

Le Projet de loi no 1: Un processus vicié, des principes violés

Par

Noura Karazivan
Professeure titulaire

et

Martine Valois
Professeure

Faculté de droit de l'Université de Montréal

Mémoire présenté à la Commission des institutions
dans le cadre de la consultation générale sur le Projet de loi no. 1,
Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Québec, le 24 novembre 2025

PRÉSENTATION DES AUTEURES

Me Noura Karazivan, B.C.L., LL.B (McGill); LL.M. (Leiden); LL.D. (Montréal) est née et a grandi dans le quartier Ahunstic Cartierville, à Montréal. Ses parents sont originaires de la Syrie. Membre du Barreau du Québec depuis 2005, elle est professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université de Montréal, chercheure régulière au sein du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ), Membre experte substitut pour le Canada à la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) et membre du Comité permanent sur la liberté académique (COPLA) de la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU).

Ses intérêts de recherche portent, en général, sur le fédéralisme, la protection des droits fondamentaux et les interactions entre ces deux champs du droit.

Me Martine Valois, LL.B. (Montréal), LL.M. (Harvard); LL.D. (Montréal) est professeure associée à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. Elle est membre du Barreau du Québec depuis 1988 et a reçu la distinction d'avocate émérite en 2017. La recherche doctorale de la professeure Valois portait sur l'évolution de la fonction judiciaire dans une perspective historique et sociologique. Cette thèse a été publiée sous le titre *L'indépendance judiciaire. La justice entre droit et gouvernement* (Thémis/Schulthess, 2011) La professeure Valois a donné de nombreuses conférences sur le thème de l'indépendance judiciaire au Canada, en Europe, en Chine et en Israël. Elle est membre du conseil d'administration de *l'Institut canadien d'administration de la justice* et chercheure régulière au *Centre de droit des affaires et du commerce international* de la Faculté de droit.

Ses intérêts de recherche portent sur l'indépendance judiciaire et décisionnelle, les commissions d'enquête, la gouvernance publique, les droits fondamentaux et la sociologie du droit.

Résumé:

Le Projet de loi no 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, doit être retiré pour les raisons suivantes.

1) Écrit dans le cabinet du ministre de la Justice, ce projet de loi s'inscrit en faux avec la norme quasi universelle qui encadre les réformes constitutionnelles dans toute nation démocratique. Cette norme impose que le gouvernement introduise longtemps en avance le projet de réforme constitutionnelle, qu'il consulte la population, la société civile, et les autres partis en amont. Le processus unilatéral suivi entrave la légitimité de la constitution, puisque cette légitimité est liée au consentement à être lié, et donc à l'approbation du contenu de la constitution.

2) Dans son contenu, ce projet entrave de manière importante les principes de primauté du droit, de constitutionnalisme et de protection des minorités. De plus, il porte atteinte sérieusement à la séparation des pouvoirs, notamment à la fonction juridictionnelle des tribunaux, ainsi qu'à l'accès à la justice.

Mots-clés: processus constituant, légitimité constitutionnelle, primauté du droit, constitutionnalisme, protection des minorités.

Le Projet de loi no 1: Un processus vicié, des principes violés

Nous nous sommes demandé si cela "valait la peine" de produire un rapport à la Commission des institutions. Nous constatons que ce gouvernement (sans être le seul) a utilisé le bâillon législatif à plusieurs reprises au cours des dernières années, et réalisons qu'il puisse vouloir en faire autant avec ce projet de loi.

Il est vrai qu'au Québec, le système électoral uninominal à un tour peut faire en sorte que les députés de la Coalition Avenir Québec, détenant une "majorité" appuyée par seulement 26,7% des électeurs inscrits¹, peuvent faire adopter un projet de loi, quoi qu'en disent les autres partis. Cependant, ce serait une grave erreur que de comprendre la souveraineté parlementaire de manière aussi réductrice.

Comme le souligne le rapport du *House of Lords Constitution Committee* publié le 20 novembre 2025 au Royaume-Uni et qui étudie l'érosion de la primauté du droit:

Parliamentary sovereignty is the central principle of the UK constitution. It means that Parliament has the power to pass any law. However, with authority comes responsibility, and it is incumbent upon Parliament when making law to be mindful of the importance of the rule of law, and that to undermine it would be unconstitutional².

Il est vrai que la discipline de parti, jumelée à la majorité parlementaire, peut présenter le processus législatif comme étant joué d'avance. Nous choisissons néanmoins de soumettre ce mémoire afin d'attirer l'attention des députés de toutes les formations politiques sur leur devoir constitutionnel. Ils doivent uniquement voter en faveur de ce projet de loi s'ils sont convaincus qu'il respecte tous les principes constitutionnels fondamentaux. Ce mémoire démontre que c'est loin d'être le cas.

Au Royaume-Uni, patrie de la souveraineté parlementaire, il existe un comité qui est chargé d'éclairer les parlementaires. Ce Comité de la Constitution, avisé entre autres par le professeur Stephen Tierney, est chargé d'étudier les projets de loi et a comme priorité d'attirer l'attention des parlementaires sur les manquements à la primauté du droit qui grèveraient un projet de loi à l'étude. Il est chargé de se poser plusieurs questions, dont les trois suivantes:

"Does the bill in any way violate the separation of powers between Parliament, the Government and the judiciary?"

¹ <https://www.electionsquebec.qc.ca/resultats-et-statistiques/resultats-generales/2022-10-03/>

Aux dernières élections, il y avait 6 302 789 d'électeurs inscrits. De ceux-ci, 1 685 573 ont choisi la CAQ. Cela représente 40.9% des 4 169 137 votes exprimés.

² Select Committee on the Constitution, *The rule of law: holding the line against tyranny and anarchy*, Rapport déposé le 20 novembre 2025, HL Paper 211, para 167 (avec nos soulignements), en ligne: <https://committees.parliament.uk/committee/172/constitution-committee/news/210496/rule-of-law-holding-the-line-between-anarchy-and-tyranny/>

Will the bill impact inappropriately upon the distinct area of operation belonging to the courts?

Does the bill limit access to justice or compromise the independence of the judiciary?"³

En l'espèce, la Commission des institutions joue un rôle tout aussi capital. Elle doit s'assurer que la Loi 1 respecte les principes constitutionnels comme la primauté du droit, la séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme, et informer les parlementaires des défauts qu'elle constate.

Dans le présent mémoire, nous poursuivons deux objectifs. Premièrement, nous allons démontrer que le processus vicié rend la constitution proposée illégitime, et entraîne comme conséquence la nécessité que ce projet de constitution soit retiré. Deuxièmement, nous allons examiner, sur le fond, les principales failles du projet. Les éléments sur lesquels nous ne nous prononçons pas dans ce mémoire n'entraînent pas nécessairement notre adhésion: nous nous limitons à démontrer l'incompatibilité du projet avec les principes constitutionnels. Ce projet de loi codifie le principe de démocratie, de souveraineté parlementaire, de primauté du droit et de séparation des pouvoirs⁴. Il néglige, en revanche, les principes de constitutionnalisme et de protection des minorités. Comme nous le verrons, que les principes soient mentionnés ou qu'ils soient omis, cela ne change rien: ils sont tous affaiblis par ce projet, mise à part la souveraineté parlementaire, qui sort grande gagnante (quoique, ce sera peut-être une "victoire à la Pyrrhus"⁵).

I. Le processus vicié rend la constitution illégitime

Partout dans le monde, les constitutions sont adoptées après une consultation de la population qui peut prendre la forme d'un référendum, d'une assemblée constituante, ou d'une commission chargée *d'édicter* un projet de loi. C'est une norme "quasi-universelle"⁶. Les méthodes varient (l'Écosse, par exemple, a choisi un processus transpartisan doublé d'une Assemblée constituante composée de leaders politiques et civils, échelonnée sur plusieurs années⁷), mais *l'absence* de toutes ces méthodes est *problématique*.

Elle l'est, parce que la légitimité s'apprécie, entre autres, par le processus, ou la manière dont les constitutions sont élaborées et ratifiées. La légitimité découle tant du contenu que de la procédure ayant mené à l'adoption de la constitution⁸. Les deux s'apprécient ensemble et un processus vicié entache la légitimité d'une constitution⁹.

³ *Ibid.*, para. 178.

⁴ Projet de loi no 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, art 18.

⁵ <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-11-17/debut-de-session-parlementaire/un-etat-de-droit-qui-s-effrite.php>. Les signataires du présent mémoire sont aussi parmi les 101 signataires de cette lettre.

⁶ "Practical Considerations for Public Participation in Constitution-Building: What, When, How and Why?" International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) Policy Paper No. 24, p 7, en ligne: <https://www.idea.int/sites/default/files/2023-02/practical-considerations-public-participation-in-constitution-building.pdf>

⁷ E. Delaney, "Constitutionalization à l'Écosse: Subnational Constitutionalism as Constitutional Reconciliation", dans R. Albert & L. Sirota, dirs., *A Written Constitution for Quebec?*, McGill/Queen's University Press, 2023, 283 à la p 290.

⁸ N. Karazivan & J.F. Gaudreault-DesBiens, "Rights Trivialization, Constitutional Legitimacy Deficit, and Derogation Clauses: the Example of Quebec's *Laïcité Act*", dans N. Karazivan et J. Leclair, dir,

Le législateur québécois porte deux chapeaux. Lorsqu'il adopte des lois ordinaires, il se comporte comme le législateur régulier, mais lorsqu'il adopte une Constitution, il doit s'assurer de rechercher un vaste consensus. C'est pour cela que la Charte québécoise, une loi de nature constitutionnelle, a, depuis son adoption en 1975 jusqu'à la Loi 21, toujours été modifiée par un très fort consensus, voire à l'unanimité à l'Assemblée nationale.

En effet, une Constitution, pour reprendre les termes de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, doit

« imprégner la société d'un certain constitutionnalisme, de l'idée qu'il s'agit là d'un document fondamental et non simplement d'une déclaration politique secondaire. C'est pourquoi **la façon de l'adopter et de la mettre en œuvre doit créer au sein de la société la conviction que par sa nature même, la constitution est un acte stable, qui ne peut être révisé facilement selon les caprices de la majorité du moment.** La permanence d'une constitution ne peut se fonder uniquement sur des **rapports arithmétiques** liés au nombre de membres des partis de la majorité et de l'opposition au Parlement. Il faut clairement séparer l'action d'ordre constituante et la politique ordinaire, car la Constitution ne fait pas partie du « jeu politique », mais elle en fixe les règles. C'est pourquoi une constitution doit déterminer **des règles neutres** et généralement acceptées du processus politique. Il convient de **rechercher le consensus politique le plus large possible pour l'adopter et pour la réviser.**"¹⁰

On peut tenter de ficeler des consultations après le dépôt du projet de loi, voire étaler le processus sur plusieurs jours: cela ne respectera pas davantage les bonnes pratiques¹¹. Nous estimons que ces consultations avec toutes les parties prenantes, incluant les peuples autochtones et les représentants de tous les groupes de la société civile, doivent être menées AVANT le dépôt du projet de loi, lequel doit être annoncé "longtemps à l'avance", pour que la constitution qui en résulte soit digne de ce nom¹².

L'héritage politique et constitutionnel de Pierre Elliott Trudeau, Toronto, LexisNexis, 2020, 487, pp 490 et ss.

⁹ G. Laforest, "L'esprit de 1982", dans L. Balthazar, G. Laforest & V. Lemieux, dirs., *Le Québec et la restructuration du Canada: Enjeux et perspectives*, Québec, Septentrion, 1991, 149 à la p. 158. G. Laforest, « The True Nature of Sovereignty : A Reply to My Critics Concerning 'Trudeau and the End of a Canadian Dream' », dans R. Beiner & W. Norman, dirs., *Canadian Political Philosophy: Contemporary Reflections*, 2001, 299-310.

¹⁰ Commission de Venise, opinion sur la République Slovaque, 9-10 octobre 2025, CDL-AD(2025)040-f, para. 21.

¹¹ *Ibid.*, para.16: « Il convient notamment que le public – et en particulier les groupes principalement concernés – ait la possibilité de donner son avis et, le cas échéant, que des analyses d'impact soient réalisées **avant l'adoption** de la législation. » (avec notre accentuation).

¹² *Ibid.*, para 17: « La Commission a toujours soutenu que la transparence, l'ouverture et l'inclusivité, ainsi que des délais et des conditions adéquats permettant l'expression d'une diversité d'opinions et des débats appropriés, larges et approfondis sur les questions controversées, sont des exigences essentielles d'un processus démocratique d'élaboration d'une constitution et contribuent à **garantir que le texte soit adopté par l'ensemble de la société et reflète la volonté du peuple. Il convient notamment d'y associer les institutions politiques, les organisations non gouvernementales et les associations de citoyens, les milieux universitaires, les médias et le grand public, ce qui implique de tendre la main de manière proactive aux personnes ou aux groupes qui, sans cela, seraient marginalisés.** La Commission a également souligné que des procédures de modification menées de manière appropriée "peuvent à la longue contribuer énormément à la légitimité, au sentiment d'appropriation à l'égard de la constitution ainsi qu'au développement et à la consolidation des traditions constitutionnelles démocratiques." » (avec notre accentuation).

Il ne faudrait surtout pas céder à l'invitation à peine voilée du ministre de la Justice qui, dans son point de presse du 9 octobre, a signalé qu'il était "ouvert aux suggestions" d'intégrer une formule d'amendement¹³. Une telle formule pourrait prévoir, par exemple, que tout amendement futur à la constitution du Québec devrait se faire avec le consentement des deux tiers de l'Assemblée. L'introduction d'une telle disposition d'amendement aggraverait sérieusement l'absence de consultation. En plus d'hériter d'une loi constitutionnelle juridiquement problématique, un parlement futur pourrait avoir plus de difficulté à modifier une telle loi dans l'avenir afin de corriger le tir. Il est donc essentiel qu'aucune formule d'amendement ne soit intégrée à ce projet, si son adoption devait aller de l'avant.

En résumé, l'absence de consultation, entre autres de la société civile et des peuples autochtones, vicie le processus et devrait amener le retrait du projet de loi. Le doter d'une formule d'amendement aggraverait le préjudice causé par un processus vicié.

II. Sur le fond, le projet de constitution est incompatible avec plusieurs principes fondamentaux

A) Atteinte à la séparation des pouvoirs

Dans une démocratie, les trois pouvoirs sont en équilibre. Ni le pouvoir législatif ni le pouvoir exécutif ne peuvent s'immiscer dans les responsabilités des tribunaux; l'inverse est aussi vrai:

"Le Parlement a son rôle: choisir la réponse qui convient aux problèmes sociaux dans les limites prévues par la Constitution. Cependant, les tribunaux ont aussi un rôle: déterminer de façon objective et impartiale si le choix du Parlement s'inscrit dans les limites prévues par la Constitution. Les tribunaux n'ont pas plus le droit que le Parlement d'abdiquer leur responsabilité." ¹⁴

Ainsi, le législatif ne peut dicter au judiciaire comment faire son travail. Or, c'est précisément ce que fait ce projet de loi. Nous donnons quatre exemples.

1) En obligeant les tribunaux, lorsqu'ils sous-pèsent deux droits, en l'occurrence la liberté de religion et l'égalité homme femme, à toujours prioriser le même droit. Or, c'est du devoir des tribunaux d'effectuer, au cas par cas, la pondération. La Hongrie a récemment adopté une disposition constitutionnelle visant à établir une hiérarchie des droits, en obligeant les juges à faire prédominer en toutes circonstances le meilleur intérêt de l'enfant, en particulier à l'encontre des libertés fondamentales (autres que le droit à la vie). La Commission de Venise a rappelé que "lorsque des droits fondamentaux concurrents sont en jeu, **ces droits méritent un respect égal et que l'équilibre à trouver par les autorités nationales entre ces droits doit viser à préserver l'essence de chacun d'entre eux.** La CourEDH a également estimé que « c'est précisément cette

¹³ <https://www.cpac.ca/a-la-une/l-episode/point-de-presse-du-ministre-de-la-justice-du-quebec--9-octobre-2025?id=4b8d875d-4915-412e-975f-cf6ce895089b>, vers la minute 39.

¹⁴ *RJR- MacDonald Inc c Canada (Procureur général)*, [1995] 3 RCS 199 au para 136.

recherche constante d'un équilibre entre les droits fondamentaux de chaque individu qui constitue le fondement d'une société démocratique ». ¹⁵

De plus, empêcher la recherche d'équilibre en cas de conflit entre les droits "peut conduire systématiquement à la privation d'autres droits fondamentaux de leur substance". C'est pour cela que la Commission de Venise conclut, dans le même Avis:

"qu'une disposition établissant un cadre constitutionnel qui porte atteinte à la protection équilibrée des droits fondamentaux (...) peut difficilement être compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Elle risque de ne pas respecter l'obligation découlant de la jurisprudence de la CourEDH de procéder à une mise en balance en cas de conflit entre des droits fondamentaux.

Bien que la discussion ci-dessous se concentre sur l'impact sur les libertés de réunion et d'expression, l'établissement de ce type de hiérarchie des droits peut avoir un impact général sur tous les autres droits." ¹⁶.

2) En dictant aux tribunaux qu'ils ne peuvent émettre de réparation de nature déclaratoire lorsque la disposition de dérogation a été enclenchée. Cette question est du registre des tribunaux. Au Québec, la Cour d'appel a longuement analysé la question, pour en conclure qu'elle n'avait pas ce pouvoir d'émettre des déclarations à la suite de l'usage de la disposition de dérogation. Elle aurait pu conclure autrement (comme l'a fait la Cour d'appel de la Saskatchewan), sans que le législateur québécois ne puisse s'y opposer.

3) En demandant aux tribunaux d'interpréter différemment la Charte québécoise et la Charte canadienne (Partie V, Article 24, nouvel article 51.2 de la Charte québécoise à la p. 33 du Projet de loi). Ils le font déjà, *lorsque c'est plaidé*. Une partie n'a aucune obligation de plaider la Charte québécoise, et les tribunaux ne peuvent d'office analyser la Charte québécoise lorsqu'elle n'est pas plaidée. Toutefois, la jurisprudence *reconnaît déjà* qu'il est approprié, et conforme au droit, que lorsqu'une loi québécoise est contestée, elle soit examinée à l'aune de la Charte québécoise ¹⁷.

L'interprétation différenciée des chartes québécoise et canadienne est souhaitable ¹⁸. Cependant, elle doit faire l'objet de certains ajustements jurisprudentiels et non pas être dictée par le législateur. À notre connaissance, le Procureur général du Québec n'a jamais plaidé pour le renversement de l'arrêt *Ford c Procureur général du Québec*, lequel établit la symétrie des

¹⁵ Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), CDL-AD (2025) 043-f; Hongrie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits humains du quinzième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 144e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025), para. 35.

En ligne: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2025\)043-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2025)043-f).

¹⁶ *Ibid.*, para 36.

¹⁷ Comme le dit la juge Deschamps dans *Chaoulli c Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35 au para 31, «Décider sur les questions en litige en ayant recours à la Charte québécoise permet donc de valoriser un instrument propre au Québec, en plus d'être justifié par les règles du droit constitutionnel canadien. »

¹⁸ N. Karazivan, "Le Québec peut-il exercer sa souveraineté sur les droits fondamentaux?", Grandes conférences du CAP-CF, les Cahiers du fédéralisme, 1er décembre 2022, p 24-25.

interprétations de l'article 1er de la Charte canadienne avec l'article 9.1 de la Charte québécoise (clauses de justification)¹⁹.

Au surplus, l'un des avantages d'un régime fédéral est d'octroyer une protection des droits à plusieurs niveaux, en superposant "deux catégories d'instruments constitutionnels destinés à protéger les droits et libertés, et, par conséquent, de multiplier les occasions d'exercice du contrôle judiciaire de la conformité de l'action étatique à ces instruments"²⁰. Autrement dit, les demandeurs québécois peuvent bénéficier des deux chartes. Ceci est important: la protection de la Charte québécoise n'est pas toujours supérieure à celle de la Charte canadienne, quoi qu'on en dise, bien que son spectre soit plus vaste. Dans des décisions récentes, les juges québécois ont invalidé des lois québécoises après avoir analysé les protections des deux chartes, et après avoir conclu que la Charte québécoise ne donnait pas une protection permettant au demandeur d'avoir gain de cause²¹.

4) En exigeant que les tribunaux donnent priorité à certaines considérations dans leurs décisions sur la constitutionnalité d'une loi, ceci en contravention flagrante avec la garantie d'indépendance judiciaire, le projet de loi s'ingère dans la fonction juridictionnelle des tribunaux protégée par le principe d'indépendance judiciaire²².

B) Atteinte à la primauté du droit et à l'accès à la justice

En empêchant les organismes désignés à l'Annexe I de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle*, dont les ordres professionnels, les municipalités, les universités et les commissions scolaires, ainsi que ceux que le gouvernement peut déterminer, d'utiliser des sommes provenant du fonds consolidé du revenu et « d'impôts, de droits, de taxes, ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec » pour contester une loi, le projet de loi restreint l'accès à la justice, une composante essentielle de la primauté du droit²³. Cette restriction est contraire au principe de légalité, qui implique le droit de tout groupe ou individu de faire contrôler judiciairement les lois et les actes du gouvernement qui sont contraires à la Constitution canadienne²⁴. Aucune loi ni aucun règlement ne peuvent empêcher les justiciables de s'adresser aux tribunaux compétents

¹⁹ *Ford c Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712, pp 768 à 771.

²⁰ José Woehrling, "Convergences et divergences entre fédéralisme et protection des droits et libertés: l'exemple des États-Unis et du Canada" (2000) 46 R.D. McGill 21 à la p 27.

²¹ Au sujet de la reconnaissance du droit de vote des Québécois vivant à l'étranger, voir *Gélinas-Faucher c. Procureur général du Québec*, 2025 QCCS 2846 (CanLII). Au sujet du droit à la reconnaissance des familles pluriparentales, et la discrimination sur la base du statut familial, voir *V.M. c. Directeur de l'État civil*, 2025 QCCS 1304.

²² Organisation des Nations Unies, Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, Résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, [2005] 2 R.C.S. 473. Voir notamment le nouvel article 79.1 (article 31 des dispositions modificatrices).

²³ *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214, par. 25. "Il 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.[...]"

²⁴ *Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 CSC 45, par. 31 : "Le principe de la légalité renvoie à deux concepts : d'abord, le fait que les actes de l'État doivent être conformes à la Constitution et au pouvoir conféré par la loi, et qu'il doit exister des manières pratiques et efficaces de contester la légalité des actions de l'État."

pour faire trancher la validité constitutionnelle d'une loi, d'un règlement ou d'un acte du gouvernement²⁵ ou soumettre ce droit d'accès à des conditions qui portent atteinte à l'égalité devant la loi.

En pénalisant les administrateurs des groupes ou organismes qui auront eu recours aux tribunaux malgré cette interdiction, en les tenant responsables de remettre les fonds utilisés pour exercer leurs droits, ces dispositions restreignent l'accès à la justice qui est un principe constitutionnel au Canada, car il est essentiel à la primauté du droit²⁶.

C) Atteinte à la protection des minorités et au constitutionnalisme

En instaurant et en réitérant la prédominance des droits collectifs de la nation québécoise, le projet de loi constitue un recul important dans l'effort global et local de protection des droits fondamentaux. C'est un repli qui est accentué par le recours à la notion de "souveraineté parlementaire" plus de 12 fois dans le projet de loi, et par la nouveauté selon laquelle "les droits et libertés de la personne" doivent s'exercer dans le respect des "droits collectifs de la nation québécoise" (Partie V, article 20, nouvel article 9.1 de la Charte québécoise).

Les droits collectifs sont ceux qu'une nation fragile peut exercer à l'endroit d'un groupe dominant. C'est le cas des droits linguistiques des francophones, par exemple, ou des droits des peuples autochtones. Mais dire que la nation québécoise a des droits collectifs qu'elle exerce à l'encontre des droits individuels, c'est tourner à l'envers la notion de tyrannie de la majorité.

Il faut rappeler au législateur que les tribunaux *sous-pèsent déjà* les droits individuels avec le bien commun, puisque la Charte québécoise *prévoit déjà, dans son article 9.1, que "l'ordre public" et le "bien-être général des citoyens du Québec"* sont la matrice au sein de laquelle les droits et libertés s'exercent au Québec, et ce depuis plus de 40 ans. Aucun droit n'est absolu, au Québec comme au Canada, et les chartes prévoient déjà des mécanismes pour sous-peser les atteintes aux droits fondamentaux afin de ne sanctionner que celles qui sont non justifiées. Ajouter qu'en plus de l'ordre public, et du bien-être général des citoyens du Québec, il faut qu'un juge sous-pèse les "droits collectifs de la nation québécoise" place les droits individuels à la merci des droits collectifs.

L'article 2 dispose que la Constitution du Québec a préséance "sur toute règle de droit incompatible". Comme rédigé, cette disposition induit en erreur le lecteur, car elle semble ignorer l'existence des garanties et protections accordées par la Constitution canadienne, notamment la *Charte canadienne des droits et libertés*. Or, juridiquement, la souveraineté de l'Assemblée nationale est elle-même soumise aux normes constitutionnelles supérieures; elle ne peut en aucun cas avoir prédominance sur les autres dispositions de la Constitution canadienne et aux droits et libertés individuels qu'elle protège. Le projet de loi no 1, s'il est adopté, serait une loi soumise à la suprématie de la Constitution canadienne comme prévu au paragraphe 52 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu le ministre Simon Jolin-Barrette lors du

²⁵ *Procureur général du Québec c. Farrah*, [1978] 2 R.C.S. 638; *Crevier c. P.G. (Québec) et autres*, [1981] 2 R.C.S. 220.

²⁶ *B.C.G.E.U. c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 214; *Trial Lawyers Association of British Columbia c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2014 CSC 59.

point de presse du 9 octobre, en réponse à la question du journaliste Paul Wells qui notait l'absence de référence à la suprématie de la Constitution canadienne. Comme le dit le ministre, la constitution canadienne conserve sa "priorité" sur les lois québécoises, lesquelles continuent de s'interpréter dans le cadre de référence qu'est la constitution canadienne²⁷.

Finalement, le projet de Constitution inverse le constitutionnalisme, puisqu'au lieu de préciser que le Code civil s'interprète conformément à la Charte québécoise, il précise le contraire, soit que la Charte québécoise s'interprète "en harmonie avec le Code civil"²⁸ et d'autres lois ordinaires.

Conclusion

De manière générale, en adoptant un projet de loi qui cloisonne la population du Québec dans un cadre juridique unique (le Québec n'est pas seulement de tradition civiliste; la common law joue un rôle prépondérant dans tout le droit public québécois; les traditions juridiques autochtones existent, elles aussi); avec une identité nationale unique, et non plurielle, où les droits et libertés individuels sont soumis aux droits collectifs, et peuvent être suspendus sans raison donnée, dès que le parlement le juge "opportun" (incluant le droit à l'avortement, qui est ainsi affaibli), ce Projet de loi ne devrait être ni « la loi des lois », ni la « source première du droit du Québec ».

Il a été avancé par certains experts que la législature du Québec est un contre-pouvoir aux "pouvoir judiciaire canadien"²⁹. Nous ne partageons pas cette façon de voir les choses. Le Québec est souverain dans ses sphères de compétence. Il exerce ses pouvoirs législatifs de manière exclusive. Toutefois, avec ce pouvoir vient une responsabilité. Celle d'accepter que la législature n'ait pas la science infuse, et que les tribunaux sont les gardiens de la primauté du droit. Ils sont un contre-pouvoir nécessaire dans une démocratie, qu'ils soient nommés par Ottawa (149 juges à la Cour supérieure du Québec) ou par Québec (330 juges à la Cour du Québec). La fonction de juger est sans rapport avec l'acte de nomination, si on croit à l'indépendance judiciaire, et le ministre de la Justice, M. Jolin-Barrette, a souvent répété qu'il y croyait³⁰. Le pouvoir législatif québécois n'est pas un contre-pouvoir au pouvoir judiciaire "canadien" et il ne mérite pas un chèque en blanc.

²⁷ Point de presse du ministre Jolin-Barrette, 9 octobre 2025: en ligne, <https://www.cpac.ca/a-la-une/1-episode/point-de-presse-du-ministre-de-la-justice-du-quebec--9-octobre-2025?id=4b8d875d-4915-412e-975f-cf6ce895089b>, autour de la minute 47.

²⁸ Partie V, "Autres modifications", Article 24.

²⁹ <https://www.journaldequebec.com/2025/10/15/le-projet-de-loi-sur-la-constitution-est-legitime-et-necessaire> Guillaume Rousseau, Le Journal de Québec, 15 octobre 2025.

³⁰ <https://www.journaldemontreal.com/2025/09/04/la-cour-du-quebec-est-pas-geree-par-le-ministre-de-la-justice-les-juges-en-chef-fustigent-simon-jolin-barrette>. Cela dit, le Premier ministre a parfois laissé entendre que la nomination influencerait le jugement, ce qui a été critiqué, avec raison, par le député André A. Morin, en ces termes: « Il est tout à fait légitime d'être en désaccord avec un jugement rendu par les tribunaux et d'en débattre. C'est le propre de toute démocratie. Toutefois, la ligne entre le sain débat et l'attaque contre nos institutions judiciaires ne devrait jamais être franchie, car elle affaiblit irrémédiablement notre démocratie. C'est malheureusement ce qu'a fait le premier ministre François Legault. Alors qu'il a la responsabilité de favoriser la confiance des Québécois en notre système de justice, le silence du ministre Jolin-Barrette face à cette attaque en règle du premier ministre m'inquiète. » En ligne: <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/mise-en-doute-de-limpartialite-des-juges-de-la-cour-dappel-simon-jolin-barrette-doit-rappeler-francois-legault-a-lordre-54111>.

Bref, il faut éviter de semer dans la population l'idée fautive et paternaliste selon laquelle le contrôle judiciaire met des bâtons dans les roues du législateur, lequel serait le seul à agir dans le meilleur intérêt du peuple québécois.

Comme l'ensemble du projet discrédite le constitutionnalisme juridique, porte atteinte à la primauté du droit, et affaiblit la séparation des pouvoirs, nous recommandons son rejet.