

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 1
LOI CONSTITUTIONNELLE DE 2025

POUR UNE LOI CONSTITUTIONNELLE QUÉBÉCOISE
FILLE DE LA LIBERTÉ, DE LA RAISON ET DE LA NATION

Par :

Me Guillaume Rousseau

Professeur titulaire et directeur des programmes de droit et politique appliqués de l'État

Faculté de droit, Université de Sherbrooke

Professeur associé, Faculté de droit, Université Laval

et

Milad Saliba

Étudiant au DESS en de droit et politique appliqués de l'État

Faculté de droit, Université de Sherbrooke

Novembre 2025

Table des matières

Présentation des auteurs	3
Introduction.....	4
Partie préliminaire : pour processus d'adoption proportionné.....	5
Partie I. La Liberté, les cinq raisons d'adopter une Constitution du Québec et le projet de loi n° 1.....	6
Partie II. La Raison et les amendements nécessaires au projet de loi n° 1.....	11
Amendements au projet de Constitution du Québec.....	11
Amendements au projet de loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec.....	14
Amendement au projet de loi sur le Conseil constitutionnel.....	17
Amendements aux projets de modifications d'autres lois.....	18
Partie III. La Nation et la nécessité de prévoir la création d'une nationalité québécoise dans le projet de loi n° 1	20

Présentation des auteurs

Guillaume Rousseau a complété un baccalauréat en droit à l'Université de Sherbrooke et une maîtrise en droit comparé, avec spécialisation en droits de la personne et diversité culturelle, à l'Université McGill. Ses études doctorales en droit ont été effectuées à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et à l'Université de Sherbrooke (par extension de l'Université Laval). Il a pratiqué comme avocat en droit public chez Fasken Martineau, un cabinet d'avocats d'envergure internationale, en plus d'y être conseiller auprès d'un ancien ambassadeur du Canada. Cette expérience de travail s'ajoute à celles acquises à la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick, à l'Assemblée nationale et au gouvernement du Québec, où il a été conseiller politique. Me Rousseau est aujourd'hui professeur titulaire et directeur des programmes de droit et politique appliqués de l'État à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke ainsi que professeur associé à la Faculté de droit de l'Université Laval. Avec son équipe de doctorants en droit, ses recherches ont permis la réalisation de l'ouvrage de référence *Le droit linguistique au Québec*, qui est aujourd'hui cité par les tribunaux. Il est aussi co-auteur du livre *Restaurer le français langue officielle*, dont la préface a été rédigée par l'ancien juge à la Cour d'appel Jean-Louis Baudouin. Enfin, le professeur Rousseau a été co-président du comité consultatif sur les enjeux constitutionnel du Québec et du comité d'étude sur la laïcité.

Milad Saliba a complété un baccalauréat en génie informatique à l'université Concordia, ainsi qu'un MBA dans la même université. Il a longtemps œuvré dans le domaine du génie logiciel, faisant de l'assurance qualité pour des grandes banques canadienne ainsi que des firmes à l'international comme les galeries Lafayette. Il poursuit, en ce moment, un master en philosophie à l'UQAM, ainsi qu'un DESS en droit et politique appliqués de l'État.

Introduction

On dit parfois que la Constitution est la fille de la Liberté et de la Raison. Dans le cas du Québec, et à l'heure des réflexions autour de la triparentalité, sa loi constitutionnelle devrait être la fille de la Liberté, de la Raison et de la Nation. De la Liberté, car il s'agit d'un exercice d'autodétermination lié à la quête de Liberté du Québec. De la Raison, parce qu'elle doit tenir compte des connaissances d'experts du domaine constitutionnel. De la Nation, car elle doit répondre au besoin d'affirmation et de construction nationale du Québec.

C'est pourquoi le présent mémoire aborde ces trois thèmes, après quelques propos préliminaires relatifs au processus d'adoption du projet de loi n° 1 (ci-après « projet de loi »).

Partie préliminaire : pour processus d'adoption proportionné

Le processus entourant le dépôt et l'éventuelle adoption du projet de loi fait débat. Certains souhaitent un processus incluant des consultations de grande voire de très ampleur. Ce souhait nous semble en partie justifiée, en partie exagéré. En partie justifié, parce que le projet a une importance relativement grande, qu'il ne faut toutefois pas surestimer. Alors que certains pensent qu'il ne changera rien ou presque, parce qu'il n'établira pas la Constitution d'un État souverain (voir par exemple <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/926124/petit-pain-constitutionnel>), et que d'autres considèrent qu'il vise à effectuer un changement fondamental (voir par exemple : <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2025-10-15/projet-de-constitution-du-quebec/un-coup-d-etat-legislatif-estime-un-professeur-en-droit.php>), j'estime pour ma part que la réalité se situe entre ces deux « extrêmes ». Dès lors, en application du principe de proportionnalité, il conviendrait de prévoir un processus incluant des consultations relativement larges. Je salue donc le fait que ce projet de loi fasse l'objet d'une consultation générale.

La tenue d'un référendum ne me semble pas nécessaire à l'adoption de ce projet de loi, même s'il propose d'établir une Constitution du Québec. Parce que rendre la réalisation d'un projet conditionnelle à son approbation référendaire augmente les chances qu'il ne se réalise jamais. Parce que ce projet de loi vise notamment à réduire les effets néfastes de la Constitution canadienne imposée au Québec contre sa volonté sans référendum. Rendre l'adoption de mesures favorisant la réduction des effets de cette constitution conditionnelle à un référendum, alors que cette constitution a été adoptée sans référendum, comporterait le risque de favoriser le plein déploiement de ces effets et donc d'avaliser implicitement le processus d'adoption de la Constitution canadienne marqué par une absence d'approbation référendaire. De plus, le fait d'exiger une telle approbation pour la Constitution québécoise implique forcément de diminuer l'importance d'une approbation parlementaire. Or, à mon sens, la légitimité de l'Assemblée nationale du Québec et de ses décisions ne fait pas de doute.

Cette absence de référendum préalablement à l'adoption de la Constitution du Québec est d'autant plus justifiable que le projet de loi ne prévoit pas de formule de modification constitutionnelle rigide qui rendrait difficile sa modification par une future législature. La légitimité de cette constitution sera assurée par le fait que les électeurs pourront, lors des prochaines élections, élire une majorité parlementaire promettant de la modifier (ou même de l'abroger).

Logiquement, ce raisonnement suppose qu'un amendement au projet de loi visant à y inclure une telle formule poserait la question du caractère suffisamment large ou pas des consultations menant à son adoption. Nous pensons qu'un tel amendement devrait faire l'objet d'un large consensus transpartisan au moment de son adoption.

Cela dit, au-delà des questions de forme, c'est la question de fond du pourquoi et du contenu de cette constitution qu'il faut poser.

Partie I. La Liberté, les cinq raisons d'adopter une Constitution du Québec et le projet de loi n° 1

Le rôle d'une constitution écrite est de renforcer le rôle souverain d'un peuple. La constitution est, en effet, le produit et l'effort d'une population habitant un certain territoire et partageant une culture commune. L'adoption d'une constitution est l'acte par excellence d'auto-affirmation. Le peuple québécois pourrait ainsi accéder à une forme d'indépendance étatique, quoique limitée par la fédération canadienne. L'État québécois, seule entité de langue française en Amérique, se doit d'être doté des attributs d'un état libre. Dans un rapport sorti en en 2024, soit le rapport Proulx-Rousseau, ressortent 5 raisons d'adopter d'une constitution écrite. Voici la liste des raisons que nous propose le rapport :

1. Pour réaffirmer la non-subordination du Québec à l'État fédéral et sa liberté constitutionnelle
2. Pour affirmer l'existence constitutionnelle de la nation québécoise
3. Pour insuffler de la cohérence dans les normes, lois et pratiques formant la constitution matérielle du Québec et officialiser les principes qui gouvernent la société québécoise
4. Pour protéger les caractéristiques fondamentales de la nation québécoise
5. Pour le caractère solennel de la démarche, l'œuvre d'éducation civique qu'elle sous-tend et l'adhésion aux éléments constitutifs qu'elle peut susciter

Donc, regardons les articles qui, selon nous, sont de nature à renforcer la liberté constitutionnelle du Québec spécialement face au fédéral :

- Article 24 : L'État exerce sur l'ensemble du territoire du Québec les prérogatives relatives à ses compétences constitutionnelles et au domaine public québécois.
- Article 25 : L'État protège et assure la souveraineté culturelle du Québec.
- Article 35 : Le Parlement est souverain dans ses domaines de compétence législative.
- Article 36. Le Parlement peut légiférer relativement aux activités relevant de ses compétences législatives, quel que soit le moyen technologique par lequel ces activités sont exercées
- Article 40 : Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir.
- Article 57. L'État du Québec est compétent pour se représenter, s'engager, se lier et agir à l'étranger.
- Article 58. Seul l'État du Québec peut lier le Québec avec un autre État.

Ces sept articles renforcent la liberté constitutionnelle du Québec et clarifient ce qu'implique cette autonomie sur la politique nationale et internationale de l'État québécois. On parle, en l'occurrence, d'une autonomie culturelle, politique et sociale. Les articles 24, 25 et 35 projettent sans ambages la volonté de l'état québécois d'être souverain dans le cadre fédératif canadien. Les articles 57 et 58 affirment la volonté du peuple québécois d'agir à l'international. Le Québec, dans les limites de la constitution canadienne, se donne le droit d'agir à l'international et se garde le pouvoir de signer les traités internationaux le concernant. On se retrouve, dans ce cas d'espèce, dans une constitution affirmant la doctrine Gérin-Lajoie.

Voyons maintenant si la deuxième raison invoquée par le rapport Proulx-Rousseau se retrouve dans le projet de loi sur la constitution du Québec. On parle en l'occurrence de l'affirmation d'une existence constitutionnelle pour la nation québécoise. Voyons d'abord la liste des articles se rapportant, selon nous, à cet aspect :

- Article 2 : La Constitution du Québec a préséance sur toute règle de droit incompatible.
- Article 8. La nation a le droit de protéger et de promouvoir son existence ainsi que sa culture, sa langue et ses valeurs sociales distinctes.
- Article 9 : La nation a le droit de vivre et de se développer en français.
- Article 11 : La nation a droit à des institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires laïques ainsi qu'à des services publics laïques, dans la mesure prévue par la loi.

Comme le mentionne le rapport, le système canadien actuel reconnaît l'existence de la nation québécoise. Le Parlement canadien s'est déjà aventuré à reconnaître cet état de fait, et plusieurs lois québécoises y font également référence. On peut penser, par exemple, à la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (2000) ou, plus récemment, à la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* (réf.). Réitérer cette reconnaissance dans un cadre constitutionnel aurait pour effet d'en renforcer la portée. Les articles 2 et 11 ont une potence particulière puisqu'ils affirment non seulement l'existence de la nation, mais aussi le caractère laïque des institutions composant l'État québécois. Nous considérons cependant que la nationalité québécoise n'est pas définie dans ce projet de loi, ce qui crée un flou juridique. Il serait nécessaire qu'une loi précise les contours du peuple québécois ainsi que les modes d'acquisition de cette nationalité. Sans définition juridique, la nation québécoise risque de demeurer un concept sociologique plutôt qu'une catégorie de droit.

Examinons, maintenant, la troisième raison énoncée par le rapport Proulx-Rousseau. On fait référence, en l'occurrence, à la capacité d'une constitution d'insuffler de la cohérence dans les normes, lois et pratiques formant la constitution matérielle du Québec tout en officialisant les principes qui gouvernent la société québécoise. Nous sommes moins emphatiques sur la question et notre réponse est donc un oui moins catégorique. Le projet de loi, malgré un important pas vers une cohérence normative accrue, manque de précision dans certains de ses articles. Voici quelques articles que nous estimons diriger le Québec vers la direction que nous indique le rapport.

- Article 18 : L'État est fondé sur les principes de la démocratie, de la souveraineté parlementaire, de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs.
- Article 33 : Le Parlement du Québec est composé de l'Assemblée nationale et de l'officier du Québec.
- Article 41 : L'Assemblée nationale exerce des fonctions constituantes, législatives, délibératives et de contrôle de l'action gouvernementale.

Ces trois articles, donc, nous donnent les normes générales ainsi que les concepts philosophiques du pouvoir qu'entrevoit la nouvelle constitution québécoise. Ils sont potentiellement utilisables par la justice comme outil herméneutique susceptible d'orienter le système judiciaire. Cependant, nous sommes en présence de concepts qui restent, somme toute, généraux : les idées se trouvant dans l'article 18 soit la primauté du droit et la séparation du pouvoir définissent une bonne partie des pays occidentaux. Il est notable que le pouvoir réglementaire n'est pas explicitement assigné au gouvernement. Nous y voyons un manquement important.

Maintenant, qu'en est-il de la quatrième raison énumérée par le rapport Proulx-Rousseau ? Il s'agit, en l'occurrence, de la capacité d'une constitution de protéger les caractéristiques fondamentales de la nation québécoise. Le projet de constitution va-t-il dans ce sens? Nous pensons que oui. Voici la liste des articles que nous considérons capables d'accomplir ce rôle :

- Article 1. La Constitution du Québec est la loi des lois
- Article 2. La Constitution du Québec a préséance sur toute règle de droit incompatible
- Article 19 : L'État protège les caractéristiques fondamentales du Québec
- Article 30 : Le modèle d'intégration de l'État est celui de l'intégration à la nation québécoise, désigné sous le nom « intégration nationale »
- Article 61 : La Constitution du Québec protège la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec.

Il est ainsi clair par ces articles énumérés que la constitution aura les instruments juridiques capables de défendre l'intérêt supérieur du Québec. En effet, nulle loi ne pourra contredire la présente constitution. En outre, les cours de justice devront aussi se référer à ce nouvel esprit qu'insufflent ces articles. L'article 1 place la constitution québécoise comme la norme supérieure à toutes lois.

Pour finir, la cinquième raison concerne le caractère solennel de la démarche, l'œuvre d'éducation civique qu'elle sous-tend et l'adhésion aux éléments constitutifs qu'elle peut susciter. Une constitution est, en elle-même, un projet à forte composante symbolique. Le projet de loi 1 prévoit constitutionnaliser plusieurs éléments potentiellement consensuels. Le serment prévu à l'article 44 renforce son côté solennel et concerne l'adhésion à son contenu. Par contre, cette raison d'adopter une constitution serait plus amplement atteinte si les nouveaux Québécois pouvaient y prêter serment, par exemple lors de cérémonies d'assermentation. Cela serait possible advenant la création d'une nationalité québécoise... qui devrait être prévue par un amendement au projet de loi 1.

Partie II. La Raison et les amendements nécessaires au projet de loi n° 1

Les amendements que nous proposons concernent le projet de Constitution du Québec, la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec, la Loi sur le Conseil constitutionnel et les modifications à d'autres lois.

Amendements au projet de Constitution du Québec

L'article 3 du projet de Constitution nous semble problématique dans la mesure où il ne définit pas qui est québécois et comment le devenir. C'est pourquoi nous proposons l'ajout d'un article 3.1 qui mentionnerait que « Le *Code civil du Québec* prévoit les conditions d'accès à la nationalité québécoise. » La partie III du présent mémoire est consacrée à cette proposition.

L'article 16 al. 1 du projet de Constitution prévoit que « Le régime de protection des droits et libertés de la personne prévu aux articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) et les droits linguistiques fondamentaux visés aux articles 2 à 6.2 de la Charte de la langue française (chapitre C-11) font partie de la Constitution du Québec ».

À notre avis, il serait illogique de constitutionnaliser tous les articles à valeur supralégislative de la Charte québécoise, mais pas tous les articles à valeur supralégislative de la Charte de la langue française. D'ailleurs, le deuxième alinéa de cet article 16 réfère à l'article 52 de la Charte québécoise, qui donne une telle valeur à ses articles 1 à 38, et à l'article 88.16 de la Charte de la langue française, qui donne une telle valeur à une panoplie d'articles autres que ceux numérotés de 2 à 6.2, car il confère cette valeur à toutes les dispositions du titre I, de même qu'à celles des chapitres IV et V du titre II de cette Charte de la langue française. Par souci de cohérence, il convient de faire en sorte que tous ces articles de cette dernière charte fassent partie de la Constitution du Québec. Et comme plusieurs de ces articles portent non pas sur des « droits linguistiques fondamentaux », mais sur des obligations ou des règles, il convient de remplacer les mots « droits linguistiques fondamentaux » par les mots « droits, obligations et règles linguistiques ». Outre une cohérence accrue, cette modification irait dans le sens de la protection du français, qui est un objectif de cette Constitution.

De manière comparable, dans cet article 16 il convient de référer à la Loi sur la laïcité de l'État, dont l'article 11 consacre la valeur supralégislative de ses dispositions. L'article 16 de la Constitution pourrait donc être amendé pour que soient ajoutés, après « (chapitre C-12) », les mots « , le régime québécois de laïcité prévu à la Loi sur la laïcité de l'État » (une autre possibilité serait de constitutionnaliser seulement les dispositions de cette loi autres que les articles 1 à 3, car ces derniers ont une valeur supralégislative limitée par le deuxième alinéa de cet article 11). Cette constitutionnalisation est d'autant plus justifiée que l'article 4 al. 2 de la Loi sur la laïcité de l'État consacre un droit à des institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires laïques ainsi qu'à des services publics laïques. Certes, l'article 11 du projet de Constitution prévoit une référence à ce droit. Mais il le fait en consacrant ce droit comme un droit de la nation. Or, dans l'état actuel du droit, il est aussi un droit individuel permettant de reconnaître l'intérêt pour agir d'une personne (voir : *Droits collectifs Québec (DCQ) c. Conseil de la magistrature du Québec*, 2024 QCCS 931), ce qui est souhaitable eu égard à la défense de la laïcité par les justiciables. Dans ce contexte, il ne faudrait pas que la consécration de ce droit à titre de droit de la nation risque de remettre en question son caractère de droit individuel. Une référence à ce droit dans l'article 16 de la Constitution diminuerait grandement ce risque, en plus de protéger l'aspect individuel de ce droit, ce qui irait dans le sens de la protection de la laïcité, soit un autre objectif de la Constitution.

L'article 32 du projet de Constitution semble inspiré de l'article 2 de la Constitution française. Toutefois, en plus de référer au drapeau et à la devise, cet article 2 réfère à l'hymne national (il réfère aussi au principe du gouvernement et à sa langue, deux éléments présents aux articles 17 et 21 du projet de Constitution du Québec). C'est pourquoi nous proposons que cet article 32 soit amendé par l'ajout d'un troisième alinéa qui prévoirait que « L'hymne national est « Gens du pays » ».

Le principal élément qui manque à ce projet de Constitution du Québec est une procédure de modification rigide. À défaut d'une telle modification, cette Constitution pourra être modifiée simplement avec un vote favorable de la majorité des députés présents, comme cela se fait pour toutes les lois ordinaires. Afin de renforcer encore plus le caractère constitutionnel formel de cette constitution et la protection d'éléments qu'elle offre, il y a lieu de prévoir une telle procédure. En même temps, comme une telle procédure aurait pour effet de limiter la souveraineté du Parlement, cette procédure doit autant que possible faire l'objet d'un consensus transpartisan et ne pas être trop rigide. Il serait contre-productif de rendre plus difficiles les modifications de cette constitution visant à renforcer la protection qu'elle offre. Il serait toutefois logique de rendre plus difficiles ses modifications visant à diminuer cette protection. C'est pourquoi, en s'inspirant de la recommandation 3 du rapport Pelchat-Rousseau relatif à la laïcité, il convient d'amender le projet de loi 1 pour y insérer un article 58.1 qui, au sein de son titre cinquième, prévoirait ceci :

« La Constitution du Québec peut être modifiée par une loi adoptée par l'Assemblée nationale et sanctionnée par l'officier du Québec.

Toutefois, lorsqu'une telle modification vise à diminuer la protection accordée à une caractéristique fondamentale du Québec, elle doit recevoir l'approbation des deux tiers des membres de cette Assemblée.

Les caractéristiques fondamentales du Québec sont: la langue française, la tradition civiliste, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration à la nation québécoise ».

Amendements au projet de loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec

L'article 5 du projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec vise à éviter que des fonds publics de l'État québécois soient utilisés dans le but de nuire à la nation québécoise, son autonomie ou ses caractéristiques fondamentales. L'article 30 de ce projet de loi ainsi que les articles 19, 37 et 41 du projet de loi 1 démontrent que cet article 5 servirait à protéger cette loi sur l'autonomie, la Charte de la langue française, la Loi sur l'intégration à la nation québécoise et la Loi sur la laïcité de l'État. Considérant que cette charte et cette dernière loi font l'objet d'une véritable guérilla judiciaire depuis leur adoption, cet article 5 est pleinement justifié.

Nos travaux en histoire du droit ont démontré que l'adoption de cette charte en 1977 a été suivie par des progrès pour le français, alors que la série de jugements ayant invalidé en partie cette loi a plutôt été suivie par des reculs pour cette langue à partir de la fin des années 1980 (voir notamment : Guillaume ROUSSEAU, « Brève synthèse historique du droit linguistique au Québec : une législation pour un langue commune et un respect de la diversité », dans Guillaume ROUSSEAU et Éric POIRIER, *Le droit linguistique au Québec*, 2017, p. 61 à 74). Tout indique que ces jugements et les modifications législatives qui en ont été issus ont contribué à ces reculs, même si d'autres facteurs, tels que la mondialisation et les nouvelles technologies, ont aussi pu y jouer. Dans ce contexte, s'opposer à cet article 5 revient à favoriser la diminution de la protection du français et son déclin. La même logique est vraie, dans une moindre mesure, au sujet des trois autres lois visées. Les opposants à cet article 5 s'opposent donc en fait à la protection accrue de l'autonomie du Québec, du français, de l'intégration nationale et de la laïcité. Ils ouvrent donc la porte à la centralisation fédérale, le bilinguisme ou le multilinguisme institutionnel, le multiculturalisme et le multiconfessionnalisme.

Les abstractions théoriques autour des concepts de contre-pouvoir et d'État de droit, utilisés pour s'opposer à cet article 5, ne doivent pas faire oublier cela. Surtout que ces abstractions passent sous silence des faits importants. Dans une fédération, le véritable pouvoir le plus puissant est celui de l'État fédéral. Cela est d'autant plus vrai au Canada considérant que cet État y jouit non seulement du principe de la prépondérance fédérale, mais aussi du pouvoir résiduaire, du pouvoir déclaratoire et de celui de nommer les juges des cours supérieures. Dans ce cadre, les États fédérés du Canada et leurs législatures sont des contre-pouvoirs. L'article 5 du projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec aurait donc pour effet de renforcer un contre-pouvoir, celui constitué du Québec et son Assemblée nationale. Sans parler que cet article protégerait le fédéralisme et une minorité nationale. En effet, comme l'affirme la Cour suprême : « Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée (...) [c]'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone et (...) possède une culture distincte » (*Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 59). Ne pas adopter cet article 5 aurait pour effet de nuire à la poursuite de tels objectifs par la minorité francophone du Canada qui est majoritaire seulement au Québec, en la mettant à la merci de la majorité anglophone qui possède le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures, des cours d'appel et de la Cour suprême qui peuvent invalider les lois québécoises qu'ils désapprouvent en se basant sur une constitution imposée par cette majorité contre la volonté du Québec. Quant au principe d'État de droit, il ne protège pas le droit d'utiliser des fonds publics pour contester des lois. Enfin, ne pas adopter cet article 5, c'est accepter que des millions de fonds publics, qui devraient financer des services publics notamment pour des enfants dans nos écoles, servent plutôt à financer des recours entrepris pour des raisons politiques.

Le deuxième alinéa de cet article 5 précise que cet article vise les cas où il s'agit de « contester le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition ». Afin de s'assurer qu'il vise aussi les demandes en jugement déclaratoire, il y a lieu d'ajouter les mots « ou entreprendre un recours pour faire déclarer inopérante, inapplicable, invalide ou inconstitutionnelle une disposition ».

Considérant que le mécanisme de cet article 5 a un objectif cohérent avec celui de la disposition de souveraineté parlementaire, cela est d'autant plus vrai à la lumière du libellé de l'article 9 du projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec qui précise qu'il « ne peut être exercé aucun pourvoi en contrôle judiciaire, fondé sur un droit ou une liberté visé par une telle disposition de souveraineté parlementaire, en vue de faire déclarer inopérante la loi ou la disposition visée par cette disposition de souveraineté parlementaire ». Par l'usage des mots « faire déclarer », cet article semble viser aussi les jugements déclaratoires. Par contre, comme une demande en jugement déclaratoire n'est pas un pourvoi en contrôle judiciaire, le début de cet alinéa indique qu'il ne vise pas une telle demande. Afin que cet article 9 vise une telle demande, et tout autre recours pouvant être exercé à l'encontre d'une loi québécoise protégée par une disposition de souveraineté parlementaire, il faut un amendement remplaçant ses mots « pourvoi en contrôle » par le mot « recours ». Considérant le jugement rendu par la majorité de la Cour d'appel de Saskatchewan dans l'affaire *UR Pride (Saskatchewan (Minister of Education) v UR Pride Centre for Sexuality and Gender Diversity*, 2025 SKCA 74), qui ouvre la porte à des jugements déclaratoires contre des lois protégées par une telle disposition, cet amendement est nécessaire.

Dans le but d'avoir les bretelles et la ceinture, il serait opportun d'amender aussi le projet de loi 1 pour y insérer un article 31.1 qui ajouterait à l'article 142 du Code de procédure civile un deuxième alinéa se lisant comme suit : « Une demande en justice, fondée sur un droit ou une liberté visé par une disposition de souveraineté parlementaire, et ayant pour objet d'obtenir un jugement déclaratoire ne peut être exercée à l'encontre de la loi ou la disposition visée par cette disposition de souveraineté parlementaire ».

Les articles 23 et 24 du projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec prévoient qu'en cas de refus du fédéral de nommer au Sénat ou à la Cour suprême un candidat proposé par le Québec, plus précisément par le premier ministre québécois, ce dernier en informe l'Assemblée nationale. À notre avis, la divulgation de cette information par le premier ministre devrait être obligatoirement suivie par un débat à l'Assemblée nationale. Comme ce débat se déroulerait dans l'enceinte parlementaire, les députés qui y prendraient part seraient protégés par le privilège parlementaire (article 44 Loi sur l'Assemblée nationale). Ils pourraient donc critiquer durement ce choix du fédéral sans risquer d'être poursuivis. Dans ce contexte, un tel débat pourrait être de nature à dissuader le fédéral d'opter pour un tel refus. Nous proposons donc des amendements visant à ajouter à l'article 23 et à l'article 24 les mots suivants : « L'Assemblée tient une séance spéciale exclusivement réservée à l'étude de cette décision du premier ministre fédéral de ne pas retenir cette candidature au plus tard un mois après la divulgation de cette information par le premier ministre ».

Amendement au projet de loi sur le Conseil constitutionnel

Nous appuyons fortement l'article 3 du projet de loi 1 visant à créer un Conseil constitutionnel. La création de ce conseil est nécessaire pour éviter que le sens de la Constitution du Québec soit fixé uniquement par le juges et en particulier par les juges nommés par le premier ministre fédéral. Il est donc nécessaire pour favoriser l'autonomisation du droit constitutionnel québécois. Et il l'est aussi pour documenter et dépolitiser les enjeux entourant les initiatives fédérales concernant le Québec. Nous appuyons donc l'idée que son rôle concerne ces deux aspects.

Par contre, nous pensons que son mode de saisine, par le gouvernement ou l'Assemblée nationale, est trop limitatif. En s'inspirant du modèle du Conseil constitutionnel français, nous proposons que le tiers des membres de l'Assemblée nationale puisse saisir ce conseil. À l'article 3 de la Loi sur le Conseil constitutionnel, il y aurait donc lieu de remplacer les mots « le gouvernement ou l'Assemblée nationale » par « le gouvernement, l'Assemblée nationale ou le tiers des membres de cette assemblée ».

Amendements aux projets de modifications d'autres lois

Outre l'amendement visant à insérer dans le projet de loi un article 31.1 qui modifierait l'article 142 du Code de procédure civile, voici les autres amendements aux projets de modifications d'autres lois que nous proposons.

L'article 6 du projet de loi 1 propose d'abroger les articles 72 à 80 de la *Loi constitutionnelle de 1867* vraisemblablement entre autres parce que ces articles portent sur le Conseil législatif aboli à la fin des années 1960. Cependant, il serait illogique d'abroger ces articles et les références à ce conseil qu'ils contiennent, tout en gardant la référence à ce conseil contenu à l'article 133 de cette *Loi constitutionnelle de 1867*. Par conséquent, s'impose un amendement ajoutant à ce projet de loi un article 11.1 se lisant comme suit : « L'article 133 de cette loi est modifié par la suppression de « les chambres de la ».

L'article 38 du projet de loi 1 propose d'ajouter des articles à la Loi d'interprétation. En cohérence avec l'ensemble du projet de loi 1, favorable à l'autonomie constitutionnelle de l'État du Québec et à la modernisation de ses dispositions constitutionnelles liées à la monarchie canadienne, un amendement à ce projet de loi s'impose pour y insérer un article 37.1 qui, immédiatement après la mention de la « LOI D'INTERPRÉTATION », préciserait que « L'article 6 de cette loi est abrogé » (cet article réfère au pouvoir de désaveu du gouverneur général).

Les articles 20 et 24 du projet de loi 1 semblent chercher à faire évoluer la jurisprudence de manière à ce qu'elle distingue le test de l'article 1 de la Charte canadienne du test de l'article 9.1 de la Charte québécoise. Or, en 1988 dans l'arrêt *Ford c. Québec* ([1988] 2 RCS 712), la Cour suprême a choisi d'imposer au Québec le test de cet article 1 à cet article 9.1 malgré leurs libellés très différents déjà à cette époque. Par conséquent, il n'est pas certain que cette cour acceptera de traiter différemment ces articles 1 et 9.1 du simple fait de l'adoption de ces articles 20 et 24 dont les libellés sont un peu vagues. Pour s'assurer que cette cour acceptera cela, le législateur québécois doit être beaucoup plus précis, par exemple en codifiant en lien avec cet article 9.1 une version modifiée du test de cet article 1. Concrètement, il s'agirait d'amender le projet de loi 1 pour y ajouter un article 20.1 qui préciserait ceci : « Cette charte est modifiée par l'insertion, après l'article 9.1, du suivant : « 9.1.1. Un droit ou une liberté peut être restreint par une loi qui a un objectif associé à l'une des considérations mentionnées à l'article 9.1 et dont les moyens pour atteindre cet objectif y sont liés, en plus d'être choisis parmi les moyens raisonnables de l'atteindre, sans nécessairement que les moyens choisis restreignent le moins possible le droit ou la liberté ». Ce test de l'article 9.1.1 de la Charte québécoise se différencierait de celui de l'article 1 de la Charte canadienne principalement par son lien avec l'article 9.1, sa plus grande flexibilité offerte au législateur (le critère du choix parmi les moyens raisonnables étant plus flexible que celui de l'atteinte minimale) et son absence de critère de proportionnalité entre les effets des moyens restreignant un droit ou une liberté et l'objectif de la loi.

Partie III. La Nation et la nécessité de prévoir la création d'une nationalité québécoise dans le projet de loi n° 1

Comme nous l'avons vu précédemment, la création d'une constitution serait un ajout important à l'édifice de l'État québécois. En effet, l'article 3 du projet de constitution nous explique que le peuple du Québec est composé de tous les Québécoises et Québécois, mais sans préciser qui sont ces Québécois, nous nous trouvons donc devant une tautologie. L'article 3 du projet de Constitution nous semble problématique dans la mesure où il ne définit pas qui est Québécois et comment le devenir. C'est pourquoi nous proposons l'ajout d'un article 3.1 qui mentionnerait que « Le *Code civil du Québec* prévoit les conditions d'accès à la nationalité québécoise. ».

Dans la foulée des travaux d'Édouard Baraton, trois éléments nous poussent à suggérer le projet de nationalité. D'abord, il est nécessaire de définir ce qu'est Québécois ainsi que de rajouter les modes d'acquisition de la nationalité pour pouvoir intégrer de nouveaux immigrants. Deuxièmement, ceci renforcera le sentiment d'appartenance à une communauté politique commune rajoutant un symbole important à l'unité du peuple québécois. Finalement, ceci facilitera les relations du Québec à l'international et avec le reste du Canada français.

En effet, il est d'abord primordial de définir qui sera membre de la nation. Il va de soi que tous les citoyens canadiens vivant sur le territoire y seront automatiquement membres de la nation. La nationalité québécoise donnera des droits de citoyenneté particuliers à ses détenteurs. On pourra argumenter que c'est le principe premier d'une nationalité dans le cadre d'une entité démocratique. La nationalité québécoise donnerait le droit de voter ainsi que le droit de se présenter à un poste électif et décisionnel au sein de l'État. Une nationalité favoriserait la conscience de la population d'appartenir au même ensemble politique. À la longue, notamment en raison d'un critère de connaissance du français, ce lien d'appartenance politique renforcerait l'existence culturelle du peuple québécois. Quoiqu'il soit évident que le peuple québécois existe et ce même avant la fédération canadienne, une nationalité québécoise aurait l'immense qualité d'intégrer légalement les immigrants à l'entité québécoise. Pour l'instant, un étranger peut se voir naturaliser canadien. Cette naturalisation n'est pas qu'administrative : elle intègre le nouveau venu à l'ensemble canadien. Il est alors naturel que les immigrants et leurs descendants forment une loyauté canadienne et non pas d'abord québécoise. Dans une période où les flux internationaux sont immenses, il serait imprudent de ne pas renforcer la capacité intégrative de l'État québécois. Nous sommes même persuadés qu'il y a va de la continuité de la nation québécoise sur le long terme. En ce sens, il est du devoir de l'État québécois de créer cette nationalité.

Enfin, la nationalité québécoise peut aussi renforcer les liens avec les francophones hors Québec. On parle en l'occurrence des Acadiens, Franco-ontariens, Franco-manitobains, etc. et de toutes les autres personnes étant imprégnées d'une culture de langue française. Baraton nous conseille, en l'espèce, de faciliter la naturalisation de tout Canadien ayant poursuivi plus de 5 années d'études dans un environnement francophone. Nous sommes de l'avis qu'ainsi pourra se réparer un éloignement progressif qui se fit entre les Québécois et les autres Canadiens francophones depuis la Révolution tranquille. Elle irait de connivence avec l'article 5 , renforçant les liens avec les Acadiens et les autres communautés francophones hors Québec.