-pouvoir important dans notre société qui réside dans le recours aux tribunaux** pour contrôler les dérives arbitraires de l'État, en ce que :

1. Le projet de loi n° 1 crée une catégorie de « droits collectifs » qui est conçue pour s'opposer aux droits et libertés individuels de la personne ;
2. Ces droits collectifs sont ceux déterminés unilatéralement par le gouvernement actuel, sans une vaste consultation publique ;
3. Les droits collectifs ont vocation à représenter la volonté d'une majorité politique, et non les valeurs et les principes démocratiques de l'ensemble des citoyens et des citoyennes du Québec ;
4. Les droits collectifs ne peuvent être utilisés individuellement par un justiciable et leur exercice relève principalement de la souveraineté parlementaire, sans contre-pouvoir ;
5. Les droits et libertés fondamentaux ne sont pas intégrés explicitement dans la Constitution du Québec envisagée, ce qui affaiblit leur statut ;
6. La seule référence aux droits et libertés de la personne dans la Constitution vise à les assujettir à une disposition de dérogation, dont l'utilisation devient par ailleurs incontestable ;
7. De nouveaux principes d'interprétation sont conçus pour prioriser les droits collectifs au détriment des droits individuels, ce qui restreint l'intervention du pouvoir judiciaire ;
8. Les atteintes aux droits et libertés d'une personne peuvent désormais être justifiées pour le seul motif que l'État a pour rôle de défendre les droits collectifs, à travers les lois adoptées par l'Assemblée nationale et les décisions gouvernementales. Or, l'État possédait déjà le pouvoir d'adopter des lois, à condition de pouvoir justifier les violations commises pour le bien-être général des citoyens du Québec ;
9. En prévoyant que les droits collectifs s'interprètent largement, tandis que les droits individuels peuvent être restreints au motif d'assurer l'exercice des droits collectifs, le projet de loi inverse la logique protectrice des Chartes contre l'arbitraire de l'État et les empiètements injustifiés de celui-ci sur les droits fondamentaux ;
10. La Commission des droits de la personne devra désormais « équilibrer » droits individuels et droits collectifs, ce qui dilue son rôle de protection des droits et libertés de la personne ;
11. Le projet limite ou bloque l'accès aux tribunaux pour contester des lois attentatoires aux droits fondamentaux, notamment via une clause de souveraineté parlementaire et une disposition de dérogation ;
12. Il empêche également certains organismes de contester la constitutionnalité de lois portant l'étiquette de protéger la nation, l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ;

13. Bien que le projet affirme respecter la primauté du droit, il supprime en réalité des mécanismes essentiels de recours en cas d'atteinte aux droits et libertés, ce qui mine une composante fondamentale de l'État de droit ;
14. L'absence de limites claires à l'invocation de la souveraineté parlementaire ouvre la porte à des abus, notamment à l'encontre des droits des travailleurs et des minorités ;
15. Le projet s'écarte des standards internationaux en matière de droits humains, qui ont historiquement inspiré la Charte québécoise ;
16. En somme, le projet de Constitution déroge complètement au « propre régime de droits et libertés » dont s'est doté le Québec depuis 1975, et rompt avec la tradition du constitutionnalisme du Québec et du Canada.

Recommandations

⇒ RECOMMANDATION 1 :

Le projet de loi dans son entièreté doit être rejeté dans sa forme actuelle et doit être revu sur la base d'un processus de consultation horizontale et inclusive, notamment des Premières nations et Inuit ainsi que de différents groupes formant la nation québécoise (minorités linguistiques, groupes sociaux, consommateurs et travailleurs, par exemple), et dans le respect des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Charte canadienne des droits et libertés* et le droit international des droits de la personne.

⇒ RECOMMANDATION 2 :

Si le projet de loi est maintenu, abandonner l'idée que l'État possède la prérogative d'édicter des droits collectifs de la nation, ces droits appartenant à la collectivité, et non pas au gouvernement ou au législateur. Toutes les dispositions faisant référence aux droits collectifs doivent être retirées dans le projet de loi n° 1.

⇒ RECOMMANDATION 3 :

Si le projet de loi est maintenu, prévoir de manière claire et non équivoque que les droits fondamentaux individuels ne peuvent être brimés au nom des droits collectifs, et éliminer toute hiérarchie créée entre les droits collectifs et les droits individuels, et entre les droits individuels. Cette recommandation requiert d'éliminer les articles 20 à 25 de la Partie 5.

⇒ RECOMMANDATION 4 :

Si le projet de loi est maintenu, éliminer toute disposition empiétant sur l'exercice indépendant et impartial du pouvoir judiciaire, notamment pour la mise en œuvre des droits fondamentaux. Nous recommandons, entre autres, l'élimination des articles 16 et 55 de la Constitution du Québec (Partie 1), l'article 9 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec (Partie 2), et l'article 31 de la Partie 5.

⇒ RECOMMANDATION 5 :

Si le projet de loi est maintenu, éliminer toute disposition limitant la capacité d'organismes de remettre en question une loi en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. En conséquence, nous recommandons le retrait de l'article 5 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle (Partie 2).

⇒ RECOMMANDATION 6 :

Si le projet de loi est maintenu, intégrer directement les droits et libertés individuels dans le texte de la Constitution du Québec et maintenir le modèle du constitutionnalisme, tel qu'il prévaut actuellement dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, en accordant clairement une primauté aux droits et libertés individuels et en permettant de les opposer à toute action de l'État qui n'y est pas conforme.

⇒ **RECOMMANDATION 7 :**

Si le projet de loi est maintenu, garantir dans la Constitution du Québec des droits judiciaires qui facilitent un accès complet aux tribunaux pour que les justiciables puissent contester toute atteinte aux droits et libertés de la personne, et encadrer strictement l'usage de la disposition de dérogation.

⇒ **RECOMMANDATION 8 :**

Promouvoir les objectifs sociétaux légitimes à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui représentent des valeurs chères à la société québécoise et qui ont été reconnus par les tribunaux, dont la justice sociale, la protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques ainsi que la protection de groupes vulnérables, tels que les consommateurs et les travailleurs.

Introduction

Se doter d'une constitution se veut un moment marquant dans l'histoire d'un État, d'une nation. Dans une société démocratique et libérale, comme au Québec, il s'agit d'un exercice qui doit se faire tant dans le respect de la volonté d'un peuple que dans le respect des droits et libertés fondamentaux des personnes qui le constituent. Cette reconnaissance des droits et libertés fondamentaux doit normalement occuper une place centrale dans un tel processus, comme le réclament les principes du constitutionnalisme moderne. L'adoption d'une constitution formelle pour l'État québécois ne doit absolument pas servir de prétexte pour retirer des droits individuels et fondamentaux aux citoyens et citoyennes du Québec, qui leur sont historiquement reconnus et qui sont inaliénables par nature. Dans sa version actuelle, rédigée sans consultation des personnes constituant la nation québécoise, le projet de loi n° 1 porte atteinte aux principes démocratiques qui sous-tendent les institutions publiques québécoises.

Les textes constitutionnels protégeant les droits et libertés de la personne sont le fruit d'un héritage complexe, marqué entre autres par la philosophie des Lumières, le constitutionnalisme et l'internationalisation des droits de l'homme. Ce sont ces mêmes sources d'inspiration qui ont conduit à l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹ du Québec en 1975², et sur lesquelles nous reviendrons dans le présent mémoire.

Il importe de souligner que le processus ayant conduit le Québec à se doter d'une Charte des droits, laquelle précède l'avènement de la *Charte canadienne des droits et libertés*³, ne s'est pas concrétisé en une seule session parlementaire. C'est le professeur Jacques-Yvan Morin qui traça une première ébauche, en 1963, dans un article intitulé « Une Charte des droits de l'homme pour le Québec »⁴. Puis, en 1971, le rapport Crépeau-Scott présentait, dans le cadre des travaux de l'Office de révision du Code civil du Québec, un projet de loi sur les droits et libertés de la personne⁵. Divers mouvements sociaux, telle la Ligue des droits de l'homme, ont alors eu voix au chapitre⁶. Le Projet de loi n° 50, *Loi sur les droits et libertés de la personne*, est officiellement présenté le 29 octobre 1974, par le ministre de la Justice Jérôme Choquette sous le gouvernement libéral de Robert Bourassa⁷. Ce projet subira des modifications substantielles et sera réintroduit une année plus tard, menant finalement à l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁸ du Québec en date du 27 juin 1975. À la sortie de la Grande Noirceur, l'objectif d'élaborer une Charte des droits constituait un préalable pour que le Québec fasse son entrée dans la modernité. L'intérêt d'adopter une telle Charte se comprenait ainsi : « [à] l'heure où pren[ai]ent forme dans le Québec une société industrielle et un État moderne, la nécessité se fai[sait] de plus

¹ RLRQ c. C-12 (ci-après « C.d.l.p. » ou « Charte québécoise »).

² Bien qu'elle soit non codifiée, la constitution formelle du Québec comprend la Charte québécoise : Henri BRUN, *Les institutions démocratiques du Québec et du Canada*, Montréal, Éditions Wilson & Lafleur, 2013, p. 26 et 149.

³ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.U.)] (ci-après « Charte canadienne »).

⁴ Jacques-Yvan MORIN, « Une Charte des Droits de l'Homme pour le Québec », (1963) 9 *R.D. McGill* 273.

⁵ Frank R. SCOTT et Paul-André CRÉPEAU, *Rapport sur un projet de loi concernant les droits et libertés de la personne*, Québec, 25 juillet 1971.

⁶ Pour plus de précisions sur le processus ayant entouré l'élaboration de la Charte québécoise : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 1, Montréal, 2003, p. 4 et 5.

⁷ *Loi sur les droits et libertés de la personne*, projet de loi n° 50 (Dépôt et 1^{re} lecture – 29 octobre 1974), 2^e sess., 30^e légis. (Qc).

⁸ L.Q. 1975, c. 6.

en plus sentir d'une définition des *but sociaux de la collectivité* et de *la place qu'y occupe l'individu* »⁹.

Un devoir de mémoire s'impose alors quant au rôle de précurseur qu'a joué le Québec en matière de protection des droits et libertés de la personne au Canada. L'État québécois a imaginé sa propre Charte des droits dès 1975, et ce, bien avant l'avènement de la Charte canadienne. C'est la seule province à s'être dotée d'un catalogue aussi complet de droits et libertés opposables à l'État provincial. Comme nous le verrons, le Québec possède ainsi son propre modèle de protection des droits de la personne, et rien ne justifie aujourd'hui d'en modifier profondément la nature en agissant à la va-vite.

Ce rôle avant-gardiste qu'a joué le Québec est aujourd'hui grandement terni et ébranlé au plus haut point par le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Au lieu d'intégrer les droits et libertés de la personne directement dans la Constitution du Québec et de miser sur une certaine unification des textes composant la Constitution québécoise, le projet de loi n° 1 se découpe en trois nouvelles lois¹⁰, en plus de modifications apportées à diverses lois du Québec, dont le texte quasi constitutionnel de la Charte québécoise. Une analyse attentive révèle que cet amalgame législatif réduit, en fin de compte, considérablement la portée des droits et libertés de la personne, annihile leur statut supralégislatif dans une large mesure et obstrue les mécanismes de contestation en cas de violation à ces garanties fondamentales.

Au-delà des préoccupations sérieuses quant au processus non démocratique ayant mené à la rédaction de ce projet de loi, ce mémoire sonne l'alarme sur trois dangers majeurs au regard de la protection des droits et libertés des citoyens et citoyennes du Québec, qui résulte de ce projet de loi s'il était adopté en l'état. D'abord, le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* oppose artificiellement les libertés individuelles de chaque être humain aux droits collectifs de la nation, en compromettant la protection des droits et libertés garantis par la Charte québécoise depuis 1975 contre les empiètements de l'État (1). Ensuite, le projet de loi n° 1 affaiblit considérablement et de diverses manières l'accès à la justice et le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois, au profit d'une souveraineté parlementaire à toute épreuve qui peut dès lors échapper au contrôle de la légalité de ces actions, selon son bon vouloir (2). Enfin, le projet de loi n° 1 déroge au droit international des droits de la personne, qui a pourtant été une source d'influence forte du modèle québécois de protection des droits de la personne, puis de l'interprétation subséquente de la Charte québécoise par les tribunaux (3).

1. L'affaiblissement des libertés individuelles fondamentales au profit des droits collectifs

En créant une nouvelle catégorie de « droits collectifs », le projet de loi n° 1 engendre une **opposition artificielle entre les droits et libertés de la personne et les droits collectifs de la nation**. L'importance qu'il accorde aux **droits collectifs se fait d'ailleurs au détriment de la protection des droits individuels**.

⁹ J.-Y. MORIN, « Une Charte des Droits de l'Homme pour le Québec », préc., note 4, 273.

¹⁰ La partie 1 du projet de loi n° 1 présente le texte de la *Constitution du Québec*, la partie 2 propose la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et la partie 3 est formée de la *Loi sur le Conseil constitutionnel*.

Le projet de loi n° 1 crée une nouvelle catégorie de garanties quasi constitutionnelles nommée « droits collectifs de la nation » et qui sont énoncés aux articles 7 à 15 de la Constitution du Québec [Partie 1]. Il demeure qu'aucune précision n'est fournie relativement à ce concept de droits collectifs, à ses origines et ses fondements ainsi qu'au processus d'identification de ces droits. De même, ni les raisons ni le contexte donnant lieu à leur mise en conflit avec les droits individuels ne sont explicités.

L'importance conférée aux droits collectifs se remarque d'emblée par l'ordonnement entre le « Titre deuxième – De la nation québécoise » et « de ses droits collectifs » au chapitre deuxième, qui figurent avant le « Titre troisième – Des droits et libertés de la personne ». À la différence des droits collectifs, les droits et libertés fondamentaux de chaque citoyen ne sont d'ailleurs pas énoncés dans la Constitution envisagée. Un simple renvoi aux articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne* est fait pour préciser qu'ils font partie de la Constitution (art. 16 de la Constitution du Québec [Partie 1]).

L'attention prioritaire accordée aux droits collectifs s'observe également dans la mission et les fonctions conférées à l'État et à diverses institutions étatiques :

- Le gouvernement « œuvre au développement et au plein exercice des droits collectifs de la nation » (art. 48 de la Constitution du Québec [Partie 1]) ;
- Les ministères et organismes doivent, lors de la négociation d'une entente avec un autre gouvernement au Canada, « veiller à protéger et à promouvoir [...] 2° les droits collectifs de la nation québécoise » (art. 14 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2]) ;
- Le nouveau Conseil constitutionnel envisagé doit, avant de rendre un avis, prendre en considération « 2° les droits collectifs de la nation québécoise; » (art. 3 de la Loi sur le Conseil constitutionnel [Partie 3]) ;
- Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés et sélectionnés en fonction « de leur sensibilité et de leur intérêt marqués pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise » (art. 6 al. 2 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 3]).

La mission de l'État et de ses institutions, comme définie dans le projet de loi n° 1, met l'accent sur la protection des droits collectifs, sans jamais référer au rôle primordial qui incombe pourtant à l'État de garantir les droits et libertés de la personne. Même l'organisme qui est actuellement chargé de veiller au respect de la Charte québécoise¹¹ et de relever les dispositions des lois du Québec qui y sont contraires voit sa mission trafiquée. En effet, l'ajout de l'article 57.1 à la Charte québécoise imposerait à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de s'assurer « de l'équilibre entre les droits et libertés de la personne et les droits collectifs de la nation québécoise » (art. 25 de la Partie 5).

Plus encore, l'agencement proposé entre les droits collectifs de la nation québécoise et les droits et libertés garantis à chaque citoyen révèle que la Constitution du Québec accorderait une forme de préséance aux « droits collectifs » sur les « droits individuels ». Les droits dits collectifs seraient ajoutés à l'article 9.1 de la Charte québécoise au rang des objectifs légitimes et importants permettant de restreindre ou annuler l'exercice des droits individuels (art. 20 de la Partie 5). De plus, une autre modification envisagée à l'article 50 de la Charte québécoise a pour effet d'empêcher que les droits et libertés puissent être interprétés de manière à restreindre un droit collectif de la nation (art. 23 de la Partie 5). Pour leur part, les

¹¹ C.d.l.p., art. 57 al. 2.

droits collectifs doivent s'interpréter de manière extensive (art. 7 Constitution du Québec [Partie 1]), ce qui signifie que leur portée peut être élargie par les tribunaux, d'autant que de nouveaux droits collectifs pourraient être ajoutés par le législateur, sans consultation préalable. Autrement dit, ce projet de loi conçoit que l'interprétation des droits collectifs puisse limiter les droits individuels, mais le contraire demeure formellement proscrit.

Une lecture attentive du projet de loi n° 1 permet de comprendre que les droits collectifs sont finalement ceux qui sont dictés par le gouvernement au pouvoir, et non réellement des droits que les citoyens peuvent concrètement faire valoir et exercer collectivement ou individuellement. On y lit que « La nation québécoise est *titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables*. » (art. 7 Constitution du Québec [Partie 1]) et elle a « le droit de protéger et de promouvoir [...] ses valeurs sociales distinctes » (art. 8 Constitution du Québec [Partie 1]). Or, cette nation composée de « toutes les Québécoises et de tous les Québécois » (art. 3 Constitution du Québec [Partie 1]) remet sa destinée entre les mains de l'État, qui « tient sa *légitimité de la volonté du peuple* » (art. 17 Constitution du Québec [Partie 1]). C'est donc à l'État qu'il revient de protéger « les caractéristiques fondamentales du Québec » (art. 19 Constitution du Québec [Partie 1]). Par l'entremise de ces pouvoirs exécutifs et législatifs, l'État adopte des lois au sein de l'Assemblée nationale, laquelle est désignée comme « *l'organe suprême et légitime* d'expression et de mise en œuvre des principes démocratiques du Québec » (art. 39 Constitution du Québec [Partie 1]), tandis que le gouvernement au pouvoir « œuvre au développement et au plein exercice des *droits collectifs* de la nation » (art. 48 Constitution du Québec [Partie 1]).

Au sens de ce projet de constitution, tout ceci revient à affirmer que les décisions prises par un gouvernement démocratiquement élu par la nation (art. 17 Constitution) – laquelle est titulaire de droits collectifs et du droit de protéger ses valeurs sociales distinctes (art. 7 et 8 Constitution), mais ne peut les exercer directement et abandonne finalement leur exercice à l'État (art. 19, 39 et 48 Constitution) – servent l'intérêt supérieur de la nation québécoise. C'est ni plus ni moins reconnaître que la volonté d'une majorité politique peut limiter, sur cette seule base, les droits fondamentaux de chaque individu formant la société (art. 20 de la Partie 5).

Cette conception des droits collectifs et du rôle de l'État proposée par le ministre de la Justice actuel n'a absolument rien d'une véritable Constitution, en ce qu'elle ne comporte pas de garanties suffisantes de protection des droits individuels contre l'arbitraire de l'État et la tyrannie de la majorité (1.1). Ce faisant, le projet de loi n° 1 propose d'instituer un « régime de protection des droits et libertés »¹² qui s'écarte radicalement de l'histoire des droits de la personne au Québec et remet profondément en cause le modèle retenu dans la Charte québécoise depuis 50 ans (1.2). Les droits collectifs de la nation viennent restreindre la portée des droits et libertés, sans que cela ne soit rigoureusement justifié dans le cadre d'une société libre et démocratique (1.3). Cela est d'autant plus problématique que le processus même pour en arriver à une liste de « droits collectifs » est antidémocratique (1.4.).

¹² Art. 1 al. 8 de la Constitution du Québec [Partie 1].

1.1 La protection des droits et libertés des citoyens contre l'arbitraire de l'État est un principe incontournable de tout projet de Constitution

Un projet de Constitution, qui entend « détermine[r] les principes fondateurs de l'État national du Québec et ses responsabilités fondamentales »¹³, doit impérativement et clairement **garantir les droits individuels dans les relations entre l'État et les citoyens du Québec.**

Les premières constitutions emblématiques ayant marqué l'histoire s'accompagnaient d'ailleurs d'une Déclaration des droits de l'homme et, dans certains cas, la proclamation des droits fondamentaux était même un préalable à l'adoption d'une telle constitution¹⁴. Depuis le XIX^e siècle, une forte majorité d'États s'étant dotés d'une constitution nationale ont privilégié ce texte fondateur pour accorder une valeur juridique aux droits de la personne¹⁵, si bien que la protection des droits individuels fondamentaux forme aujourd'hui une partie intégrante du constitutionnalisme moderne. Ces garanties fondamentales sont ainsi reconnues dans la constitution à titre de garanties supralégislatives, universelles et inaliénables¹⁶. Le droit constitutionnel a d'ailleurs pour objet d'encadrer, de structurer et de limiter l'exercice du pouvoir de la puissance publique à l'endroit du peuple¹⁷, dont l'une des composantes englobe depuis lors le respect des droits et libertés dont chaque citoyen est titulaire¹⁸. C'est l'idée même du contrat social dans la philosophie des Lumières, par lequel les individus cèdent une part de leurs prérogatives individuelles à l'État, qui est investi en retour de la mission d'assurer la préservation des droits de la personne et de les rendre plus effectifs¹⁹. Lorsque l'État manque toutefois à sa mission première, des limites à son action s'imposent, notamment par le recours aux tribunaux²⁰.

L'intégration des droits et libertés dans un texte à valeur constitutionnelle, ou quasi constitutionnelle dans le cas du Québec, contribue à leur donner une force contraignante et

¹³ Voir : Notes explicatives de la *Loi constitutionnelle de 2025 pour le Québec*, projet de loi n° 1, 2^e sess., 43^e légis (Qc), p. 2.

¹⁴ Parmi les déclarations marquantes, on compte les dix amendements du *Bill of Rights de 1791*, annexés à la Constitution fédérale américaine de 1787, et la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, promulguée le 26 août 1789 lors de la Révolution française, qui s'est vu reconnaître une valeur par les textes constitutionnels subséquents, particulièrement la Constitution du 4 octobre 1958 de la République française : Jacques CHEVALLIER, *L'État de droit*, 6^e éd., coll. Clefs, Paris, L.G.D.J., 2017, p. 81 ; Kiara NERI et Liliana HAQUIN SÁENZ, *Histoire des droits de l'homme de l'Antiquité à l'Époque moderne*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 103.

¹⁵ Jacques-Yvan MORIN, « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », dans *De la Charte québécoise des droits et libertés : origine, nature et défis*, Montréal, Éditions Thémis, 1989, p. 25, aux pages 32 et 33.

¹⁶ Danièle LOCHAK, « II. La proclamation des droits de l'homme », *Les droits de l'homme*, coll. Repères, Paris, La Découverte, 2018, n° 29 (CAIRN) ; J. CHEVALLIER, préc., note 14, p. 26, 99 et 100.

¹⁷ Peter W. HOGG, *Constitutional law of Canada*, 5e éd., Scarborough, Carswell, 2018, n° 1.1, p. 1-1 ; J. CHEVALLIER, préc., note 14, p. 14 ; Jean LECLAIR, « L'avènement du constitutionnalisme en Occident : fondements philosophiques et contingence historique », (2011) 41 *R.D.U.S.* 159, 162.

¹⁸ P. W. HOGG, préc., note 17, n° 1.1, p. 1-1 ; Danièle LOCHAK, « VI. L'État de droit », *Les droits de l'homme*, coll. Repères, Paris, La Découverte, 2018, n° 2 (CAIRN) ; J. CHEVALLIER, préc., note 14, p. 51, 52 et 68 ; J. LECLAIR, préc., note 17, 163.

¹⁹ J. LECLAIR, préc., note 17, 176, 181 et 184 ; Arlette HEYMANN-DOAT, *Libertés publiques et droits de l'homme*, 6^e éd., Paris, L.G.D.J., 2000, p. 16.

²⁰ Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « L'affirmation des droits fondamentaux : quelles significations? Quelles conséquences? », (2010) *Les Cahiers français : documents d'actualité* 19 ; Blandine BARRETT-KRIEGEL, *Les droits de l'homme et le droit naturel*, coll. Quadrige, Paris, PUF, 1989, p. 70 et 71.

participe à assurer leur effectivité²¹. La position de ces textes, trônant au sommet de la hiérarchie des normes juridiques, accorde une primauté aux droits de la personne sur la législation ordinaire²². Ce faisant, « la hiérarchie formelle des normes devient non plus une fin en soi, mais un moyen de protection des droits individuels »²³. Toutes les branches de l'État sont dès lors impérativement soumises au respect de ces normes fondamentales²⁴. C'est donc dire que « la plénitude des pouvoirs [étatiques] ne s'exerce que dans le cadre tracé par la loi fondamentale du pays »²⁵. Il en résulte que le législateur ne peut plus adopter une loi qui porterait atteinte aux droits fondamentaux, à moins que cette dernière puisse se justifier dans le cadre d'une société libre et démocratique²⁶. L'action gouvernementale est elle aussi assujettie au respect des droits et libertés des administrés²⁷. De surcroît, le caractère supralégislatif des droits fondamentaux les « plac[ent] à l'abri des majorités politiques »²⁸. Un processus d'amendement constitutionnel complexe et rigoureux s'impose avant de modifier la nature, la structure ou l'étendue d'une loi constitutionnelle, ce qui assure la sécurité juridique, la stabilité et la pérennité des garanties enchâssées dans la Constitution²⁹.

Dans cette lignée, l'insertion de la *Charte canadienne des droits et libertés* lors du rapatriement de la Constitution en 1982 a permis au Canada de rejoindre le mouvement de constitutionnalisation des droits de l'homme³⁰. Les déclarations française et américaine³¹ ainsi que le droit international des droits de la personne, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 et les deux Pactes internationaux qui en découlent, ont grandement influencé la conception de la Charte canadienne³². Pierre Elliott Trudeau expliquait la raison d'être de la Charte comme suit :

²¹ Gregorio PECES-BARBA MARTINEZ, *Théorie générale des droits fondamentaux*, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 95, 96 et 145 ; Andrés OLLERO-TASSARA, *Droit « positif » et droits de l'homme*, trad. de Denis POHÉ TOKPA, Bordeaux, Éditions Brière, 1997, p. 105.

²² J. LECLAIR, préc., note 17, 163 et 164 ; J.-Y. MORIN, « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », préc., note 15, à la page 30.

²³ J. CHEVALLIER, préc., note 14, p. 54.

²⁴ *Id.*, p. 14 et 100 ; J. LECLAIR, préc., note 17, 162 et 186.

²⁵ Gérald-A. BEAUDOIN, *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés*, 3^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 14.

²⁶ Ce principe est consacré aux articles 1, 32 et 52 de la Charte canadienne : *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, 643 et 644 ; Gérald-A. BEAUDOIN, « Le contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois », (2003) 48 *R.D. McGill* 325, 328, 329 et 334.

²⁷ Charte canadienne, art. 32 ; *SDGMR c. Dolphin Delivery Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 573, 598 et 599 ; Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, n° IX-6, n° XII-2.23 et n° XII-2.24.

²⁸ Élodie BALLOT, *Les insuffisances de la notion de droits fondamentaux*, Paris, Mare & Martin, 2014, p. 55.

²⁹ Nicole DUPLÉ, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, 7^e éd. rev. et aug., Montréal, Wilson & Lafleur, 2018, p. 26 ; P. W. HOGG, préc., note 17, n° 15.2, p. 15-3 et n° 36.1, p. 36-3 ; H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° I-10 et n° IXX-1.36 ; MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA et Pierre Elliott TRUDEAU, *Charte canadienne des droits de l'homme*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1968, p. 13.

³⁰ P. W. HOGG, préc., note 17, n° 1.3, p. 1-6 ; H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° VIII-91 et XII-1.35 ; Gérald-A. BEAUDOIN, « De la suprématie de la Charte canadienne des droits et libertés et des autres Chartes sur le droit canadien, fédéral ou provincial », dans Gérald-A. BEAUDOIN (dir.), *Vues canadiennes et européennes des droits et libertés : actes des journées strasbourgeoises de l'Institut canadien d'études juridiques supérieures 1988*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1988, p. 23, à la page 27.

³¹ MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA et P. E. TRUDEAU, préc., note 29, p. 9 et 10. Voir aussi : Stéphane BERNATCHEZ, « Les fondements philosophiques et théoriques de la Charte canadienne des droits et libertés », (2013) 61 *S.C.L.R.* 47, n° 6 et 8 (LN/QL) ; J. LECLAIR, préc., note 17, 218.

³² J. LECLAIR, préc., note 17, 218 ; Michel BASTARACHE, « La Charte canadienne des droits et libertés, reflet d'un phénomène mondial ? », (2007) 48 *C. de D.* 735 ; MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA et P. E. TRUDEAU, préc., note 29, p. 11 et 12.

« [...] l'adoption même d'une charte s'inscrit dans la ligne la plus pure de l'humanisme libéral : tous les membres de la société civile jouissent de certains droits fondamentaux inaliénables, et ils ne peuvent en être privés par aucune collectivité (État, Gouvernement) ni au nom d'aucune collectivité (nation, ethnie, religion, ou autre). »³³ (nos soulignements)

Les droits et libertés de la personne qui y sont consacrés « collige[nt] des valeurs constantes pour régir la vie en société »³⁴, « des valeurs qui correspondent aux aspirations les plus profondes de l'être humain, valeurs particulièrement susceptibles de favoriser l'épanouissement et le bonheur de celui-ci »³⁵. Ces garanties fondamentales « ne peu[ven]t qu'orienter le droit vers sa raison d'être première, soit le bien-être des humains »³⁶.

1.2 Le régime de protection des droits et libertés propre au Québec protège les droits et libertés individuels contre les empiètements de l'État

Le projet de loi n° 1 reconnaît que le « Québec dispose de son **propre régime de protection des droits et libertés de la personne** »³⁷, mais ne manque pas d'en altérer immédiatement la substance et de défigurer son histoire. Un nécessaire retour sur l'histoire et les fondements du régime de protection des droits et libertés de la personne en vigueur au Québec s'impose.

Rappelons que la *Charte des droits et libertés de la personne* n'a pas été imposée à l'État québécois par l'autorité fédérale et n'est pas non plus un dérivé de la Charte canadienne. Au contraire, le Québec a conçu sa propre Charte des droits en 1975, qui précède donc la Charte canadienne ayant vu le jour en 1982. La Charte québécoise, qui célèbre cette année son 50^e anniversaire, est un « document unique dans l'histoire législative canadienne »³⁸. Outre l'influence du mouvement d'internationalisation des droits de l'homme³⁹, le professeur André Morel décrit comme suit les sources d'inspiration de la Charte québécoise et ses objectifs fondamentaux :

« [...] d'un côté, exprimer en un texte à portée éducative une synthèse des valeurs démocratiques et sociales acquises au Québec dans la lignée des traditions politiques ou juridiques de la France, de l'Angleterre et des États-Unis, sans en arrêter pour autant le développement ultérieur, et, d'un autre côté, accorder une protection véritable à ceux dont les droits ou libertés sont violés, en prévoyant des voies de recours efficaces et innovatrices. »⁴⁰

³³ Pierre Elliott TRUDEAU, « Des valeurs d'une société juste », dans Thomas S. AXWORTHY et Pierre Elliott TRUDEAU (dir.), *Les années Trudeau : La recherche d'une société juste*, Montréal, Le Jour, 1990, p. 381, à la page 386. Voir également : Stéphane BERNATCHEZ, « Le concept de droits », (2015) *R.Q.D.I.* 131, 134 (Hors-série – Mélanges en l'honneur de Jacques-Yvan Morin).

³⁴ H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° VIII-86.

³⁵ *Id.*, n° XII-1.1.

³⁶ *Id.*, n° XII-1.1. Voir également : *S.D.G.M.R., section locale 558 c. Pepsi-Cola Canada Beverages (West) Ltd.*, [2002] 1 R.C.S. 156, par. 18.

³⁷ Art. 1 al. 8 de la Constitution du Québec [Partie 1].

³⁸ André MOREL, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », dans *De la Charte québécoise des droits et libertés : origine, nature et défis*, Montréal, Éditions Thémis, 1989, p. 1.

³⁹ Alain-Robert NADEAU, « Charte des droits et libertés de la personne : origines, enjeux et perspectives », (2006) 66.5 *R. du B.* 1, 5 ; A. MOREL, préc., note 38, aux pages 6 et 17.

⁴⁰ A. MOREL, préc., note 38, aux pages 9 et 10. Voir également : A.-R. NADEAU, « Charte des droits et libertés de la personne : origines, enjeux et perspectives », préc., note 39, 4 et 5.

Son préambule proclame « que le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance des droits et libertés dont ils sont titulaires constituent le fondement de la justice, de la liberté et de la paix »⁴¹ dans la société québécoise. La Charte des droits adoptée par le Québec fait figure de précurseur à maints égards par rapport aux textes existants en contexte canadien, plus particulièrement en ce qui a trait aux libertés et droits fondamentaux d'une « ampleur inégalée »⁴² qu'elle consacre. Aux côtés des libertés classiques qu'elle garantit, la Charte du Québec reconnaît également des droits économiques et sociaux parmi lesquels figurent le droit à l'instruction publique, le droit à la protection pour les enfants, le droit à l'assistance sociale et le droit à des conditions de travail justes et raisonnables⁴³. Son champ d'application s'étend également aux relations de nature privée, dans les domaines relevant des champs de compétence de la province⁴⁴.

Comme le reconnaît la Cour suprême du Canada, la Charte québécoise est « élevée au rang de source de droit fondamental »⁴⁵ et possède un statut de loi quasi constitutionnelle⁴⁶ :

« La Charte n'est pas une loi ordinaire mise en vigueur par le législateur québécois au même titre que n'importe quel autre texte législatif. Il s'agit plutôt d'une loi bénéficiant d'un statut spécial, d'une loi fondamentale, d'ordre public, quasi constitutionnelle, qui commande une interprétation large et libérale de manière à réaliser les objets généraux qu'elle sous-tend de même que les buts spécifiques de ses dispositions particulières. »⁴⁷ (nos soulignements)

C'est pourquoi toute modification importante à sa structure ou à l'équilibre qu'elle maintient ne devrait pas être entreprise à la légère, particulièrement lorsqu'il s'agit de changements aussi substantiels et préoccupants que ceux détaillés dans le projet de loi n° 1.

En précisant à l'article 54 que « [l]a Charte lie l'État », le Québec adhérerait clairement aux principes du constitutionnalisme décrit précédemment. D'une part, l'article 52 de la Charte québécoise confère un statut supralégislatif aux articles 1 à 38, en fonction desquels un contrôle de la validité des dispositions législatives adoptées par l'Assemblée nationale du

⁴¹ C.d.l.p., préambule al. 3.

⁴² A. MOREL, préc., note 38, à la page 16.

⁴³ Madeleine CARON, *Portée et limites des droits fondamentaux reconnus dans la charte des droits et libertés de la personne du Québec : le droit à l'égalité, pierre d'angle de la charte*, Commission des droits de la personne du Québec, 1981, p. 4 et 8.

⁴⁴ C.d.l.p., art. 55.

⁴⁵ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Communauté urbaine de Montréal*, [2004] 1 R.C.S. 789, par. 20.

⁴⁶ *Id.*, par. 15 et 17 ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)* ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, par. 27 et 28 ; *Augustus c. Gosset*, [1996] 3 R.C.S. 268, par. 59 ; *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 R.C.S. 345, par. 116 ; *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, [1996] 3 R.C.S. 211, par. 91 ; Pierre BOSSET et Michel COUTU, « Acte fondateur ou loi ordinaire? Le statut de la Charte des droits et libertés de la personne dans l'ordre juridique québécois », (2015) *R.Q.D.* 37, 49 et 50 (Hors-série – Mélanges en l'honneur de Jacques-Yvan Morin).

⁴⁷ *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, préc., note 46, par. 42 (j. La Forest et L'Heureux-Dubé, motifs min.).

Québec peut être réalisé⁴⁸. D'autre part, la légalité des actes de l'administration publique⁴⁹ repose sur le plein respect des droits et libertés de la personne⁵⁰.

Ce bref rappel historique témoigne que le Québec protège depuis un demi-siècle les droits et libertés de chaque citoyen et citoyenne contre les empiètements indus des pouvoirs étatiques. Au demeurant, il convient également de souligner que la tradition civiliste⁵¹ sur laquelle insiste à quelques reprises le projet de loi n° 1 protégeait les droits et libertés des individus avant même l'adoption des Chartes. Une violation des droits fondamentaux pouvait constituer une faute civile, engageant la responsabilité extracontractuelle de l'auteur de l'atteinte⁵². Plusieurs dispositions du *Code civil du Québec*⁵³ réitèrent encore aujourd'hui l'importance de certains droits et libertés de la personne⁵⁴.

Paraissent donc inappropriées les références au « régime distinct » du Québec en matière de protection des droits et libertés, qui serait « inséparable » « des droits collectifs de la nation » (art. 1 al. 8 de la Constitution du Québec [Partie 1]). Le constitutionnalisme qui assujettit l'État au respect des droits individuels marque le modèle du Québec en matière de protection des droits et libertés depuis 50 ans. De plus, l'obligation faite aux tribunaux d'adopter « une analyse distincte en fonction de chacune de ces chartes » (art. 39 de la Partie 5) et d'interpréter, « malgré l'utilisation de termes similaires, distinctement de la Charte canadienne des droits et libertés [...] » (art. 24, al. 3 de la Partie 5) ne tient pas compte des influences historiques et des fondements communs que partagent la Charte québécoise et la Charte canadienne. Ces considérations ont d'ailleurs amené les tribunaux, y incluant la Cour d'appel du Québec, à retenir une interprétation harmonieuse entre la Charte canadienne et la Charte québécoise⁵⁵. Notons également que l'obligation de conformité des lois provinciales aux droits et libertés constitutionnels⁵⁶ rend superflue la règle d'interprétation proposée aux articles 24 et 39 de la Partie 5. Comme l'a reconnu la Cour suprême, « [l]a société québécoise ne se distingue pas de la société canadienne »⁵⁷ lorsqu'il est question d'assurer la protection de droits fondamentaux comparables.

⁴⁸ *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 791, par. 25 ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, préc., note 46, par. 27 ; A. MOREL, préc., note 38, aux pages 20 et 22.

⁴⁹ C.d.l.p., art. 54 ; A. MOREL, préc., note 38, à la page 20.

⁵⁰ H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° XII-265.

⁵¹ Voir, par exemple : articles 12 et 26 de la Constitution du Québec [Partie 1] ; article 38 de la Partie 5.

⁵² *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, préc., note 46, par. 118. Voir aussi : Louis LEBEL, « La protection des droits fondamentaux et la responsabilité civile », (2004) 49 *R.D. McGill* 231.

⁵³ RLRQ c. C-1991.

⁵⁴ Par exemple, le droit à la vie, à l'inviolabilité et à l'intégrité de sa personne et le droit au respect de sa réputation et de sa vie privée (art. 1 C.c.Q.). Ces droits font l'objet plus loin de protections spécifiques, dont le droit à l'intégrité (art. 10 et sv. C.c.Q.) et le droit au respect de sa réputation et de sa vie privée (art. 35 et sv.).

⁵⁵ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, par. 68 ; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 61 (demande pour autorisation d'appeler rejetée, C.S.C., 14-10-2021, 39695).

⁵⁶ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)* ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, préc., note 46, par. 42 ; *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43, par. 70.

⁵⁷ *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, préc., note 48, par. 38.

1.3 Les droits collectifs de la nation ne constituent pas un motif légitime d'empiètement sur les libertés individuelles de chaque citoyen

Les « **droits collectifs de la nation** » dans le projet de loi n° 1, qui **réfère à la volonté et aux valeurs du groupe majoritaire**, en l'occurrence celui ayant élu le gouvernement au pouvoir, **ne peuvent constituer un motif légitime de restreindre ou d'annuler un droit fondamental**. Comme déjà mentionné, il appartient, à la lecture du projet de loi n° 1, à l'État d'exprimer la volonté de cette majorité par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale (art. 39 de la Constitution du Québec [Partie 1]) et de mettre en œuvre les droits collectifs de la nation par l'action gouvernementale (art. 48 de la Constitution du Québec [Partie 1]). Ce raisonnement contient en lui-même une redondance : les libertés individuelles sont adoptées pour protéger le citoyen contre les lois arbitraires ou attentatoires aux droits et libertés que le législateur pourrait adopter, mais l'État pourrait à présent justifier cette atteinte parce qu'il poursuit, par ses interventions législatives, la réalisation des droits collectifs reflétant les intérêts de la majorité. La démarche de contestation d'une loi contraire aux droits et libertés deviendrait pour le moins circulaire :

1. Toute personne ou groupe de personnes possèdent des droits et libertés fondamentaux en vertu de la Charte québécoise ;
2. L'Assemblée nationale a le mandat et le pouvoir d'adopter des lois pour régir la vie en société et assurer son fonctionnement ;
3. Ces lois ne peuvent pas brimer, sans justification, les droits et libertés de la personne garantis par la Charte québécoise ;
4. La Charte québécoise permet alors la contestation d'une disposition législative qui enfreint les droits et libertés lorsque l'État empiète indument sur les intérêts individuels ;
5. Mais l'État peut désormais justifier une telle atteinte ou empêcher toute contestation en invoquant « les droits collectifs de la nation québécoise », faisant échec à la protection des droits et libertés fondamentaux (au final, on revient au postulat du point 2 voulant que l'État soit démocratiquement élu pour exprimer la volonté majoritaire de cette nation, sans aucune réelle balance du pouvoir).

Ce raisonnement cherche à évacuer la protection des droits individuels contre certaines actions étatiques. L'État possède déjà cette faculté d'agir pour la collectivité et le bien-être commun, par l'entremise des branches législative et exécutive. Il paraît donc contre-intuitif de réaffirmer ce pouvoir à l'article 9.1 de la Charte québécoise, et encore plus de l'admettre comme justification légitime aux violations des droits et libertés des citoyens. Les propos suivants d'un auteur sont éclairants à ce sujet :

« [...] l'État possède des intérêts propres qui coïncident parfois avec ceux de ses citoyens, parfois pas. L'État est bel et bien un sujet de droit. Toutefois, en raison de son monopole de la violence légitime et des ressources immenses dont il dispose, on est généralement réfractaire à l'idée de reconnaître à l'État des droits là où ses pouvoirs de contrainte suffisent. »⁵⁸ (nos soulignements)

C'est précisément pour éviter la tyrannie de la majorité que le constitutionnalisme accorde une protection supérieure aux droits et libertés dans la relation entre l'État et le citoyen : « La majorité politique qui, dans un système démocratique, "fait la loi", a trop souvent

⁵⁸ Frédéric CHARETTE, « Des usages intempestifs de l'expression « droits collectifs », (1997) 38-3 *C. de D.* 691, 703.

démontré qu'elle pouvait être oppressive pour certains groupes de la société civile. La tyrannie de la majorité est ainsi devenue l'ennemie à combattre »⁵⁹. Dans l'arrêt *Irwin Toy Ltd.*, la Cour suprême du Canada en fournit un exemple lorsqu'elle indique qu'« une majorité religieuse, ou l'état à sa demande, ne peut, pour des motifs religieux imposer sa propre conception de ce qui est bon et vrai aux citoyens qui ne partagent pas le même point de vue. La Charte protège les minorités religieuses contre la menace de la "tyrannie de la majorité" »⁶⁰. Ainsi, les Chartes accordent « aux individus, à chaque individu, un droit particulier de résister au collectif, d'imposer sa spécificité, de se voir reconnaître la dignité de son être propre »⁶¹. Pour les constitutionnalistes Brun, Tremblay et Brouillet, « cette finalité ultime de l'État est la personne, à l'échelle individuelle. Il est donc appréciable de savoir qu'un progrès social ne peut se réaliser à n'importe quel prix pour des individus »⁶². Supprimer ce rempart offert par les Chartes nous ramène à une époque où la souveraineté parlementaire autorisait de graves atteintes aux droits fondamentaux des individus⁶³. Reconnaître des droits collectifs à la nation, entendus comme étant des droits soutenus par l'État, n'est qu'une façon de réinstaurer le « pouvoir du groupe sur les individus »⁶⁴.

Qui plus est, l'article 9.1 de la Charte québécoise offre déjà la possibilité à l'État de justifier ou de racheter une violation à une garantie conférée par la Charte québécoise pour un motif sociétal d'importance. En effet, cette clause limitative reconnaît que des limites peuvent être posées aux droits et libertés au nom de « l'intérêt public »⁶⁵, des « préoccupations sociales supérieures »⁶⁶, « des droits d'autrui et des exigences de la vie en société »⁶⁷ ou des « autres valeurs publiques »⁶⁸. Le « bien-être général des citoyens » constitue un objectif légitime reconnu explicitement au test de justification de l'article 9.1 de la Charte québécoise⁶⁹. Le bien-être général de la population concerne « ce qui affecte ou intéresse la généralité, c'est-à-dire les citoyens intégrés à une communauté politique »⁷⁰. Il tient compte « des droits d'autrui et des exigences de la vie en société »⁷¹ ainsi que « de la sécurité, l'ordre, la santé ou les mœurs publics »⁷². Comme l'exprime le doyen Chevrete, cette notion de bien-être général des citoyens à l'article 9.1 C.d.l.p. ne réfère pas au régime parlementaire ou à la volonté de la majorité ; « elle ne désigne rien d'autre que les personnes se trouvant au Québec [...] Entendue dans ce sens, l'expression "bien-être

⁵⁹ N. DUPLÉ, préc., note 29, p. 87.

⁶⁰ *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, par. 96.

⁶¹ Gérard ISRAËL, « Esquisse pour une politique des Droits de l'homme », dans COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME, 1989, *Les droits de l'homme en questions : livre blanc*, Paris, La Documentation française, 1989, p. 193.

⁶² H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° XII-1.9.

⁶³ Voir par exemple : *Christie c. The York Corporation*, [1940] SCR 139.

⁶⁴ Frédérick CHARETTE, « Droits collectifs comme droits-libertés », (1998) 29-2 *Revue de droit d'Ottawa* 303, 307.

⁶⁵ *Bruker c. Marcovitz*, 2007 CSC 54, par. 19.

⁶⁶ *Syndicat Northcrest c. Amselem*, 2004 CSC 47, par. 63.

⁶⁷ *Id.*, par. 151 (j. Bastarache, LeBel et Deschamps, motifs min.).

⁶⁸ *Bruker c. Marcovitz*, préc., note 65, par. 15.

⁶⁹ A.-R. NADEAU, préc., note 39, 14 ; Jacques FRÉMONT, « La Charte, le droit statutaire et le droit commun du Québec trente ans plus tard : réflexions autour de malaises », dans BARREAU DU QUÉBEC et TRIBUNAL DES DROITS DE LA PERSONNE, *La Charte des droits et libertés de la personne, Pour qui et jusqu'où ?*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2005, p. 63, à la page 69.

⁷⁰ Céline LAGEOT (dir.) et Jean-Pierre DIONNET, *Dictionnaire plurilingue des libertés de l'esprit : étude de droit européen comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 121. Voir aussi : François CHEVRETTE, « La disposition limitative de la Charte des droits et libertés de la personne : le dit et le non-dit », (1987) 21 *R.J.T.* 461, 473.

⁷¹ *Syndicat Northcrest c. Amselem*, préc., note 66, par. 151 (j. Bastarache, LeBel et Deschamps, motifs min.). Voir aussi : *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, préc., note 56, par. 70 ; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, 337.

⁷² *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, préc., note 71, 337.

général des citoyens du Québec” équivaut tout simplement au bien-être de la population ou plus exactement des personnes »⁷³. En somme, l’État québécois dispose déjà d’une règle permettant d’équilibrer la protection des droits individuels et le bien-être collectif, sans qu’il soit approprié d’ajouter un nouvel objectif de « droits collectifs », qui masquent en fait la poursuite des intérêts d’une majorité politique et appartiennent en propre à l’État, qui s’en fait l’unique défenseur. L’ajout « des droits collectifs » semble plutôt chercher à autolégitimer la volonté du législateur, puisqu’il suffirait au « Parlement du Québec » de « déclarer que [cette loi] ou l’une de ses dispositions protège la nation québécoise » (art. 5 al. 1 de la Loi sur l’autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2]) pour conclure qu’elle poursuit un intérêt légitime au sens de l’article 9.1 de la Charte québécoise.

De notre point de vue, la Constitution du Québec proposée a pour effet de prôner une conception des droits collectifs comme limites aux droits individuels, c’est-à-dire qu’« on invoque des “droits collectifs” lorsqu’il s’agit de relativiser la portée des droits individuels »⁷⁴. Nous mettons en garde le législateur contre un tel emploi périlleux puisque :

« Parler de “droits collectifs” demeure un usage bénin aussi longtemps que l’on demeure conscient qu’il s’agit d’un raccourci pour désigner les aspects collectifs de droits individuels. Le danger apparaît dès que l’on tente de faire basculer cette distinction rhétorique dans l’arène de l’ontologie. Les usages intempestifs surgissent alors comme autant de menaces lancées à la nature fondamentalement individuelle des droits et à leur portée. »⁷⁵

Un droit collectif s’entend de « droits humains dont les titulaires sont des groupes ou des collectivités »⁷⁶, et non de droits dont l’État serait titulaire. Contrairement à la lecture qu’en fait l’actuel gouvernement, l’identité de la nation québécoise ne nourrit pas une opposition frontale entre droits et libertés individuels et droits collectifs de la nation⁷⁷. Comme l’indiquait Jacques-Yvan Morin dans son projet de Charte pour le Québec en 1963, « dans une société où la majorité affirme son existence en tant que groupe national au moment même où se manifeste un certain pluralisme dans la structure ethnique et religieuse de la population, l’État provincial doit se donner pour mission d’assurer la coexistence pacifique des groupes et des croyances »⁷⁸. Notons que la reconnaissance de certains droits pouvant être qualifiés de « collectifs » dans la Charte québécoise n’a jamais alimenté une opposition vive avec les libertés individuelles. Ces droits collectifs sont le droit à l’instruction gratuite, à l’information, à l’assistance financière de l’État et à un environnement sain⁷⁹. De tels droits économiques et sociaux paraissent plutôt s’interpréter dans un rapport de complémentarité avec les droits et libertés fondamentaux. C’est en ce sens que Jacques-Yvan Morin soulignait que « les droits individuels et les droits collectifs sont désormais indissolublement liés puisque aussi bien le progrès de ceux-ci dépend aujourd’hui du progrès de ceux-là et qu’il ne saurait exister de démocratie sans le respect des uns et des autres »⁸⁰. Il ne faut pas perdre de vue que la protection des libertés individuelles recèle elle-même une dimension collective, c’est-à-dire qu’elle « bénéficie à tous ceux qui vivent dans la société où on la respecte »⁸¹.

⁷³ F. CHEVRETTE, préc., note 70, p. 473.

⁷⁴ F. CHARETTE, « Des usages intempestifs de l’expression « droits collectifs », préc., note 58, 698-699.

⁷⁵ *Id.*, 711.

⁷⁶ LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS, « Droits humains et enjeux constitutionnels : un recadrage s’impose », 18 novembre 2024, p. 2.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ J.-Y. MORIN, « Une Charte des Droits de l’Homme pour le Québec », préc., note 4, 273.

⁷⁹ H. BRUN, préc., note 2, p. 149.

⁸⁰ J.-Y. MORIN, « Une Charte des Droits de l’Homme pour le Québec », préc., note 4, 316.

⁸¹ *Ward c. Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, préc., note 56, par. 60.

Quoi qu'il en soit, la Cour suprême soulignait que les droits collectifs ne peuvent s'interpréter de la même façon qu'une garantie fondamentale individuelle⁸². À l'inverse, les droits et libertés individuels profitent d'une interprétation large et libérale⁸³. La règle retenue d'interprétation extensive des droits collectifs (art. 7 al. 2 Constitution du Québec [Partie 1]) déroge donc aux enseignements de la Cour suprême et aux règles d'interprétation en la matière.

Au demeurant, il ne faut pas confondre les valeurs collectives et les droits collectifs, comme le soulève la Ligue des droits et libertés :

« [I]es valeurs dominantes ou majoritaires, sensibles aux aléas de l'opinion publique ou aux débats sociaux, fluctuent et changent. Reflétant généralement les intérêts des groupes détenant le pouvoir formel et informel, les valeurs de la majorité peuvent constituer une menace aux droits des individus, elles peuvent exclure et marginaliser certaines minorités. »⁸⁴

Plutôt que de référer à des « droits collectifs de la nation » exercés par l'État à titre d'objectif énuméré, nous nous questionnons quant à savoir pourquoi le projet de loi n°1 ne saisit pas l'occasion d'une constitution pour le Québec afin de consacrer certains objectifs sociétaux à l'article 9.1 de la Charte québécoise, qui ont été reconnus par les tribunaux comme faisant partie de l'intérêt public ou qui reflètent les valeurs chères à la société québécoise. Entre autres, la « protection des employés en tant que groupe vulnérable dans la société »⁸⁵, la protection des consommateurs⁸⁶, la protection de l'environnement contre les changements climatiques⁸⁷ et plus largement, la « promotion de la justice et l'égalité sociales »⁸⁸ sont des objectifs légitimes et importants dans la société québécoise, qui pourraient être énoncés explicitement à l'article 9.1 de la Charte québécoise.

En somme, nous sommes d'avis que la notion de droits collectifs ne doit pas être insérée dans la Charte québécoise, ni à l'article 9.1, ni à l'article 50, ni à l'article 57.1. Nous recommandons également que la notion de droits collectifs (exercés par l'État) soit complètement abandonnée dans le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, d'autant plus que leur identification ne découle pas d'un processus légitime de consultation de la nation québécoise.

⁸² *Société des Acadiens c. A.P.F.E.*, [1986] 1 R.C.S. 549, 578 ; H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° XII-1.8.

⁸³ *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, préc., note 55, par. 147 ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Maksteel Québec inc.*, [2003] 3 R.C.S. 228, par. 10 ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)* ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, préc., note 46, par. 28 et 29 ; *Augustus c. Gosset*, préc., note 46, par. 59 ; *Québec (Curateur public) c. Syndicat national des employés de l'hôpital St-Ferdinand*, préc., note 46, par. 91.

⁸⁴ LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS, préc., note 76, p. 3.

⁸⁵ *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, 1057.

⁸⁶ *R. c. Guignard*, 2022 CSC 14, par. 23 ; *Gestion finance Tamalia inc. c. Garrel*, 2012 QCCA 1612.

⁸⁷ *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la population causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, par. 2 et 167 ; *Environnement Jeunesse c. Procureur général du Canada*, 2021 QCCA 1871, par. 2. Voir aussi : Préambule, al. 3-5 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c. Q-2.

⁸⁸ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, 136. Voir aussi : *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, préc., note 85, 1056.

1.4. Les droits collectifs ne peuvent être définis par un gouvernement

Le projet de constitution crée une fiction, un idéal constitutionnel⁸⁹ **véhiculé sans aucune consultation de la population**, de sorte qu'il ignore plusieurs éléments fondamentaux des valeurs québécoises, telles que le respect des minorités, notamment linguistiques⁹⁰, religieuses, culturelles ainsi que la promotion de la justice sociale, tant en matière de socle de sécurité sociale que de défense des droits des travailleurs. D'une part, l'idée même d'identifier des valeurs communes au sein d'une constitution doit émaner du peuple et non pas d'un gouvernement, tel que déjà souligné, rendant le processus même d'adoption du projet de loi n° 1 illégitime. Tel que l'indiquait Thomas Paine, une constitution n'est pas un acte du gouvernement, mais du peuple⁹¹. Ainsi, la constitution serait « la propriété de la nation, et c'est l'autorité du peuple qui établit sa légitimité⁹². Cette vision de la constitution comme émanant de l'« action collective consciente et délibérée » s'opposerait d'ailleurs au modèle constitutionnel britannique, où les règles seraient héritées par « l'effet de l'histoire, du travail des juristes et de l'accoutumance du peuple aux usages politiques de l'élite dirigeante »⁹³. L'exercice proposé par le gouvernement actuel semble découler de ce modèle britannique, alors même que le projet de loi clame la primauté de la tradition civiliste au sein des droits collectifs (art. 12 de la Constitution du Québec [Partie 1]) et des principes fondateurs de l'État (art. 26 de la Constitution du Québec [Partie 1]).

D'autre part, la notion même de droits collectifs véhiculée par le projet de loi est réduite à une vision en tunnel, ignorant des droits collectifs historiques au sein du territoire du Québec, notamment, les droits de la minorité anglophone⁹⁴, les droits ancestraux des Premières Nations et du peuple inuit⁹⁵, et les droits des travailleurs⁹⁶. Jacques-Yvan Morin soulignait dès 1985 que le Québec jouissait déjà de droits collectifs, notamment pour la protection de la langue française⁹⁷. Cependant, il spécifie que les droits de la minorité anglophone du Québec constituaient également des droits collectifs, tout comme ceux des nations autochtones. Ce qu'il faut en comprendre, c'est que **les droits collectifs appartiennent à un groupe, et non pas à un État**. En effet, la notion de droits collectifs n'est pas seulement rattachée au principe de l'autodétermination des peuples, mais à tout groupe ou collectif de personnes qui posséderaient des droits du fait de la nature de la collectivité, en plus des droits individuels des membres du groupe.

Ainsi, quand le projet de loi n°1 cherche à opposer les droits collectifs de la nation québécoise à toute forme de contestation, il oppose ce principe non seulement aux droits individuels, mais également aux autres droits collectifs légitimes au sein de la nation québécoise. Il existe donc une contradiction inhérente dans le fait que l'État québécois, au

⁸⁹ Brenda MACDOUGALL, « The Power of Legal and Historical Fiction(s): The Daniels Decision and the Enduring Influence of Colonial Ideology », (2016) 7-3 *International Indigenous Policy Journal* 1.

⁹⁰ Jacques-Yvan MORIN, « Pour une nouvelle constitution du Québec », (1985) 30-2 *R.D. McGill* 171, 200.

⁹¹ Thomas PAINE, *The Rights of Man*, New York, Everyman's Library, 1966, p. 182, tel que cité dans Marc CHEVRIER, « Trois visions de la constitution et du constitutionnalisme contemporain », (2008) 2 *R.Q.D.C.* 72, 78.

⁹² M. CHEVRIER, préc., note 91, p. 78

⁹³ *Id.*, p. 80.

⁹⁴ J.-Y. MORIN, « Pour une nouvelle constitution du Québec », préc., note 90, p. 200.

⁹⁵ *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, RLRQ, c. E-20.2, art. 11

⁹⁶ Christian BRUNELLE, Michel COUTU et Gilles TRUDEAU, « La constitutionnalisation du droit du travail : un nouveau paradigme », (2007) 48-1-2 *C. de D.* 5. Voir également l'arrêt *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, par. 17, où la Cour suprême du Canada reconnaît une différence qualitative entre droits individuels et droits collectifs.

⁹⁷ J.-Y. MORIN, « Pour une nouvelle constitution du Québec », préc., note 90, p. 200.

nom de droits collectifs, pourrait limiter les droits collectifs des membres de sa population. Bien que le projet de loi cherche à distinguer la nation québécoise de l'État québécois, les droits collectifs étant rattachés à la première, il semble suggérer que l'État québécois est le mieux placé pour identifier les valeurs de la nation québécoise ; une assimilation dangereuse, car elle peut facilement conduire à l'autoritarisme, d'autant plus qu'elle présente la nation québécoise comme un tout homogène. En passant sous silence la diversité au sein du collectif québécois, on fait échec au véritable principe démocratique.

Si le gouvernement est sincère dans son engagement envers les principes démocratiques indiqués dans les attendus du projet de Constitution du Québec [Partie 1] ainsi qu'aux articles 18, 39 et 40 de ce même texte, il ne peut procéder à l'adoption de ce projet de loi sans une consultation vaste, horizontale et inclusive, afin d'identifier les valeurs québécoises et les principes fondateurs de l'État québécois. Comme l'indiquait Morin : « Tous ces droits [collectifs] doivent faire l'objet de consultations auprès des principaux intéressés et de discussions publiques [...] »⁹⁸. À cet égard, nous soulignons que la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (2000)⁹⁹, qui a pourtant fait l'objet d'une longue saga judiciaire, est beaucoup plus claire quant au fait que l'État « tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire. » (art. 5 al. 1), et on notera qu'on spécifie le critère géographique plutôt que de simplement référer au « peuple québécois », laissant entendre l'inclusion des peuples autochtones. Il y est aussi dit que cette volonté peut s'exprimer soit par des élections, soit par des référendums, délégitimisant l'argument selon lequel la majorité à l'Assemblée nationale suffit au gouvernement pour adopter de manière démocratique un projet de constitution.

Or, non seulement la Loi constitutionnelle de 2025 proposée repose sur un exercice que l'on pourrait qualifier d'antidémocratique, mais le projet de loi n°1, par le truchement de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2], cherche à empêcher toute contestation démocratique de la constitution. En effet, l'article 5 de cette loi proposée, sur lequel nous reviendrons, prévoit que, si le Parlement du Québec déclare qu'une loi protège la nation québécoise, l'autonomie constitutionnelle ou les caractéristiques fondamentales du Québec, un organisme dont le financement découle de près ou de loin de fonds publics ne pourrait contester cette loi « ou autrement contribuer à une telle contestation ». L'article 5 équivaut donc à une censure juridique de ces organismes, ce qui va à l'encontre de tous les fondements d'une société libre et démocratique. Encore une fois, on retrouve cette confusion entre l'État québécois et la nation québécoise, dans la mesure où l'État québécois s'arroge les droits de la nation québécoise de déterminer des valeurs québécoises et, par la même occasion, soustrait ces droits à la nation québécoise sur la seule base d'un vague critère de financement public. L'article 5 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2] envoie le message suivant : ce que l'État veut, le peuple le veut et ne saurait le contester. Il est donc ironique de lire à l'article 30 de la même loi que « cette loi protège la nation québécoise ».

Finalement, nous tenons à souligner plusieurs incohérences au sein du chapitre premier (« des principes fondateurs ») du titre quatrième (« de l'État national du Québec ») de la Constitution du Québec [Partie 1] proposée. En effet, il n'est pas clair ce qu'entend le texte proposé par « principes fondateurs » : est-ce que le gouvernement se rapporte ici à la fondation du Québec ou bien à ceux édictés par le gouvernement en 2025 ? Nous

⁹⁸ J.-Y. MORIN, « Pour une nouvelle constitution du Québec », préc., note 90, p. 201.

⁹⁹ RLRQ, c. E-20.2.

soulignons notamment le fait que l'État québécois a très longtemps été catholique et ne respectait certainement pas le principe d'égalité entre hommes et femmes, le droit de vote des femmes n'ayant été acquis qu'en 1940. Est-ce que le projet de loi viserait donc à rendre rétroactifs ces principes dits fondateurs ? Encore une fois, il semble que le projet de loi tente de créer une fiction plutôt que de refléter les valeurs historiques du Québec. Ces questionnements montrent la nécessité d'une vaste consultation publique.

2. L'affaiblissement du contrôle de constitutionnalité au profit de la souveraineté parlementaire

Le projet de loi n° 1 vient **ériger diverses contraintes ou carrément bloquer l'accès aux tribunaux en cas de violation aux droits et libertés** de la personne. Il soutient une souveraineté parlementaire hégémonique, en affaiblissant de diverses façons un contre-pouvoir indispensable qui réside dans le pouvoir judiciaire.

Le projet de loi n° 1 empêche l'accès aux tribunaux pour certains groupes de la société civile ou interdit purement et simplement d'entreprendre un recours pour contrôler la validité constitutionnelle d'une disposition législative portant atteinte aux droits et libertés fondamentaux :

- Le projet de loi n° 1 empêche certains organismes de contester les lois que l'État identifie comme protégeant « la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec » (art. 5 al. 1 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2]). Si ces organismes utilisent des fonds publics ou encore des droits prélevés en vertu d'une loi du Québec, on leur refuse le droit de « contester le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une [telle] disposition » (art. 5 al. 2 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2]) ;
- En réponse à une décision judiciaire constatant une atteinte aux droits et libertés commise par l'État, « le Parlement du Québec » pourra « inclure une disposition de souveraineté parlementaire » dans une loi pour faire échec à cette déclaration d'inconstitutionnalité, « sans qu'il soit requis de la contextualiser ou de la justifier » (art. 9 al. 1 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle [Partie 2]). Si tel est le cas, « Il ne peut être exercé aucun pourvoi en contrôle judiciaire fondé sur un droit ou une liberté [...] en vue de faire déclarer inopérante la loi ou la disposition visée » (art. 9 al. 2 de Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2]) ;
- La Constitution du Québec prévoit que le législateur peut recourir à une disposition de dérogation empêchant un justiciable de contester une loi en la soustrayant de l'application de la Charte. L'utilisation en elle-même de cette disposition de dérogation ne peut pas être contestée par la voie judiciaire puisqu'elle est « réputée compatible » avec la Constitution (art. 16 de la Constitution du Québec [Partie 1]).

Pourtant, l'accès aux tribunaux pour contrôler les atteintes potentielles aux droits et libertés individuelles constitue un pilier du constitutionnalisme moderne (2.1), un socle indispensable de protection dans une société qui se prétend libre et démocratique (2.2), et une condition *sine qua non* au maintien d'un véritable État de droit (2.3).

2.1 Les voies de recours en cas d'atteinte aux droits et libertés constituent un pilier essentiel du constitutionnalisme moderne

Le second chantier du constitutionnalisme moderne, une fois les droits et libertés enchâssés dans la Constitution, consiste à confier le pouvoir aux tribunaux de mettre en œuvre ces normes fondamentales¹⁰⁰. En effet, l'effectivité de ces garanties fondamentales fait appel à des « mécanismes accessibles et efficaces »¹⁰¹, qui permettent de sanctionner toute atteinte commise par la puissance publique et d'accorder une réparation à tout citoyen dont les droits ont été enfreints¹⁰². Consolidant le principe de la séparation des pouvoirs, on considère que « les tribunaux et les juges qui les composent constituent le seul forum jouissant de l'indépendance essentielle à la protection et à la préservation de certains droits fondamentaux »¹⁰³. Ainsi, l'habilitation des tribunaux à mettre en application les droits fondamentaux et à sanctionner les atteintes commises par les pouvoirs étatiques constitue une composante essentielle de tout État de droit¹⁰⁴.

L'une des formes vitales de contrôle de l'action étatique est assurément le contrôle de la constitutionnalité des lois. Ce contrôle vertical accorde le pouvoir aux tribunaux d'invalider une loi brimant les droits fondamentaux des citoyens¹⁰⁵. Au Canada, le contrôle de constitutionnalité des lois ne relève pas d'une cour constitutionnelle, car tous les tribunaux de droit commun possèdent le pouvoir de prononcer *erga omnes* le caractère inopérant des dispositions contraires à la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982 de même qu'aux autres normes constitutionnelles¹⁰⁶. Notons que la même habilitation est prévue à l'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec¹⁰⁷. Les tribunaux administratifs possèdent aussi la compétence de déclarer inapplicable une disposition législative contraire aux Chartes, bien que la portée de leurs décisions se trouve réduite aux parties au litige¹⁰⁸. Une autre forme de recours s'intéresse, par ailleurs, aux réparations des atteintes aux droits fondamentaux causées par un acte du gouvernement¹⁰⁹. Ce recours est reconnu en droit canadien par le paragraphe 24(1) de la *Charte canadienne des droits et*

¹⁰⁰ Michel FROMONT, *Justice constitutionnelle comparée*, Paris, Dalloz, 2013, p. 5. Voir : Michel LEVINET, *Théorie générale des droits et libertés*, 3^e éd., coll. Droit & justice, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 459.

¹⁰¹ Michel LEVINET, « Chapitre V : Garanties », *Droits et libertés fondamentaux*, 6^e éd., coll. Que sais-je ?, Paris, PUF, 2010, n° 1 (CAIRN). Voir aussi : M. LEVINET, *Théorie générale des droits et libertés*, préc., note 100, p. 516.

¹⁰² N. DUPLÉ, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, préc., note 29, p. 140 et 141.

¹⁰³ Alain-Robert NADEAU, « Prolégomènes. Juges et pouvoirs : le pouvoir des juges depuis l'avènement de la Charte canadienne des droits et libertés », (2003) 63.5 *R. du B.* XIX, XLII.

¹⁰⁴ N. DUPLÉ, préc., note 29, p. 136, 140 et 141 ; J. CHEVALLIER, préc., note 14, p. 32 et 77 ; H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° XII-4.1 ; J. LECLAIR, préc., note 17, 164.

¹⁰⁵ M. FROMONT, préc., note 100, p. 107 et 142 ; M. LEVINET, *Théorie générale des droits et libertés*, préc., note 100, p. 584 et 585.

¹⁰⁶ Charte canadienne, art. 52 ; *Code de procédure civile*, RLRQ c. C-25.01, art. 33 et 529 (ci-après « C.p.c. ») ; Louis LEBEL, « Reconnaissance et effectivité des droits fondamentaux : la fonction démocratique des tribunaux constitutionnels », (2015) *R.Q.D.I.* 25, 34 (Hors-série – Mélanges en l'honneur de Jacques-Yvan Morin) ; M. FROMONT, préc., note 100, p. 32 et 33.

¹⁰⁷ *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, préc., note 48, par. 25 ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, préc., note 46, par. 27 ; H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° XII-2.54, n° XII-4.115 et XII-4.116 ; A. MOREL, préc., note 38, aux pages 20 et 22.

¹⁰⁸ *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin* ; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, [2003] 2 R.C.S. 504, par. 27-32 ; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des Relations de Travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5, 14-18 ; Gabriel HÉBERT-TÉTRAULT et Jean-Pierre VILLAGGI, « Les tribunaux administratifs et la mise en œuvre des droits et libertés », dans S.F.C.B.Q., vol. 220, *Développements récents en droit de la santé et sécurité au travail (2005)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 45, aux pages 298-300, 329 et 330.

¹⁰⁹ M. FROMONT, préc., note 100, p. 170, 209 et 219 ; M. LEVINET, *Théorie générale des droits et libertés*, préc., note 100, p. 583 et 600.

*libertés*¹¹⁰, en vertu duquel des ordonnances de réparation en nature ainsi que des dommages-intérêts compensatoires et punitifs peuvent être accordés par le tribunal compétent¹¹¹. L'article 49 de la Charte québécoise prévoit un recours similaire.

Dans tous les cas, les tribunaux judiciaires et administratifs s'imposent en gardien des droits et libertés des justiciables vis-à-vis la puissance de l'État. Il s'agit d'un contre-pouvoir de première importance dans une société libre et démocratique :

« [...] il est apparu clairement que la liberté des citoyens n'est pas garantie par la seule existence d'une constitution, serait-elle démocratique, ni par la séparation des pouvoirs qu'elle établit. Encore faut-il que la primauté de la constitution soit assurée par un contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes de l'exécutif, que ce contrôle soit effectué par un organe indépendant du Parlement et du gouvernement et enfin, que cette constitution place les droits et libertés individuels hors de la portée des organes de l'État. Cette notion contemporaine du constitutionnalisme intègre ainsi les exigences de ce que l'on appelle l'État de droit. En effet, est un État de droit tout État démocratique dont la constitution inclut les droits et libertés fondamentaux, la primauté de la constitution étant garantie par l'existence d'un contrôle constitutionnel effectif exercé par un organe indépendant des organes étatiques contrôlés. »¹¹² (nos soulignements)

Le rôle des tribunaux en matière de protection des droits et libertés de la personne ne saurait être vu comme un obstacle à la souveraineté parlementaire. Pour reprendre les propos de Jacques-Yvan Morin, « il n'y a donc pas "usurpation", mais contrôle de la fonction législative lorsque le juge se fonde sur la Constitution pour constater qu'une loi n'y est pas conforme »¹¹³. Les pouvoirs respectifs du législateur et du judiciaire tirent d'ailleurs leur source de cette même Constitution. Comme l'abordera les deux prochaines sous-sections, les brèches majeures apportées par le projet de loi n° 1 au contrôle judiciaire en matière de droits et libertés de la personne dérogent de façon marquée au modèle du constitutionnalisme qu'a retenu le régime de protection des droits et libertés du Québec.

2.2 Limiter le rôle de gardien des droits et libertés conféré aux tribunaux fragilise la séparation des pouvoirs nécessaire à une société démocratique

La volonté du gouvernement actuel de retirer le pouvoir aux tribunaux de contrôler différentes formes d'atteinte étatique aux droits et libertés de tout citoyen nous paraît extrêmement préoccupante. L'État doit être capable de justifier, conformément au test de justification de l'article 1 de la Charte canadienne et de l'article 9.1 de la Charte québécoise, toute atteinte qu'il entend porter par ses lois ou son action gouvernementale aux droits et libertés de la population qu'il est censé protéger. Les échappatoires qu'il crée dans le projet de loi n° 1 amènent à penser que l'État du Québec banalise la protection des droits et

¹¹⁰ *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, par. 51 et 54-59 ; N. DUPLÉ, préc., note 29, p. 577 et 578 ; H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° XII-4.42 ; G. HÉBERT-TÉTRAULT et J.-P. VILLAGGI, préc., note 108, aux pages 63-78 ; G.-A. BEAUDOIN, *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés*, préc., note 25, p. 873.

¹¹¹ H. BRUN, G. TREMBLAY et E. BROUILLET, préc., note 27, n° XII-4.60, n° XII-4.65 et n° XII-4.68.

¹¹² N. DUPLÉ, préc., note 29, p. 87.

¹¹³ Jacques-Yvan MORIN, « Le pouvoir des juges et la démocratie : Sed quis custodiet ipsos custodes? », (1994) 28 *R.J.T.* 799, 869.

libertés. Le fait de se munir d'une clause de souveraineté parlementaire et d'une disposition de dérogation constitue « un aveu que ces lois sont attentatoires aux droits humains et ne passeraient pas le test des tribunaux si elles étaient contestées en vertu des instruments constitutionnels et quasi constitutionnels de protection des droits humains »¹¹⁴.

Il existe une contradiction interne au sein du projet de loi n° 1 en ce que la Constitution du Québec reconnaîtrait l'importance « de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs » (l'article 18 de la Constitution du Québec [Partie 1]), tandis que plusieurs éléments du projet de loi viennent en fin de compte entraver l'indépendance du pouvoir judiciaire et la disponibilité d'un recours effectif, en cas d'atteinte aux droits fondamentaux.

Nous avons déjà soulevé l'imposition de principes d'interprétation qui amènent à privilégier les droits collectifs sur les droits individuels, notamment les articles 23, 24 et 39 de la Partie 5). On impose également aux tribunaux d'interpréter les lois en respectant l'intention du législateur, tel qu'il découle de la « Constitution du Québec, en premier lieu » (art. 55 de la Constitution du Québec [Partie 1]). Est-ce que cela signifie que toutes les lois du Québec devraient à l'avenir être interprétées à la lumière de l'intention du projet de loi n° 1 qui est de protéger les droits collectifs exercés par l'État au détriment des droits individuels de la personne ? Ces ajouts et modifications législatives limitent, sans justification, la marge de manœuvre des tribunaux lorsqu'ils doivent interpréter la portée des droits et libertés de la personne. On notera que ces règles interprétatives entrent en contradiction avec la *Loi d'interprétation*¹¹⁵ du Québec, en particulier l'article 41 qui prévoit que :

« 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin. »¹¹⁶

Mais la disposition la plus troublante est sans doute l'article 9 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2], puisqu'elle vient museler le pouvoir judiciaire et permet de contourner le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois. Il y est prévu que le « Parlement du Québec » peut ignorer une décision judiciaire d'inconstitutionnalité que la Cour supérieure ou une cour d'appel aurait rendue¹¹⁷, simplement en accolant à toute loi une « disposition de souveraineté parlementaire », et ce, sans avoir à justifier son action (art. 9 al. 1 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2]). Une loi peut également comporter d'office une telle disposition de souveraineté parlementaire, et de la sorte échapper totalement au contrôle de constitutionnalité des lois (art. 9 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2]), alors que l'article 529 du *Code de procédure civile* confère expressément ce pouvoir de contrôle aux tribunaux.

Il est impératif de souligner que cette disposition envisagée ne limite pas les motifs pouvant être soulevés, pour évoquer la souveraineté parlementaire, aux droits dits collectifs ou aux principes fondateurs de la Loi constitutionnelle, ce qui laisse le champ ouvert à une dérive

¹¹⁴ LIGUE DES DROITS ET LIBERTÉS, préc., note 76, p. 6.

¹¹⁵ RLRQ c. I-16.

¹¹⁶ *Loi d'interprétation*, art. 41.

¹¹⁷ C.p.c., art. 529 al. 1 (1°).

autoritaire. Cette souveraineté parlementaire pourrait, par exemple, être invoquée pour adopter des lois limitant les droits des travailleurs, comme le droit de grève qui bénéficie d'une protection constitutionnelle en vertu de la Charte canadienne¹¹⁸ et d'une protection quasi constitutionnelle au sens de la Charte québécoise.

Des inquiétudes de même nature émergent en ce qui a trait à la présomption irréfragable de compatibilité avec la Constitution dont bénéficie le recours à la disposition de dérogation (art. 16 al. 2 de la Constitution du Québec [Partie 1]). On notera que c'est d'ailleurs la seule œuvre du législateur dans la Constitution du Québec au titre troisième en matière de protection des droits et libertés de la personne. Bien que l'article 52 de la Charte québécoise reconnaissait déjà une telle possibilité au législateur, en permettant de déroger aux articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne* si sa loi « énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte »¹¹⁹, le projet de loi n° 1 va plus loin en empêchant de contester l'utilisation elle-même de la clause de dérogation, qui pourrait s'avérer abusive, incompatible avec les lois constitutionnelles du Canada ou contraire aux instruments internationaux. Cette disposition de dérogation n'empêche donc pas seulement de contester une disposition législative sur la base des droits et libertés, mais aussi d'intenter un recours contre l'utilisation même de la disposition de dérogation¹²⁰. Soulignons que la préséance accordée aux droits collectifs se remarque à nouveau au sein de ce mécanisme puisque ce sont toujours les droits et libertés et les Chartes qui sont visés par la clause de dérogation ou la clause de souveraineté parlementaire, alors que les droits collectifs demeurent intacts et exempts de toute dérogation possible.

Mentionnons finalement que le projet de loi n° 1 cherche également à entraver l'indépendance du pouvoir judiciaire en proposant l'ajout d'un article 79.1 au *Code de procédure civile* (art. 31 de la Partie 5), une disposition qui limiterait la possibilité pour les tribunaux de surseoir à l'application d'une loi dont la validité constitutionnelle serait contestée. Le pouvoir de sursis des tribunaux découle de la nécessité de préserver certains droits en l'attente d'une décision. Or, le nouvel article 79.1 demanderait aux juges de montrer « prudence et déférence envers l'autorité » qui a adopté la loi contestée qui, comme nous l'avons déjà souligné, entrave l'exercice du pouvoir judiciaire. Le nouveau texte proposé impose aussi aux tribunaux un « test » à appliquer pour octroyer un sursis, basé notamment sur la présence d'un préjudice réel, sérieux et irréparable, en spécifiant que celui-ci doit être fondé sur des preuves précises et détaillées. Il nous semble hautement inquiétant que le législateur veuille se substituer au pouvoir judiciaire dans la détermination des critères applicables dans l'exercice de son rôle de protection des droits et libertés des individus. Il s'agit là d'une entrave à l'indépendance des tribunaux. Notons au passage que, encore une fois, on ne limite pas les pouvoirs judiciaires seulement eu égard aux lois protégeant les « droits collectifs », mais à toute contestation judiciaire de la constitutionnalité d'une loi québécoise. Sachant, par exemple, que les travailleurs québécois ont eu recours à diverses occasions à la liberté fondamentale d'association pour remettre en question la validité constitutionnelle de dispositions législatives ou de lois québécoises – souvent avec succès – on peut craindre que leurs droits puissent être hautement fragilisés par ces modifications législatives.

¹¹⁸ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4.

¹¹⁹ C.d.l.p., art. 52.

¹²⁰ Pour un exemple d'arguments contestant l'utilisation elle-même de la disposition de dérogation : *Organisation mondiale sikhe du Canada c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCA 254 (demande pour autorisation d'appeler accueillie, C.S.C., 23-01-2025, 41231).

2.3 Empêcher l'accès aux tribunaux en cas de violation aux Chartes est contraire à l'État de droit et à la primauté du droit

La limitation des pouvoirs des tribunaux en matière de contrôle des actes du gouvernement au nom de droits collectifs ne vient pas seulement entraver leur rôle judiciaire et de gardien des droits et libertés. Cela a un impact direct sur la capacité des citoyens de faire valoir leurs droits devant les tribunaux.

Par-delà ces divers obstacles et blocage à l'accès aux tribunaux pour contrôler la validité constitutionnelle d'une loi contrevenant aux droits et libertés, le projet de loi n° 1 entend même décider quels organismes peuvent ou non accéder aux tribunaux pour contester une loi sur la base d'une atteinte aux droits et libertés du groupe qu'un tel organisme représente ou pour lequel il défend les intérêts. Cette disposition est formulée de façon large et nous semble imprécise. Les organismes visés sont ceux qui utiliseraient des « sommes provenant du fonds consolidé du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôts, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec » (art. 5 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2]). Est-ce qu'un organisme sans but lucratif de défense des personnes malades, des locataires ou des salariés non syndiqués ou encore, un organisme de protection des animaux ou de l'environnement, qui reçoit une subvention du gouvernement ou un quelconque avantage fiscal, pourrait être visé par cette interdiction de contester une loi portant atteinte aux droits des groupes qu'ils représentent ou aux intérêts pour lesquels ils militent ? La référence aux « droits prélevés en application d'une loi du Québec » manque aussi de précision. Entre autres exemples, les cotisations syndicales prélevées en vertu du précompte syndical codifié à l'article 47 du *Code du travail*¹²¹ constituent-elles des droits prélevés en vertu d'une loi du Québec au sens de l'article 5 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle ? Des réponses à ces questions doivent être apportées par le législateur. Quoi qu'il en soit, nous réitérons que cette proposition législative cherchant à empêcher ou à décourager certains acteurs de la société civile à accéder aux tribunaux pour contester une loi contraire aux Chartes déroge de façon brutale au principe du constitutionnalisme, et n'a donc pas de raison valable d'être adopté.

L'ensemble de ces barrières au contrôle de la constitutionnalité des lois adoptées par l'Assemblée nationale ébranlent fortement l'accès à la justice et les fondements d'un État de droit. Pourtant, la Cour suprême du Canada signale qu'il est impératif d'« assurer une application accessible »¹²² des lois quasi constitutionnelles sur les droits de la personne. Comme elle le mentionne, il s'agit d'« une loi pour le peuple »¹²³. Ne perdons pas de vue que l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne* avait d'ailleurs comme objectif fondamental d'« accorder une protection véritable à ceux dont les droits ou libertés sont violés, en prévoyant des voies de recours efficaces et innovatrices »¹²⁴. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec abonde dans le même sens :

« Toute charte des droits doit être un instrument de justice, "au sens le plus incarné du terme". Garantir les droits et libertés, c'est donc non seulement

¹²¹ RLRQ c. C-12.

¹²² *Tranchemontagne c. Ontario (Directeur du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées)*, 2006 CSC 14, par. 33.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ A. MOREL, préc., note 38, p. 9-10.

affirmer ceux-ci, mais prévoir des mécanismes de recours simples, efficaces et accessibles afin de les faire valoir. »¹²⁵ (nos soulignements)

L'accès aux tribunaux pour contrôler la conduite de l'État constitue un élément indispensable au maintien de la primauté du droit. La Cour suprême reconnaît que la primauté du droit signifie que le justiciable puisse « accéder aux voies de recours judiciaires ainsi que l'élimination des obstacles qui empêchent souvent des parties éventuelles de s'assurer du respect de leurs droits »¹²⁶. Le fait d'entraver, de bloquer ou de refuser l'accès à un tribunal aurait pour conséquence que « [l]es garanties offertes par la Charte ne seraient dès lors qu'illusoire et la Charte toute entière s'en trouverait minée »¹²⁷. Toujours selon la Cour suprême, « [i]l ne peut y avoir de primauté du droit sans accès aux tribunaux, autrement la primauté du droit sera remplacée par la primauté d'hommes et de femmes qui décident qui peut avoir accès à la justice »¹²⁸. Les propos suivants de la Cour suprême siéent bien à la tentative du projet de loi n° 1 de limiter les possibilités de contestations fondées sur la Charte québécoise : « Je n'arrive pas à croire qu'on ait jamais eu l'intention de permettre que la Charte puisse être aussi facilement contournée »¹²⁹...

Nous soutenons donc que toute proposition visant à restreindre l'accès aux tribunaux ou à empêcher le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois ne cadre pas avec un État de droit et avec la raison d'être d'une Constitution. Ces modifications sont, en outre, pleinement contraires aux objectifs de la Charte québécoise et à ses mécanismes de mise en œuvre.

3. L'autonomie constitutionnelle ne doit pas servir de prétexte aux contraventions au droit international

Le projet de loi n° 1, dans sa forme actuelle, **soulève des préoccupations sérieuses quant à sa conformité avec le droit international, notamment le droit international des droits de la personne**. Plus particulièrement, il confond le droit de la nation québécoise à son autonomie politique et le rôle de l'État québécois en matière de protection des droits et libertés des personnes. Le projet de loi n° 1 semble suggérer que les « principes fondateurs » de l'État national du Québec – qui découleraient de l'exercice des droits collectifs de la nation – peuvent servir à limiter l'obligation étatique de protéger les individus, ce qui est en pleine contravention aux principes de droit international. Là où le projet de loi n° 1 s'égaré particulièrement en cette matière est lorsqu'il suggère que le droit d'un peuple de disposer de lui-même implique la possibilité de créer une hiérarchie entre les droits fondamentaux, si celle-ci sert les valeurs de la nation. Or, c'est tout le contraire : le droit à l'autodétermination, s'il mène à l'autonomie politique, rend la nation, à travers son gouvernement, responsable envers les obligations internationales en matière de protection des droits de la personne. Les développements dans cette section tiennent donc pour acquis que l'État québécois est lié par le droit international, ce qui, comme nous le verrons, a été explicitement confirmé en matière de droits de la personne.

¹²⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 6, p. 73.

¹²⁶ *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Conseil des Canadiens avec déficiences*, 2022 CSC 27, par. 35.

¹²⁷ *B.C.G.E.U. c. British Columbia (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, par. 25.

¹²⁸ *Id.*, par. 26. Voir aussi : *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Conseil des Canadiens avec déficiences*, 2022 CSC 27, par. 34.

¹²⁹ *B.C.G.E.U. c. British Columbia (Procureur général)*, préc., note 127, par. 25.

3.1. Un État ne peut créer une hiérarchie entre les droits et libertés fondamentaux au nom de droits collectifs

Un principe fondamental en droit international est que les droits humains sont indivisibles, interdépendants, et universels, tel qu'édicté à la Déclaration de Vienne de 1993 :

« Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales. »¹³⁰ (nos soulignements)

Cela signifie concrètement qu'il n'existe pas de hiérarchie entre les droits et libertés fondamentaux. Selon ce principe, les droits fondamentaux doivent être interprétés selon une approche d'harmonisation des droits plutôt que dans un rapport d'opposition. Or, les modifications proposées à la Charte québécoise par le projet de loi n°1 viennent justement créer une hiérarchie entre les droits collectifs et les droits individuels, et entre certains droits individuels, notamment par l'article 20 de la Partie 5 (ajout à l'article 9.1 de la Charte québécoise des droits collectifs de l'État) et l'article 21 de la Partie 5 (ajout de l'article 9.2 à la Charte québécoise donnant préséance au droit à l'égalité entre hommes et femmes au-dessus de la liberté de religion).

Nonobstant l'article 25 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec [Partie 2] qui indique que le Québec pourrait se retirer d'un traité international s'il « estime que sa participation à la négociation » d'un tel engagement n'est pas suffisante¹³¹, le Québec s'est depuis longtemps déclaré lié, par décret, à plusieurs instruments internationaux en matière de droits de la personne, dont le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, ratifiés par le Canada et reconnus par le Québec en 1976¹³². Parmi ces droits fondamentaux, mentionnons au passage la liberté de conscience et de religion (art. 18 PIDCP) ; la liberté d'expression (art. 19 PIDCP) ; la liberté d'association (art. 22 PIDCP) ; l'égalité devant la loi (art. 26 PIDCP) ; le droit au travail (art. 6 PIDESC). Ce faisant, le gouvernement du Québec ne peut pas légiférer de manière incompatible avec ces instruments, puisqu'il s'est obligé à respecter

¹³⁰ *Déclaration de Vienne et programme d'action*, Assemblée générale des Nations Unies, A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, art. 5. Voir aussi : Ludovic HENNEBEL et Hélène TIGROUDIA, *International Human Rights Law: A Treatise*, Cambridge University Press, 2025, section 4.2.4.

¹³¹ Nous ne nous prononcerons pas sur la validité d'une telle clause, qui ignore le fait qu'une décision éventuelle du Québec de ne pas reconnaître un traité ratifié par le Canada n'a aucun effet juridique en droit international. Cela dit, il est conforme à la tradition dualiste canadienne qui requiert qu'un traité international soit mis en œuvre en fonction du partage des compétences fédérales : Jacques-Yvan MORIN, « La personnalité internationale du Québec », (1984) 1 *R.Q.D.I.* 163, p. 252. Il est d'ailleurs de pratique courante que le gouvernement fédéral consulte les provinces dans le cadre de la ratification d'un traité international qui affecterait des compétences provinciales, voir : Stéphane PAQUIN, « The Role of Canada's Provinces in Canadian Foreign Policy: Multi-level Governance in the Making », dans Robert W. MURRAY et Paul GECELOVSKY (dir.), *The Palgrave Handbook of Canada in International Affairs*, Palgrave Macmillan, 2021, p. 141-157.

¹³² Arrêté en Conseil n° 1438-76, du 21 avr. 1976 ; Luc BERGERON, « Le rôle du gouvernement du Québec dans la mise en œuvre du droit international des droits de la personne », (1985) 2 *R.Q.D.I.* 257.

les principes universels qu'ils contiennent¹³³. À partir du moment où le projet de loi n° 1 propose qu'un droit – l'égalité entre hommes et femmes – en précède un autre – la liberté de religion – il est en contravention directe du droit international.

Le droit international n'ignore pas la possibilité que des droits et libertés fondamentaux puissent entrer en conflit. Cependant, il est du ressort des tribunaux d'interpréter ces droits en visant l'harmonisation de ceux-ci plutôt que leur mise en opposition¹³⁴. Une autre forme de hiérarchisation possible serait l'application des règles de *jus cogens* en droits de la personne, lesquelles ne trouvent pas application ici puisqu'on parle des violations les plus graves aux droits de la personne, telles que le génocide, l'esclavage ou la torture¹³⁵.

Au demeurant, l'État québécois est également lié par la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH) qui fait partie du droit coutumier international¹³⁶ et suivant laquelle tous les droits possèderaient donc la même force. Au sein de cet instrument clé, on retrouve aussi le droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (art. 10 DUDH). L'article 8 DUDH proclame aussi que « [t]oute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi »¹³⁷. Sur la base de ces principes, il nous semble clair que plusieurs dispositions du projet de loi n°1, tel que signalé dans la section 2, viennent brimer ce droit d'être entendu puisqu'elles limitent l'accès aux tribunaux sur des questions constitutionnelles ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Les droits collectifs ne peuvent pas non plus avoir préséance sur les droits et libertés fondamentaux en vertu du droit international. Les deux Pactes internationaux possèdent un article premier commun portant sur le droit à l'autodétermination des peuples, notamment en termes de libre détermination du statut politique et du développement économique, social et culturel. En aucun cas ce droit n'est-il placé dans une position hiérarchique supérieure par rapport aux autres droits prévus aux Pactes. Cela est d'ailleurs spécifié à l'article 5 du PIDCP qui prévoit que : « 1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits et des libertés reconnus dans le présent Pacte ou à des limitations plus amples que celles prévues audit

¹³³ Michel COUTU et Pierre BOSSET, « Étude no 6, La dynamique juridique de la Charte », dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans : La Charte québécoise des droits et libertés, Volume 2 – Études*, Montréal, 2003, p. 283.

¹³⁴ Marko MILANOVIC, « Norm Conflict in International Law: Whither Human Rights? », (2009) 20 *Duke Journal of Comparative & International Law* 69.

¹³⁵ William A. SCHABAS, « Le droit coutumier, les normes impératives (jus cogens), et la Cour européenne des droits de l'homme », (2020) *R.Q.D.I.* 681 (Hors-série – 70 ans de la Convention européenne des droits de l'homme : L'Europe et les droits de la personne).

¹³⁶ Hurst HANNUM, « The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law », (1996) 25 *Ga. J. Int'l & Compar. L.* 287.

¹³⁷ L'article 2 (3a) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1976) 999 RTNU 171 (PIDCP) oblige pareillement les États à « [g]arantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». L'article 14 (1) PIDCP reconnaît également que « Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations à caractère civil ».

Pacte ». En d'autres termes, imposer des restrictions aux droits individuels au nom de droits collectifs est une violation directe du droit international. Il est d'ailleurs bien établi que la démocratie et les droits fondamentaux individuels ne s'opposent pas, mais se complètent et que l'autodétermination est une condition pour le respect des droits et libertés.

3.2. La Charte québécoise s'inspire du droit international et en changer la nature serait trahir la volonté du législateur

Nous avons déjà souligné le processus ayant mené à l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui découle d'un exercice consultatif de longue haleine. Or, la Charte québécoise s'inspire du droit international, encore plus que la Charte canadienne¹³⁸. Ce faisant, le projet de loi n° 1 viendrait porter en faux l'engagement de la nation québécoise envers les valeurs du droit international en matière de droits et libertés fondamentaux, en imposant des limites à l'exercice de ces droits et en créant une hiérarchisation limitant les droits individuels.

Dans un texte de 1963 proposant l'adoption d'une charte des droits de la personne au Québec¹³⁹, le juriste et professeur Jacques-Yvan Morin¹⁴⁰ se base en bonne partie sur l'état du droit international en matière de protection des droits fondamentaux afin de dégager une liste de droits fondamentaux applicables à la société québécoise. C'est dire que, non seulement le Québec est lié par ses engagements internationaux en matière de droits de la personne, mais la Charte québécoise doit s'interpréter en fonction de ces sources, de la même manière que la Charte canadienne¹⁴¹. Comme il est indiqué dans un rapport de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, « le souci d'énoncer les droits et libertés d'une manière globale, à l'image des normes émergentes du droit international, continuera de distinguer l'approche québécoise »¹⁴². L'influence du droit international sur la Charte québécoise s'illustre également par le recours par la Commission et le Tribunal des droits de la personne au droit international afin de compléter l'interprétation de la Charte¹⁴³. Le Tribunal indique d'ailleurs de manière claire, dans une décision de 1992, que les instruments internationaux sont importants pour interpréter la Charte québécoise :

« Le recours aux instruments internationaux aux fins d'interprétation des dispositions de la Charte québécoise tire essentiellement sa pertinence de: la similarité de langage entre ces documents, l'inscription de la Charte québécoise dans un contexte international d'affirmation, de promotion et de protection des droits et libertés de la personne, la référence explicite faite aux normes internationales pertinentes lors des travaux préparatoires à l'adoption et à la

¹³⁸ M. COUTU et P. BOSSET, préc., note 133, à la page 270.

¹³⁹ J.-Y MORIN, préc., note 4.

¹⁴⁰ Jacques-Yvan Morin sera éventuellement chef de l'opposition officielle au moment de l'adoption de la Charte québécoise et contribuera à son élaboration durant les travaux parlementaires.

¹⁴¹ Ce recours au droit international comme outil d'interprétation de la constitution canadienne n'est pas nouveau, voir : Daniel TURP, « Le recours au droit international aux fins de l'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés: Un bilan jurisprudentiel », (1984) 18 *R.J.T.* 353 ; Stéphane BEAULAC, « International Law and the Notwithstanding Clause: Resorting to the Forest, not the Trees, to Help Interpret Section 33 of the *Canadian Charter* » (2025) 29-1 *Review of Constitutional Studies*. 39, 41-42. Il est également commun en droit du travail, pour interpréter le principe de liberté d'association. Voir notamment : *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27 ; *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, préc., note 118.

¹⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 6, p. 4.

¹⁴³ M. COUTU et P. BOSSET, préc., note 133, aux pages 283-288.

modification de la Charte, la présomption de compatibilité du droit canadien à nos obligations internationales. »¹⁴⁴

La Cour d'appel du Québec a également statué en 2005 que l'utilisation des instruments internationaux dans l'interprétation de la Charte québécoise était valide¹⁴⁵.

Mentionnons au passage que la clause nonobstant de la Charte canadienne ne saurait par ailleurs permettre la violation de règles coutumières et de *jus cogens*, si l'on considère, comme le suggère le professeur Beaulac, que l'article 33 de la Charte canadienne doit être interprété, tout comme le reste de la Charte, en conformité avec le droit international¹⁴⁶. La disposition de dérogation en soi n'est pas en violation des règles du droit international des droits de la personne, mais son application peut effectivement mener à une violation, dans la mesure où elle viendrait restreindre l'exercice des droits et libertés de manière injustifiée¹⁴⁷. Le même argument s'applique ici : si les provinces possèdent des intérêts propres, de nature collective, à défendre, ceux-ci ne sauraient être invoqués pour limiter les droits et libertés fondamentaux individuels.

La posture adoptée par le projet de loi n° 1 viendrait donc placer le Québec dans la position peu envieuse de paria du droit international des droits de la personne, alors même que l'expression de l'autonomie du Québec s'est longtemps manifestée par le développement de relations internationales saines¹⁴⁸. Le projet de loi n° 1, loin de son objectif de revaloriser les valeurs de la nation québécoise, marque plutôt une position de repli populiste et à contre-courant de ce que le gouvernement du Québec a toujours soutenu sur la scène internationale, ainsi que de la tendance des tribunaux québécois et canadiens de se référer au droit international pour interpréter les droits et libertés fondamentaux.

Conclusion

La nation québécoise en est une qui garantit historiquement et fondamentalement le respect des droits et libertés de chaque être humain ; elle ne saurait légitimement se présenter comme une émanation qui doit être placée à l'heure actuelle en confrontation avec les libertés individuelles dont chaque citoyen et citoyenne est titulaire. Aucun problème significatif ni contexte particulier n'a été présenté par le gouvernement actuel pour justifier des modifications aussi drastiques à la structure, à l'économie et à l'équilibre du modèle québécois de protection des droits et libertés en vigueur depuis 50 ans. Ce modèle fait aussi partie des valeurs et de l'identité de la nation québécoise.

Une analyse de l'ensemble des propositions législatives du projet de loi n° 1 (Parties 1, 2 et 3) les unes en fonction des autres, combinées aux diverses modifications apportées à la Charte québécoise dans la Partie 5, mène au constat d'un affaiblissement significatif de la protection et de l'effectivité des droits fondamentaux et libertés individuelles, ce qui ébranle par le fait même les piliers de l'État de droit. Les droits et libertés individuels ne doivent pas être mis en confrontation avec une notion de « droits collectifs » qui sont définis et exercés par l'entremise du gouvernement élu. Les droits et libertés de la personne doivent

¹⁴⁴ *Dufour c. Centre hospitalier St-Joseph-de-La-Malbaie*, [1992] R.J.Q. 825 (T.D.P.Q.).

¹⁴⁵ *Vallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2005 QCCA 316, par. 28.

¹⁴⁶ S. BEULAC, préc., note 141, 43-44.

¹⁴⁷ Marie PARÉ, « La légitimité de la clause dérogatoire de la Charte canadienne des droits et libertés en regard du droit international » (1995) 29-3 *R.J.T.* 629.

¹⁴⁸ J.-Y. MORIN, « La personnalité internationale du Québec », préc., note 131.

impérativement conserver leur position prééminente dans la hiérarchie des normes, car ils forment un bouclier protégeant chaque citoyen contre les atteintes illicites de l'État. Le recours aux tribunaux pour contester les atteintes aux droits et libertés et contrôler la conformité des lois à la Charte québécoise doit également demeurer intact et exempt d'obstacles ou de blocages.

Bien que le gouvernement du Québec affirme que « la Constitution du Québec sera un outil qui nous permettra d'affirmer notre spécificité nationale et s'avérera une source de fierté pour l'ensemble des Québécoises et Québécois »¹⁴⁹, nous croyons que le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* atteint plutôt le résultat contraire. Ce qui contribue à faire la fierté du Québec et reflète sa spécificité est son modèle de droits de la personne avant-gardiste et inégalé dont il a choisi de se doter en 1975, avant même l'État canadien. Les atteintes inquiétantes que projette d'apporter le projet de loi n° 1 à la *Charte des droits et libertés de la personne* paralysent les objectifs de cette loi fondamentale au Québec et affectent les droits et libertés de toutes les Québécoises et tous les Québécois. La devise « Je me souviens »¹⁵⁰ implique de se souvenir des origines, des fondements et des sources d'inspiration de notre Charte du Québec. Cette dernière affronte encore aujourd'hui divers problèmes d'effectivité¹⁵¹, sans qu'il soit justifié d'affaiblir davantage la portée de ses protections et les recours disponibles en cas d'atteinte aux garanties fondamentales qu'elle consacre. L'image du Québec sur la scène politique canadienne et sur la scène internationale risque d'être tristement affectée si un projet liberticide de la sorte voyait le jour.

Le projet de Constitution du Québec, dont la devise choisie par le gouvernement est « Protéger, Renforcer et Rassembler », tend plutôt, après analyse, à « Fragiliser, Affaiblir et Diviser » la nation québécoise, dont chaque citoyen la composant est titulaire de droits fondamentaux, inaliénables, universels et intrinsèques à l'être humain. L'ambition de réduire la protection des droits individuels au nom d'une affirmation de supposés droits collectifs de la nation verse vers une forme d'autoritarisme, où l'État accroît son contrôle et lève les contre-pouvoirs à son action, qui semblent déranger sa souveraineté parlementaire. Une Constitution, pour être digne de ce nom, doit garantir le caractère supralégislatif de protection des droits et libertés fondamentaux et permettre des recours accessibles et efficaces en cas d'atteinte par les pouvoirs étatiques.

¹⁴⁹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Projet de loi constitutionnelle de 2025*, Politiques et orientations, mise à jour au 9 octobre 2025, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/constitution-quebec>

¹⁵⁰ Art. 32 al. 2 de la Constitution du Québec [Partie 1].

¹⁵¹ Voir entre autres les analyses critiques contenues dans cet ouvrage collectif : Sébastien PARENT et Charles TREMBLAY POTVIN, *Les 50 ans de la Charte québécoise en emploi : terre promise ou paradis perdu ?*, Montréal, Éditions Wilson & Lafleur, 2025.