



MÉMOIRE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Mémoire déposé à la Commission des institutions dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*

Québec, le 8 décembre 2025

LA MISSION DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen veille au respect des droits des personnes en intervenant auprès des ministères et des organismes du gouvernement du Québec ainsi qu'auprès des différentes instances du réseau de la santé et des services sociaux pour demander des correctifs à des situations qui portent préjudice à une personne ou à un groupe de personnes. Il traite aussi les divulgations d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics et les plaintes en cas de représailles liées à ces divulgations. Enfin, il évalue la mise en œuvre des appels à l'action issus des travaux de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (CERP).

Désigné par au moins les deux tiers des parlementaires et faisant rapport à l'Assemblée nationale, le Protecteur du citoyen agit en toute indépendance et impartialité, que ses interventions résultent du traitement de plaintes, de signalements ou de divulgations, ou de sa propre initiative.

Le respect des personnes et de leurs droits ainsi que la prévention des préjudices sont au cœur de la mission du Protecteur du citoyen. Son rôle en matière de prévention s'exerce notamment par l'analyse de situations qui engendrent des préjudices pour un nombre important de citoyens et de citoyennes ou qui sont de nature systémique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut notamment proposer des modifications aux lois, règlements, directives et politiques administratives afin de les améliorer dans l'intérêt des personnes concernées.

Le présent document est disponible en version électronique sur notre site Web (protecteurducitoyen.qc.ca), dans la section **Réactions aux projets de loi et de règlement** de l'onglet **Enquêtes**.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	4
Introduction.....	6
1. La nécessaire indépendance du Protecteur du citoyen.....	8
2. Les Premières Nations et les Inuit	11
3. L'intégrité publique comme « principe fondateur »	14
4. L'interruption volontaire de grossesse.....	17
5. L'article 5 de la <i>Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec</i>	19
6. Les modifications à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i>	21
Conclusion	24
Annexe 1 : Liste des recommandations 1 à 10 de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	25
Annexe 2 : Liste des recommandations du Protecteur du citoyen	27

SOMMAIRE

Le Protecteur du citoyen intervient sur le projet de loi no 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, à travers le prisme de sa mission : assurer le respect des droits des citoyens et citoyennes dans leurs relations avec les services publics du Québec, en visant l'amélioration de leur qualité et de leur intégrité. Il estime aussi nécessaire de se positionner concernant certaines modifications proposées par ce projet de loi, notamment celles qui touchent la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Le projet de loi n° 1 propose l'édiction de trois nouvelles lois : la *Constitution du Québec*, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (LACQ) et la *Loi sur le Conseil constitutionnel*. Plusieurs dispositions soulèvent des préoccupations sérieuses pour le Protecteur du citoyen, notamment quant à l'indépendance des institutions parlementaires, à la reconnaissance des droits des peuples autochtones, à l'intégrité publique et à la protection des droits fondamentaux.

La LACQ, telle que rédigée dans le projet de loi, assujettit les personnes désignées par l'Assemblée nationale, dont le Protecteur du citoyen, à un droit de regard du ministre responsable des Relations canadiennes et des Affaires constitutionnelles sur leurs actions, ainsi qu'à ses directives et à celles du gouvernement. Rappelant que les personnes désignées relèvent du pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif, le Protecteur du citoyen déplore que, dans l'état actuel du projet de loi, il ne soit pas tenu compte de ce caractère distinctif. Il est d'avis que les dispositions qui font en sorte de soumettre les personnes désignées à certains pouvoirs du ministre et du gouvernement compromettent leur indépendance, essentielle pour maintenir la confiance du public. Il estime que ces institutions doivent être exclues de l'autorité du pouvoir exécutif, et que toute directive à leur égard doit plutôt provenir du pouvoir législatif.

Le Protecteur du citoyen commente aussi le projet de loi sous l'angle du suivi de la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (CERP), et plus particulièrement l'appel à l'action n° 3, qui recommande l'adoption d'une loi québécoise pour appliquer la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA). Le projet de Constitution reconnaît symboliquement la présence des nations autochtones au Québec, mais sans reconnaissance de leurs droits en tant que peuples, dont le droit à l'autodétermination, et sans démarche de consultation et de coconstruction véritable avec elles. Le Protecteur du citoyen estime nécessaire, pour assurer la légitimité du projet de *Constitution du Québec*, de reconnaître les nations autochtones comme des peuples titulaires de droits collectifs et de mettre en place une démarche de consultation et de coconstruction véritable avec leurs gouvernements et représentants.

Le projet de *Constitution du Québec* identifie quatre principes fondateurs de l'État : démocratie, souveraineté parlementaire, primauté du droit et séparation des pouvoirs. L'intégrité publique, un engagement de l'État à respecter les principes de bonne gouvernance et l'intérêt public, constituerait selon le Protecteur du citoyen un ajout essentiel à la confiance – souvent fragile – des citoyens envers leurs institutions. À l'instar du Commissaire au lobbying et d'autres personnes désignées, le Protecteur du citoyen est d'avis que l'intégrité

publique devrait être explicitement nommée en tant que principe fondateur de l'État, pour qu'elle guide l'action étatique en toute circonstance.

Concernant le droit à l'avortement, le projet de *Constitution du Québec* propose de protéger la liberté des femmes d'y recourir. Bien que l'intention soit louable, le droit à ce soin de santé est déjà pleinement garanti par la jurisprudence et les chartes canadienne et québécoise. Inscrire ce droit dans la Constitution risquerait d'ouvrir la porte à des contestations ou à d'éventuelles limitations. Le Protecteur du citoyen invite donc le législateur à reconsidérer cette proposition et à concentrer les efforts sur l'amélioration de l'accès aux services d'avortement.

Le projet de LACQ prévoit également d'interdire aux organismes financés par l'État de contester certaines lois déclarées comme protégeant « la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Le Protecteur du citoyen estime que cette mesure hautement problématique restreint indûment l'accès à la justice, composante essentielle de la primauté du droit, et qu'elle devrait être retirée.

Enfin, le projet de loi apporte des modifications importantes à la *Charte des droits et libertés de la personne*, notamment en introduisant des concepts de hiérarchisation des droits et libertés, de « droits collectifs de la nation québécoise » et de nouvelles règles d'interprétation réduisant la prépondérance de la Charte, une loi fondamentale. Selon le Protecteur du citoyen, ces modifications affaiblissent le régime de protection des droits et libertés de la personne et rompent l'équilibre actuel. Le Protecteur du citoyen est fortement préoccupé par les changements proposés et invite le législateur à accorder toute l'importance requise à la réflexion menée par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), ainsi qu'à ses recommandations à cet égard, auxquelles il souscrit.

En conclusion, compte tenu de l'importance des enjeux, le Protecteur du citoyen invite le législateur à prendre tout le temps nécessaire pour accueillir, entendre et réfléchir aux différentes perspectives présentées dans le cadre de cette consultation générale et, au besoin, à encourager et solliciter la participation des voix manquantes, afin de prendre les décisions les plus éclairées sur ces questions fondamentales. De l'avis du Protecteur du citoyen, l'élargissement de la consultation publique et la prise en compte effective des préoccupations sérieuses exprimées par des acteurs crédibles renforceront la légitimité de ce projet de loi.

INTRODUCTION

- 1 Dans le cadre de son mandat, le Protecteur du citoyen prend connaissance de l'ensemble des projets de loi et de règlement présentés à l'Assemblée nationale ou publiés à la *Gazette officielle du Québec*. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il intervient en vertu de l'article 27.3 de la *Loi sur le Protecteur du citoyen*¹, qui lui confère le pouvoir d'appeler l'attention d'un dirigeant d'organisme ou du gouvernement sur les réformes législatives, réglementaires et administratives qu'il juge conformes à l'intérêt général. De plus, depuis 2021, le Protecteur du citoyen a le mandat d'assurer le suivi de la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (CERP)².
- 2 C'est dans cette optique que le Protecteur du citoyen a analysé le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, présenté par M. Simon Jolin-Barrette, ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes, le 9 octobre 2025. Le projet de loi n° 1 propose trois nouvelles lois : la *Constitution du Québec*, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (LACQ) et la *Loi sur le Conseil constitutionnel*.
- 3 Le Protecteur du citoyen intervient aujourd'hui à travers le prisme de sa mission qui est d'assurer le respect des droits des citoyens et citoyennes dans leurs relations avec les services publics du Québec, en visant l'amélioration de leur qualité et de leur intégrité. Ses commentaires porteront donc essentiellement sur les seuls aspects qui peuvent avoir une incidence sur l'exercice de ses différents mandats ou sur la préservation de son indépendance institutionnelle, à titre de personne désignée par l'Assemblée nationale du Québec.
- 4 Toutefois, considérant que la *Charte des droits et libertés de la personne*³ du Québec (Charte) joue un rôle primordial dans le cadre normatif régissant les rapports entre l'État québécois et ses citoyens et citoyennes, le Protecteur du citoyen estime nécessaire de se positionner concernant certaines modifications proposées par le présent projet de loi.
- 5 Le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, introduit des changements majeurs dans l'ordre juridique québécois. Certaines modifications proposées mettent au jeu du débat public des conceptions divergentes sur les principes de séparation des pouvoirs et l'équilibre à viser entre les sphères législative, exécutive et judiciaire. Certaines dispositions introduisent des modifications au cadre légal d'analyse en matière d'interprétation des droits fondamentaux reconnus à la Charte, ce qui est loin d'être anodin.
- 6 Il existe différents modèles en matière de contrôle de la constitutionnalité des lois, lesquels s'inscrivent dans des contextes historiques et sociaux qui leur sont propres. À plusieurs égards, le projet de loi n° 1 porte une volonté de renforcer la souveraineté parlementaire. Il faut cependant se rappeler que le principe démocratique ne repose pas

¹ *Loi sur le Protecteur du citoyen*, RLRQ, c. P-32.

² [Rapport final de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès](#), septembre 2019 (Ci-après « Rapport de la CERP »).

³ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (Ci-après « Charte »).

uniquement sur la volonté exprimée par une majorité parlementaire. Il s'incarne également par des mécanismes efficaces de contre-pouvoirs, visant notamment à préserver les droits des groupes minoritaires et permettre de contrôler efficacement l'action de l'État, par le biais du contrôle judiciaire, afin d'assurer en toutes circonstances le respect de l'État de droit et la protection des droits individuels. Or, de l'avis du Protecteur du citoyen, plusieurs dispositions du projet de loi n° 1 auront comme conséquence de potentiellement affaiblir ces contre-pouvoirs, de limiter la possibilité de recourir aux tribunaux afin de s'assurer de la constitutionnalité de certaines lois du Québec et, pris globalement, d'affaiblir le régime de protection des droits individuels actuellement garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

- 7 En terminant cette mise en contexte, le Protecteur du citoyen aimerait formuler deux remarques préliminaires pour la lecture du présent mémoire.
- 8 D'abord une précision : le fait que le Protecteur du citoyen ne se prononce pas sur l'ensemble des sujets visés par le projet de loi n'équivaut pas nécessairement à un accord avec les dispositions concernées. Il se peut que ce soit le cas, mais il se peut aussi que le Protecteur du citoyen estime qu'il ne possède pas l'expertise pour les commenter ou simplement ne pas être le mieux placé pour ce faire.
- 9 De plus, afin de faciliter la lecture du présent mémoire, et sans présumer de l'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale, le choix a été fait pour l'analyse de référer directement aux articles des lois que prévoit édicter le projet de loi n° 1. L'ensemble des dispositions de la *Constitution du Québec*, de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (LACQ) et de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* étant respectivement édictées par les articles 1, 2 et 3 du projet de loi n° 1, cette façon de faire permettra de faciliter la lecture et d'avoir une meilleure compréhension de notre analyse et de nos recommandations. Il faut donc comprendre le texte qui suit avec les réserves que l'on doit avoir envers un projet de loi qui demeure à l'étude, sans assurance de son adoption finale.

1. LA NÉCESSAIRE INDÉPENDANCE DU PROTECTEUR DU CITOYEN

- 10 Le projet de loi n° 1 propose trois nouvelles lois : la *Constitution du Québec*, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (LACQ) et la *Loi sur le Conseil constitutionnel*. L'article 4 de la LACQ précise que cette loi s'appliquerait « au gouvernement et à ses ministères, aux organismes visés à l'annexe I ainsi qu'aux organismes ou aux catégories d'organismes que le gouvernement détermine ». Les personnes désignées par l'Assemblée nationale, dont le Protecteur du citoyen, sont spécifiquement nommées à l'annexe I. Elles seraient donc toutes assujetties à la LACQ, sans aucune considération pour leur caractère distinctif.
- 11 Il convient de rappeler que les personnes désignées par l'Assemblée nationale relèvent du pouvoir législatif et non du pouvoir exécutif. Comme le rappelait le Protecteur du citoyen dans son intervention sur le projet de loi n° 84 – *Loi sur l'intégration nationale*⁴, pour exercer adéquatement leurs missions respectives, ces personnes doivent pouvoir agir en toute indépendance du pouvoir exécutif. Elles rendent des comptes au pouvoir législatif, notamment par l'entremise des commissions parlementaires⁵, sans toutefois se voir soumises à une surveillance de leurs activités courantes.
- 12 Selon l'analyse du libellé actuel du projet de loi n° 1, certaines dispositions ne considèrent d'aucune manière le caractère distinct des personnes désignées par l'Assemblée nationale. Le projet de loi les assujettit, sans aucune distinction, comme tous les ministères et les organismes visés à l'annexe I de la LACQ. Cet état de fait compromet la nécessaire indépendance du Protecteur du citoyen et des autres personnes désignées. Cela risque également de compromettre la confiance du public envers les institutions publiques ayant pour mission de surveiller l'État.
- 13 En effet, les articles 12, 13, 16 et 17 de la LACQ, tels que rédigés, octroient au ministre responsable des Relations canadiennes et des Affaires constitutionnelles (ministre) et au gouvernement certains pouvoirs, auxquels le Protecteur du citoyen et les autres personnes désignées par l'Assemblée nationale seraient assujettis.
- 14 D'abord, les articles 12 et 13 de la LACQ sont problématiques puisqu'ils confèrent au ministre un droit de regard sur l'action du Protecteur du citoyen.
- 15 L'article 12 prévoit en effet que le ministre « assure l'adéquation » de l'action des ministères et organismes avec les intérêts constitutionnels du Québec. L'article 13, quant à lui, précise que le ministre devra soumettre une stratégie d'État qui aura notamment pour objectif de « responsabiliser » les ministères et les organismes en matière d'autonomie constitutionnelle du Québec. La loi ne précise pas la teneur des moyens à la

⁴ Protecteur du citoyen, *Lettre adressée à la présidente de la Commission des relations avec les citoyens sur le projet de loi n° 84 – Loi sur l'intégration nationale*, le 18 mars 2025.

⁵ Pour le Protecteur du citoyen, principalement la Commission de l'administration publique, en vertu de la *Loi sur l'administration publique* (RLRQ, c. A-6.01) et en vertu de l'article 117.6 du *Règlement de l'Assemblée nationale*, et la Commission des institutions, en vertu de l'article 294.1 du même règlement.

disposition du ministre pour ce faire. Cela étant, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'octroyer de tels pouvoirs au ministre, qui auraient pour effet de dicter une ligne de conduite aux personnes désignées, est susceptible de porter atteinte à leur indépendance. Cette faille dans le projet de loi apparaît si importante qu'il existe un risque que ces institutions ne rencontrent plus le niveau requis pour être considérées comme impartiales aux yeux de tous.

- 16 Suivant l'article 16 de la LACQ, le ministre pourrait émettre à l'attention des ministères et des organismes des directives relatives aux usages et pratiques dans la conduite des relations intergouvernementales canadiennes. Cette disposition permettrait par exemple au ministre de dicter, dans une directive applicable au Protecteur du citoyen, une façon d'agir dans ses relations avec des ombudsmans hors Québec.
- 17 En effet, le projet de loi, tel que libellé, permettrait au ministre d'encadrer les relations du Protecteur du citoyen avec les ombudsmans d'autres provinces ou encore les relations avec les ombudsmans fédéraux, par exemple le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada⁶. Il s'agit-là d'une brèche majeure à l'indépendance du Protecteur du citoyen.
- 18 Enfin, l'article 17 prévoit pour sa part que le gouvernement pourrait émettre une directive de préservation de l'autonomie constitutionnelle du Québec à la suite de certaines initiatives fédérales. Cette disposition permettrait au gouvernement d'ordonner, dans une directive, une vaste série de mesures contraignantes pour les organismes assujettis. Le Protecteur du citoyen soumet respectueusement qu'il n'appartient pas non plus au gouvernement d'établir des directives opposables aux personnes désignées par l'Assemblée nationale.
- 19 Pour l'ensemble de ces raisons, le Protecteur du citoyen est d'avis que les articles 12, 13, 16 et 17 de la LACQ, tels que rédigés dans le projet de loi, ne prennent pas en considération le caractère distinct des institutions parlementaires. On ne saurait assez rappeler que pour agir de manière neutre et impartiale, le Protecteur du citoyen doit disposer de toute l'indépendance requise vis-à-vis le pouvoir exécutif⁷. Cette indépendance des personnes désignées par l'Assemblée nationale est nécessaire à l'exercice même de leur mission à l'égard de l'Administration, ce pour quoi elles sont dissociées du pouvoir exécutif.

⁶ Lecture conjuguée des articles 16 et 17 al. 5 de la LACQ ainsi que de l'article 3.6.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, RLRQ, c. M-30.

⁷ Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 79/177, Le rôle des ombudsmans et des institutions de médiation dans la promotion et la protection des droits humains, de la bonne gouvernance et de l'état de droit*, adoptée le 17 décembre 2024; Commission de Venise du Conseil de l'Europe, *Les principes pour la protection et la promotion de l'institution du médiateur (Principes de Venise)*, adoptés en mars 2019.

20 Le Protecteur du citoyen appuie sans réserve la proposition de ses homologues, le Commissaire au lobbying, la Commissaire à l'éthique et à la déontologie et le Directeur général des élections, afin que toutes exigences ou directives auxquelles pourraient être assujetties les personnes désignées proviennent du pouvoir législatif, par exemple du Bureau de l'Assemblée nationale⁸.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-1 Que le projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, proposé à l'article 2 du projet de loi n° 1, soit modifié afin que les personnes désignées par l'Assemblée nationale ne soient pas assujetties au pouvoir du ministre et du gouvernement, mais plutôt au pouvoir législatif, par exemple au Bureau de l'Assemblée nationale.

⁸ Lobbyisme Québec, *L'intégrité publique a sa place – Mémoire du Commissaire au lobbying du Québec présenté à la Commission des institutions dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 au Québec*, 27 novembre 2025, p. 7 [Ci-après « Mémoire du Commissaire au lobbying »]; Commissaire à l'éthique et à la déontologie, *Mémoire présenté à la Commission des institutions sur le projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, novembre 2025, p. 5 [Ci-après « Mémoire de la Commissaire à l'éthique et à la déontologie »]; Élections Québec, *Lettre adressée à la secrétaire de la Commission des institutions : Enjeux liés au projet de loi n° 1 – Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, 27 novembre 2025, p. 4 [Ci-après « Lettre du Directeur général des élections »].

2. LES PREMIÈRES NATIONS ET LES INUIT

- 21 Depuis 2021, le Protecteur du citoyen assure le suivi de la mise en œuvre des 142 appels à l'action de la CERP, visant à améliorer les relations entre les peuples autochtones et les services publics au Québec. Le rapport de la CERP fait de l'autodétermination et de la réconciliation des pierres angulaires du renversement des inégalités systémiques vécues par les citoyens des Premières Nations et des Inuit. Plus spécifiquement, l'appel à l'action n° 3 recommande l'adoption d'une loi québécoise pour appliquer la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA)⁹, afin de reconnaître formellement et de garantir les droits des peuples autochtones, notamment en matière d'autodétermination, d'autonomie gouvernementale, de gouvernance et de droits territoriaux et linguistiques.
- 22 Cette mesure, jugée fondamentale par le Protecteur du citoyen, vise à établir un cadre de réconciliation et de collaboration durable avec les Premières Nations et les Inuit. Les commentaires formulés dans la présente section sont donc en lien direct avec cette mesure.
- 23 Dans son préambule, le projet de *Constitution du Québec* reconnaît la présence de nations autochtones au Québec et qualifie leurs membres de descendants des premiers habitants du pays. Cette reconnaissance reste essentiellement symbolique, si elle ne s'accompagne pas d'une réelle reconnaissance de leurs droits en tant que peuples, dont leur droit à l'autodétermination, reconnu à tous les peuples à l'échelle internationale¹⁰.
- 24 Actuellement, le projet de constitution ne prévoit ni la participation des Premières Nations et des Inuit à son élaboration, ni le respect du principe de consentement préalable, libre et éclairé, pourtant essentiel dans les relations avec les peuples autochtones. Les échanges ponctuels qui ont eu lieu avec certains représentants ne suffisent pas. Un processus constituant officiel et représentatif est nécessaire pour coconstruire ce projet de nation à nation. Le Protecteur du citoyen rappelle que la coconstruction s'inscrit dans l'approche de sécurité culturelle et que le droit des peuples autochtones de participer aux décisions les concernant est reconnu par l'article 18 de la DNUDPA. Une consultation active et respectueuse, ainsi qu'une collaboration directe pour les dispositions touchant leurs droits, est indispensable pour assurer la légitimité du projet.
- 25 La DNUDPA constitue un fondement essentiel pour toute initiative de réconciliation et de collaboration avec les Premières Nations et les Inuit. Dans son dernier *État des lieux sur la mise en œuvre des appels à l'action de la CERP*, le Protecteur du citoyen recommande que le gouvernement du Québec s'engage dans l'élaboration d'une loi visant sa mise en

⁹ Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 61/295, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, A/61/L.67 et Add.1, adoptée le 13 septembre 2007 [Ci-après « DNUDPA »].

¹⁰ Notamment en vertu de l'article 1 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, adopté le 16 décembre 1966, [1976] R.T. Can. n° 47, et de l'article 3 de la DNUDPA, deux instruments juridiques de droits humains internationaux auxquels est lié le Québec.

œuvre¹¹. Cette recommandation fait suite à l'appel à l'action n° 3 de la CERP¹² et va dans le sens des deux motions adoptées unanimement par l'Assemblée nationale, en octobre 2019 et en octobre 2020¹³, sur la nécessité de s'entendre sur les définitions des dispositions et des principes de la DNUDPA en vue d'élaborer et d'adopter les modifications législatives nécessaires. Son intégration en droit québécois doit aller au-delà du symbolique et établir un cadre normatif garantissant des politiques publiques respectueuses des droits autochtones.

- 26 Il appartient aux Premières Nations et aux Inuit de déterminer si un projet de constitution constitue un véhicule approprié pour ce chantier. Toutefois, ce qui apparaît évident pour le Protecteur du citoyen, c'est qu'élaborer une constitution du Québec sans respecter leur souveraineté et les droits contenus dans la DNUDPA compromet la légitimité de ce projet et établit une base fragile pour l'avenir des relations que doit entretenir le gouvernement du Québec avec les peuples autochtones. Pour qu'une telle initiative soit véritablement un projet de société mobilisateur, elle doit tenir compte de tous les peuples présents sur le territoire, ouvrir la voie à des relations renouvelées de coexistence entre le gouvernement du Québec et les gouvernements autochtones et rompre enfin avec la logique coloniale.
- 27 Enfin, le préambule du projet de *Constitution du Québec* reconnaît aux Premières Nations et aux Inuit le droit de « maintenir et de développer leur langue et leur culture d'origine », lesquelles sont multiples. Cette reconnaissance, quoique bienvenue, demeure insuffisante si elle n'est pas accompagnée d'un cadre législatif garantissant leur droit de vivre, travailler et recevoir des services sans être désavantagés de ne pas maîtriser le français. Tel que démontré dans son dernier *État des lieux*¹⁴, le Protecteur du citoyen constate que les discriminations linguistiques persistent, notamment pour celles et ceux qui s'expriment dans une langue autochtone ou en anglais.
- 28 En effet, bien que la *Charte de la langue française*¹⁵ prévoit certaines exceptions, celles-ci demeurent insuffisantes pour garantir un accès équitable et non discriminatoire aux services publics pour les Premières Nations et les Inuit. Ces lacunes ont des impacts réels sur les parcours académiques et professionnels, ainsi que dans les interactions avec les institutions de l'État¹⁶.

¹¹ Protecteur du citoyen, *État des lieux de la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès*, 6 novembre 2025, p. 33 (Ci-après « État des lieux du Protecteur du citoyen »).

¹² Appel à l'action n° 3 de la CERP : « Procéder, en collaboration avec les autorités autochtones, à l'élaboration et à l'adoption d'une loi garantissant la prise en compte des dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le corpus législatif relevant de ses compétences. », Rapport de la CERP, précité, note 2, p. 236.

¹³ Motions adoptées par l'Assemblée nationale les 8 octobre 2019 et 1^{er} octobre 2020.

¹⁴ État des lieux du Protecteur du citoyen, précité, note 11, p. 16-21.

¹⁵ *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11.

¹⁶ État des lieux du Protecteur du citoyen, précité, note 11, p. 16-21.

29 Le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il est nécessaire qu'un projet de constitution du Québec soit réfléchi en étroite collaboration avec les représentants des Premières Nations et des Inuit afin, notamment, que celui-ci respecte pleinement les droits de tous les peuples, québécois et autochtones, et reflète les principes de justice, de respect et d'autodétermination. Une telle démarche ne bénéficierait pas qu'aux Premières Nations et aux Inuit : elle enrichirait notre démocratie et renforcerait notre cohésion sociale.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-2 De reconnaître les nations autochtones comme des peuples titulaires de droits collectifs, conformément aux principes de justice, d'équité et de respect des droits des peuples autochtones contenus dans la DNUDPA.

R-3 De mettre en place une démarche de consultation et de coconstruction véritable où tous les gouvernements et représentants des Premières Nations et des Inuit sont activement et respectueusement impliqués, afin d'assurer la pertinence, la légitimité et la conformité du projet de constitution aux réalités culturelles et juridiques autochtones.

3. L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE COMME « PRINCIPE FONDATEUR »

- 30 Le Protecteur du citoyen échange régulièrement avec d'autres personnes désignées par l'Assemblée nationale sur des sujets d'intérêt commun. Il a ainsi eu l'occasion de discuter du présent projet de loi avec, entre autres, le Commissaire au lobbyisme et la Commissaire à l'éthique et à la déontologie, et a pu prendre connaissance, avec intérêt, des mémoires transmis à la Commission parlementaire par ces institutions.
- 31 À l'instar de la Commissaire à l'éthique et à la déontologie et du Directeur général des élections¹⁷, le Protecteur du citoyen souscrit à la recommandation du Commissaire au lobbyisme d'ajouter, parmi les « principes fondateurs » de l'État national du Québec¹⁸, l'intégrité publique¹⁹.
- 32 Comme le rappelle le Commissaire au lobbyisme dans son mémoire²⁰, les citoyens du Québec ont des attentes envers les institutions de l'État, dont celles que ces dernières agissent avec transparence, rigueur et dans l'intérêt commun. La population, lorsqu'elle accorde sa confiance, s'attend à ce que les décisions prises et les gestes posés par l'État le soient avec intégrité et dans le respect de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs.
- 33 L'intégrité publique, c'est aussi un engagement des institutions à se gouverner selon des principes éthiques, en respectant les principes de bonne gouvernance et l'intérêt public, et avec transparence.
- 34 Signe de son importance, l'intégrité a aussi été déclarée, dès 2002, valeur fondamentale de l'administration publique québécoise, comme en fait foi la *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*²¹.
- 35 Le Protecteur du citoyen estime lui aussi que l'intégrité publique constitue un élément nécessaire à la confiance de la population. Cette confiance est essentielle à tout État démocratique, mais, ici comme ailleurs, elle est fragile, comme le démontre une récente enquête réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)²². Pour l'accorder, les citoyens doivent être convaincus que les instances de l'État font preuve d'intégrité.

¹⁷ Mémoire de la Commissaire à l'éthique et à la déontologie, précité, note 8, p. 5-6, et Lettre du Directeur général des élections, précitée, note 8, p. 2-3.

¹⁸ Identifiés au chapitre premier du titre quatrième du projet de *Constitution du Québec*.

¹⁹ Mémoire du Commissaire au lobbyisme, précité, note 8, p. 4-5.

²⁰ *Idem*, p. 4.

²¹ Gouvernement du Québec, *Déclaration de valeurs de l'administration publique québécoise*, 2002.

²² Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques - résultats 2024. Instaurer la confiance dans un contexte complexe*, 10 juillet 2024.

- 36 Dès 2016, le Protecteur du citoyen témoignait de l'importance de l'intégrité publique pour les citoyens, lors de l'étude du projet de loi n° 87, qui allait devenir la *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*²³ (LFDAROP) :

« Au Québec, l'État occupe une place importante dans de nombreuses sphères de la vie des citoyens. Intervenant quotidiennement auprès de l'Administration publique et de ses acteurs, le Protecteur du citoyen est bien placé pour rendre compte de cette importance. Bien placé aussi pour constater que la bonne administration et la bonne gouvernance s'avèrent cruciales pour que les ressources de l'État servent aux fins premières auxquelles elles sont destinées : des services publics de qualité au bénéfice des citoyens. »²⁴

- 37 Avec l'entrée en vigueur de la LFDAROP en 2017, d'importantes responsabilités ont été confiées au Protecteur du citoyen, dans le but de maintenir et d'accroître la confiance des citoyens à l'égard de l'intégrité des organismes publics. En 2024, la *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*²⁵ (LPRDAR), en complétant le mécanisme en place, est venue renforcer le régime d'intégrité publique au Québec. La protection accrue accordée aux lanceurs d'alerte témoigne de la volonté de faire de l'intégrité une valeur encore plus centrale pour l'administration publique québécoise.
- 38 Plusieurs institutions de l'État québécois placent aussi l'intégrité publique au cœur de leur mission. Ensemble, elles contribuent à un cadre structuré de normes, de règles et de mécanismes²⁶ visant à encourager une culture d'éthique et d'intégrité et à sanctionner les manquements. Bon nombre de ces institutions se sont d'ailleurs réunies au sein du *Forum des partenaires en intégrité publique*²⁷, coordonné par le Protecteur du citoyen. Ce forum agit comme lieu d'échange privilégié pour aborder divers enjeux relatifs à l'intégrité du secteur public, dont ceux découlant des divulgations d'actes répréhensibles et de protection des lanceurs d'alerte. Ensemble, par les différentes lois qui les gouvernent et qu'ils administrent, les membres du Forum concourent au développement et au maintien d'une culture d'intégrité de l'État, contribuant ainsi à la préservation de l'intérêt général et de la confiance de la population.

²³ *Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics*, RLRQ, c. D-11.1.

²⁴ Protecteur du citoyen, *Mémoire du Protecteur du citoyen présenté à la Commission des finances publiques sur le projet de loi n° 87, Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles dans les organismes publics*, 28 janvier 2016, par. 6.

²⁵ *Loi sur la protection contre les représailles liées à la divulgation d'actes répréhensibles*, RLRQ, c. P-33.01.

²⁶ Notamment, la LPC, la LFDAROP, la LPRDAR, la *Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme*, RLRQ, c. T-11.011, le *Code d'éthique et de déontologie des membres de l'Assemblée nationale*, RLRQ, c. C-23.1, la *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, la *Loi concernant la lutte contre la corruption*, RLRQ, c. L-6.1, et la *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V-5.01.

²⁷ En plus du Protecteur du citoyen, le Forum des partenaires en intégrité publique regroupe l'Autorité des marchés publics, le Bureau de l'inspecteur général de la Ville de Montréal, le Commissaire à la lutte contre la corruption, le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, la Commission de la fonction publique, la Commission municipale du Québec, Élections Québec et Lobbyisme Québec.

- 39 L'article 18 du projet de Constitution du Québec prévoit quatre principes fondateurs : démocratie, souveraineté parlementaire, primauté du droit et séparation des pouvoirs. La reconnaissance formelle de l'intégrité publique comme principe fondateur enverrait aux citoyens un message fort.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-4** Que l'article 18 du projet de *Constitution du Québec*, proposé par l'article 1 du projet de loi n° 1, soit modifié afin que l'intégrité publique y soit explicitement identifiée comme un principe fondateur de l'État national du Québec, et qu'ainsi elle guide l'action étatique en toutes circonstances, favorisant la confiance des citoyens.

4. L'INTERRUPTION VOLONTAIRE DE GROSSESSE

- 40 Le projet de constitution québécoise prévoit une disposition visant à protéger le droit à l'avortement. La proposition consiste à insérer, dans le chapitre des « principes fondateurs » de l'État québécois, que « [l']État protège la liberté des femmes d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse »²⁸. Pour les raisons qui suivent, le Protecteur du citoyen invite le législateur à reconsidérer cette proposition.
- 41 Au Canada, l'avortement est décriminalisé depuis l'arrêt *Morgentaler*²⁹ rendu en 1988 par la Cour suprême du Canada. L'année suivante, dans l'affaire *Tremblay c. Daigle*³⁰, la Cour refuse de reconnaître la personnalité juridique au fœtus, sauf s'il naît vivant et viable. Ces deux arrêts phares établissent les bases du droit à l'avortement au Canada. L'état actuel du droit protège adéquatement le droit des femmes de choisir l'avortement, cela à tout stade de la grossesse et sans condition.
- 42 Les avis sont sans équivoque : il n'y a pas de « vide juridique » à combler. L'avortement est un soin de santé qui est couvert par la *Loi sur l'assurance maladie*³¹ et qui est protégé par l'article 1 de la Charte québécoise et l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*³².
- 43 Il convient de souligner le nombre important et diversifié de voix qui s'élèvent pour demander au législateur de retirer l'article 29 du projet de constitution, notamment le Barreau du Québec, le Conseil du statut de la femme, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), le Collège des médecins, la Ligue des droits et libertés, des professeures de droit et différents intervenants offrant de l'accompagnement en la matière³³.
- 44 Le Protecteur du citoyen met en garde les parlementaires quant aux risques de protéger par voie législative un droit qui l'est déjà. Sans remettre aucunement en question l'intention derrière le geste, réaffirmer le droit à l'avortement dans une loi ouvre

²⁸ Article 29 du projet de *Constitution du Québec*.

²⁹ *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 RCS 30.

³⁰ *Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 RCS 530.

³¹ *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A -29.

³² *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

³³ Voir notamment : Barreau du Québec, *Mémoire du Barreau du Québec. Projet de loi n° 1 – Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, novembre 2025, p. 23-25 [Ci-après « Mémoire du Barreau du Québec »]; Conseil du statut de la femme, *Mémoire sur le projet de loi n° 1 – Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, novembre 2025, p. 7 [Ci-après « Mémoire du Conseil du statut de la femme »]; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, novembre 2025, p. 34-36 [Ci-après « Mémoire de la CDPDJ »]; Ligue des droits et libertés, *Projet de loi 1 : une menace à la démocratie, à l'État de droit et aux droits humains. Une analyse de la Ligue des droits et libertés*, 22 novembre 2025; Marie-Michèle Sioui, « Le Collège des médecins et le Barreau somment Québec de ne pas légiférer sur l'avortement », *Le Devoir*, 27 novembre 2025; Marie-Michèle Sioui, « Pas besoin d'une loi sur l'avortement, avertissent 400 médecins », *Le Devoir*, 19 septembre 2023. Au même effet et pour une analyse approfondie, voir Louise Langevin, « L'avortement à travers les frontières : les effets du fédéralisme canadien sur l'accès à l'avortement », *ILCEA* [En ligne], 55 | 2024, mis en ligne le 26 mai 2024.

précisément la porte à d'éventuelles limitations de ce droit. Ces limitations pourraient notamment se traduire par des contestations judiciaires de la disposition. Celle-ci pourrait également être modifiée dans le futur par un autre gouvernement, sur simple majorité parlementaire³⁴, pour restreindre l'accès à l'avortement.

- 45 Le Protecteur du citoyen est d'avis que pour garantir et protéger l'autonomie procréative des femmes, il faut plutôt prendre les mesures nécessaires pour assurer l'accès aux services d'avortement. Comme le rappellent le Barreau du Québec, le Conseil du statut de la femme et la CDPDJ, il existe toujours des difficultés d'accès à ces services³⁵.
- 46 Le Protecteur du citoyen note favorablement que des actions sont en cours, notamment avec le *Plan d'action gouvernemental sur l'accès à l'avortement 2024-2027*³⁶. Le gouvernement a élaboré ce plan à la suite de rencontres de consultation menées par la ministre responsable de la Condition féminine auprès de groupes de femmes, de professionnelles et professionnels de la santé, d'ordres professionnels et d'expertes et experts, dans la foulée de l'arrêt *Roe v. Wade* aux États-Unis³⁷.
- 47 Ce plan d'action gouvernemental identifie des enjeux dans l'accès aux services d'avortement, notamment au niveau des délais, de la trajectoire de soins ainsi que des objections de conscience, biais et préjugés³⁸. L'un des objectifs du plan consiste donc à améliorer l'accès aux services d'avortement et à humaniser les soins pour les femmes qui y ont recours sur l'ensemble du territoire³⁹, ce qu'appuie le Protecteur du citoyen.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

- R-5** Que l'article 29 du projet de *Constitution du Québec*, proposé par l'article 1 du projet de loi n° 1, soit retiré afin de ne pas affaiblir la protection juridique actuellement accordée au droit à l'avortement.

³⁴ Le projet de loi ne prévoit pas de disposition d'amendement. La *Constitution du Québec* pourrait ainsi être modifiée par un vote à la majorité de l'Assemblée nationale.

³⁵ Mémoire du Barreau du Québec, précité, note 33, p. 24; Mémoire du Conseil du Statut de la femme, précité, note 33, p. 7; Mémoire de la CDPDJ, précité, note 33, p. 35.

³⁶ Gouvernement du Québec, *Protéger le droit des femmes de choisir – Plan d'action gouvernemental sur l'accès à l'avortement 2024-2027*, 2024 [Ci-après « Plan d'action gouvernemental sur l'accès à l'avortement »].

³⁷ *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*, 597 U.S. 215 (2022).

³⁸ Plan d'action gouvernemental sur l'accès à l'avortement, précité, note 36, p. 8-10.

³⁹ *Idem*, p. 4 et 8.

5. L'ARTICLE 5 DE LA LOI SUR L'AUTONOMIE CONSTITUTIONNELLE DU QUÉBEC

- 48 Le projet de loi n° 1 prévoit interdire aux organismes d'utiliser des fonds publics pour contester certaines lois. Suivant l'article 5 de la LACQ, l'Assemblée nationale pourrait, dans une loi, déclarer que celle-ci ou l'une de ses dispositions « protège la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Sauf exceptions⁴⁰, les organismes ne pourraient contester ou appuyer la contestation d'une loi faisant l'objet d'une telle déclaration.
- 49 Pour le moment, le projet de loi prévoit une telle déclaration dans la *Charte de la langue française*, la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*⁴¹ et la *Loi sur la laïcité de l'État*⁴². Si le projet de loi est adopté tel quel, la *Constitution du Québec* et la LACQ seraient aussi visées par cette interdiction de contestation à l'aide de fonds publics⁴³. Le Protecteur du citoyen constate que d'autres lois sont susceptibles de s'ajouter à cette liste, sans aucun critère ou balise pour ce faire⁴⁴.
- 50 Cette interdiction de contester s'appliquerait non seulement pour les organismes visés à l'annexe I de la LACQ, mais aussi « aux organismes ou aux catégories d'organismes que le gouvernement détermine »⁴⁵. Cette formulation confère au gouvernement le pouvoir d'élargir, par simple voie réglementaire, la liste des organismes assujettis à la LACQ et conséquemment soumis à l'interdiction de contestation. Une telle démarche réglementaire s'effectuerait alors sans débat parlementaire et permettrait d'élargir l'interdiction à une panoplie d'organisations qui reçoivent des fonds publics. Comme le souligne le Barreau du Québec, cela pourrait notamment inclure des nations ou des communautés autochtones qui reçoivent du financement du gouvernement du Québec⁴⁶.
- 51 À titre d'exemple probant, si le projet de loi est adopté tel quel, la CDPDJ serait impactée dans ses moyens d'action. Bien que la CDPDJ bénéficierait de l'exception pour les contestations effectuées dans le cadre de la représentation ou de l'assistance juridique d'une personne physique⁴⁷, soit lorsqu'elle agit en faveur de personnes plaignantes, l'article 5 de la LACQ prive tout de même la CDPDJ d'une mesure importante pour assurer le respect des principes énoncés dans la Charte.

⁴⁰ Les exceptions identifiées à l'article 5 alinéa 2 de la LACQ sont les suivantes : lorsque la contestation est faite dans le cadre de la représentation ou de l'assistance juridique d'une personne physique; lorsque le tribunal ordonne à l'État de payer les frais d'un avocat; ou lorsque cette contestation est invoquée en défense dans une affaire civile, administrative ou pénale.

⁴¹ *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, RLRQ, c. I-14.02.

⁴² *Loi sur la laïcité de l'État*, RLRQ, c. L-0.3.

⁴³ Article 61 de la *Constitution du Québec* et article 30 de la LACQ.

⁴⁴ L'article 5 de la LACQ n'en prévoit aucun, énonçant simplement que le Parlement du Québec peut faire une telle déclaration dans une loi. Notons par ailleurs que l'article 28 de la LACQ précise que l'interdiction ne vise pas les contestations en cours la journée qui précède celle de la sanction de la loi, et ce, pour la *Charte de la langue française*, la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* et la *Loi sur la laïcité de l'État*.

⁴⁵ Article 4 de la LACQ.

⁴⁶ Mémoire du Barreau du Québec, précité, note 33, p. 3-4.

⁴⁷ Article 5 alinéa 2 de la LACQ.

52 Le Protecteur du citoyen est d'avis que l'interdiction enchâssée à l'article 5 de la LACQ est hautement problématique et devrait être retirée du projet de loi n° 1. Il est pour le moins paradoxal que le projet de loi, d'une part, réitère à l'article 18 d'une éventuelle *Constitution du Québec* de grands principes comme la primauté du droit et, d'autre part, interdise à des organismes de contester une loi à l'aide de fonds publics afin d'assurer cette primauté du droit.

53 Comme le rappellent avec justesse les professeures Martine Valois et Noura Karazivan⁴⁸, ce projet de loi restreint l'accès à la justice, une composante pourtant essentielle de la primauté du droit. Empêcher une panoplie d'organismes – qu'ils soient visés à l'annexe I de la LACQ ou déterminés par règlement dans le futur – de contester la constitutionnalité de certaines lois du Québec, et ce, sans débat parlementaire, soulève des inquiétudes importantes. Le Protecteur du citoyen appuie donc cette sérieuse mise en garde :

«Aucune loi et aucun règlement ne peut empêcher les justiciables de s'adresser aux tribunaux compétents pour faire trancher la validité constitutionnelle d'une loi, d'un règlement ou d'un acte du gouvernement ou soumettre ce droit d'accès à des conditions qui portent atteinte à l'égalité devant la loi.»⁴⁹

54 De l'avis du Protecteur du citoyen, les débats judiciaires au sein d'un État de droit, notamment ceux initiés ou appuyés par des organismes de surveillance, doivent pouvoir se dérouler sans contrainte indue du législateur. De tels débats contribuent à la protection des droits fondamentaux.

En conséquence, le Protecteur du citoyen recommande :

R-6 Que l'article 5 du projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, proposé à l'article 2 du projet de loi n° 1, soit retiré afin de ne pas restreindre l'accès à la justice et d'assurer le respect de la primauté du droit.

⁴⁸ Noura Karazivan et Martine Valois, *Le Projet de loi n° 1 : Un processus vicié, des principes violés*, Mémoire présenté à la Commission des institutions dans le cadre de la consultation générale sur le Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, 24 novembre 2025 (Ci-après «Mémoire des professeures Karazivan et Valois»).

⁴⁹ *Idem*, p. 8 (référence omise dans la citation).

6. LES MODIFICATIONS À LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

- 55 Le projet de loi n° 1 propose des modifications importantes au texte de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Rappelons que la Charte est une loi fondamentale, comme en atteste son caractère supralégislatif. Tel que présenté, le projet de loi n° 1 introduit un changement majeur en modifiant la place de la Charte dans l'ordre juridique québécois et en affaiblissant le régime de protection des droits et libertés de la personne.
- 56 L'introduction de nouveaux concepts dans la Charte soulève de sérieuses préoccupations. D'emblée, le Protecteur du citoyen souligne qu'il partage entièrement l'analyse juridique de la CDPDJ sur l'effet des modifications projetées à la Charte⁵⁰.
- 57 Le Protecteur du citoyen s'inquiète tout particulièrement de l'introduction des concepts de hiérarchisation de certains droits et libertés⁵¹, de «droits collectifs»⁵² et d'interprétation de la Charte québécoise⁵³.
- 58 Il convient d'abord de rappeler que les droits et libertés enchâssés dans la Charte forment un tout et qu'ils doivent s'interpréter les uns par rapport aux autres. Aucun droit de la Charte n'est absolu. Introduire une hiérarchie entre certains droits et libertés viendrait rompre un équilibre existant de longue date.
- 59 Soulignons qu'en droit international, il n'y a pas de hiérarchie entre les droits et libertés fondamentaux. La *Déclaration de Vienne* consacre ce principe en soulignant que ces droits et libertés sont « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » et qu'il faut les traiter « de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance »⁵⁴. Cette déclaration a été adoptée par 171 États, dont le Canada.
- 60 Le Protecteur du citoyen rappelle que la Charte québécoise comprend déjà un outil de pondération permettant de soupeser les droits et libertés lorsque survient un conflit de droits⁵⁵. Cette démarche permet de concilier les droits individuels en tenant compte, notamment, de l'ordre public et du bien-être général des citoyennes et des citoyens du Québec. Les atteintes non justifiées aux droits fondamentaux seront alors sanctionnées. Comme le rappelle la CDPDJ dans son mémoire sur le présent projet de loi, ce mécanisme

⁵⁰ Mémoire de la CDPDJ, précité, note 33, p. 3-33.

⁵¹ Article 21 du projet de loi n° 1, introduisant l'article 9.2 à la Charte. Voir aussi l'article 20 du projet de loi, modifiant l'article 9.1 de la Charte.

⁵² Article 23 du projet de loi n° 1, modifiant l'article 50 de la Charte, et article 25 du projet de loi, introduisant l'article 57.1 à la Charte.

⁵³ Article 24 du projet de loi n° 1, introduisant les articles 51.1 et 51.2 à la Charte; article 39 du projet de loi n° 1, introduisant l'article 41.5 à la *Loi d'interprétation*, RLRQ, c. I-16.

⁵⁴ Organisation des Nations Unies, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, A/CONF. 157/23 (1993), par. 5.

⁵⁵ Article 9.1 de la Charte.

a fait ses preuves en matière de liberté de religion, notamment pour protéger les droits que la Charte confère aux femmes⁵⁶.

- 61 Le projet de loi n° 1 propose une autre modification importante en introduisant la notion des « droits collectifs de la nation québécoise » dans la Charte⁵⁷. Tel que libellé, ce concept dénature ce que sont les droits collectifs. Les professeures Karazivan et Valois soulignent avec justesse ce qui suit :

« 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. »⁵⁸

- 62 Comme le souligne la CDPDJ, la notion de « droits collectifs » a son origine dans le droit international. Cette notion renvoie au droit à l'autodétermination des peuples. Elle ne doit pas être confondue avec les intérêts collectifs du groupe majoritaire⁵⁹.
- 63 Il convient de réitérer l'importance de l'exercice de pondération déjà prévu à la Charte. Si une mesure porte atteinte à une liberté individuelle, il faut alors démontrer qu'elle se justifie dans une société libre et démocratique. Cette démarche permet de pondérer les intérêts individuels avec les intérêts de la société. L'introduction de la notion de « droits collectifs de la nation québécoise » dans la Charte risque, de l'avis du Protecteur du citoyen, de diluer la protection qui est accordée aux droits et libertés de la personne⁶⁰.
- 64 Enfin, l'introduction de nouvelles dispositions d'interprétation constitue un changement majeur qui aura pour effet, si le projet de loi est adopté, de modifier la prépondérance de la Charte dans la hiérarchie des normes de l'ordre juridique québécois. Le projet de loi prévoit par exemple que la Charte devra s'interpréter en harmonie avec le Code civil et d'autres lois⁶¹. La Charte doit, de l'avis du Protecteur du citoyen, conserver son statut de loi fondamentale et son caractère supralégislatif.

⁵⁶ Mémoire de la CDPDJ, précité, note 33, p. 24.

⁵⁷ Le projet de loi n° 1 modifierait la Charte par l'insertion de cette notion aux articles 9.1, 50 et 57.1 de la Charte. L'article 7 du projet de *Constitution du Québec* précise que la nation québécoise est « titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables ». Cette disposition précise aussi que ces droits « s'interprètent de manière extensive » et qu'ils « concourent à la protection des droits et libertés de la personne ». Les articles 8 à 15 du projet de *Constitution du Québec* détaillent ensuite le contenu de ces droits collectifs, notamment le droit à l'autodétermination, le droit de protéger sa culture, sa langue et ses valeurs, son système juridique de tradition civiliste ainsi que le droit à des institutions laïques.

⁵⁸ Mémoire des professeures Karazivan et Valois, précité, note 48, p. 9.

⁵⁹ Mémoire de la CDPDJ, précité, note 33, p. 29.

⁶⁰ Si l'article 7 du projet de Constitution du Québec prévoit que les droits collectifs « concourent à la protection des droits de la personne », la même disposition affirme qu'ils s'interprètent de manière extensive, ce qui est contraire à l'interprétation qui leur est habituellement donnée. À ce sujet, voir le Mémoire de la CDPDJ, précité, note 33, p. 30.

⁶¹ Ajout de l'article 51.1 à la Charte, suivant l'article 24 du projet de loi.

65 Considérant ce qui précède, le Protecteur du citoyen souscrit aux recommandations 1 à 10 de la CDPDJ, formulées dans son mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, et reproduites en annexe 1 du présent mémoire. Le Protecteur du citoyen invite le législateur à accorder toute l'importance requise à la réflexion menée par la CDPDJ, vu son statut, sa mission et son expertise reconnue en matière d'interprétation des droits fondamentaux inscrits à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

CONCLUSION

- 66 Compte tenu de l'importance des enjeux soulevés par le projet de loi n° 1, le Protecteur du citoyen invite le législateur à prendre tout le temps nécessaire pour accueillir, entendre et réfléchir aux différentes perspectives présentées dans le cadre de cette consultation générale. Au besoin, il ne devrait pas hésiter à encourager et solliciter la participation des voix manquantes, afin de prendre les décisions les plus éclairées sur ces questions fondamentales. De l'avis du Protecteur du citoyen, l'élargissement de la consultation publique et la prise en compte effective des préoccupations sérieuses exprimées par des acteurs crédibles renforceront la légitimité de ce projet de loi.

ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS 1 À 10 DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE⁶²

Le Protecteur du citoyen souscrit aux recommandations suivantes de la CDPDJ :

Recommandation 1

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande que toute modification aux dispositions de la Partie I de la Charte (actuels articles 1 à 48) fasse l'objet d'un processus de consultation exemplaire, c'est-à-dire qui favorise la participation du public, la transparence, l'inclusion et le respect des droits et libertés. La Commission recommande en outre qu'une telle modification soit adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale.

Recommandation 2

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande que le législateur et le gouvernement québécois prennent les mesures appropriées, en consultation étroite avec les représentants des Premières Nations et des Inuit, pour concrétiser l'engagement pris par l'Assemblée nationale relativement à la mise en oeuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Recommandation 3

Afin d'éviter de diluer le caractère prépondérant de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter le second alinéa de l'article 16 du projet de Constitution du Québec inclus au projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*.

Recommandation 4

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter l'article 51.1 qui serait introduit à la *Charte des droits et libertés de la personne* par l'article 24 du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, et ce, en raison du renversement de la hiérarchie des normes qu'il aurait pour effet d'opérer et des risques que cela emporterait sur la portée des droits garantis par la Charte.

Recommandation 5

Compte tenu du fait que plusieurs dispositions du projet de loi pourraient affecter l'interprétation de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de s'assurer qu'aucune disposition du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, n'aurait pour effet de porter atteinte à la primauté de fait et de principe de la Charte, cette prépondérance étant essentielle à la pleine protection des droits et libertés de la personne en droit québécois.

⁶² Recommandations extraites du mémoire de la CDPDJ, précité, note 33, p. 45-47.

Recommandation 6

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter les articles 5 et 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, prévue à l'article 2 du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 du Québec*, et ce, considérant que ces dispositions auraient pour effet de restreindre l'accès aux recours fondés sur les droits et libertés protégées par la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne*.

Recommandation 7

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter les articles 29 et 31 du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* qui viendraient modifier le *Code de procédure civile*, compte tenu du fait que ces dispositions auraient pour effet de restreindre le rôle de gardien des droits et libertés que les tribunaux doivent jouer.

Recommandation 8

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter l'article 21 du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* modifiant la *Charte des droits et libertés de la personne* et de ne pas y ajouter un article 9.2 qui aurait pour effet d'introduire une hiérarchisation entre les droits de la Charte, et ce, contrairement au principe reconnu en droit international à l'effet que les droits et libertés de la personne sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés.

Recommandation 9

Compte tenu du fait que les mécanismes d'interprétation de la *Charte des droits et libertés de la personne* permettent déjà de prendre en compte les « intérêts collectifs » de la société et que l'introduction de la notion de « droits collectifs de la nation québécoise » dans la Charte risquerait de restreindre la protection des droits et libertés de la personne, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter les articles 20, 23 et 25 du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*.

En outre, la Commission recommande de remplacer l'expression « droits collectifs de la nation québécoise », à tous les autres endroits où elle se trouve dans le projet de loi, par une référence au « droit à l'autodétermination du peuple québécois » afin de refléter l'affirmation de ce droit sans créer une opposition apparente entre les droits « individuels » et les droits « collectifs ».

Recommandation 10

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de modifier les références à la « tradition civiliste » du Québec qu'inclut le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* afin de bien refléter le caractère bijuridique de la *Charte des droits et libertés de la personne* et du cadre québécois des droits et libertés.

ANNEXE 2 : LISTE DES RECOMMANDATIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

Le Protecteur du citoyen recommande :

- R-1 Que le projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, proposé à l'article 2 du projet de loi n° 1, soit modifié afin que les personnes désignées par l'Assemblée nationale ne soient pas assujetties au pouvoir du ministre et du gouvernement, mais plutôt au pouvoir législatif, par exemple au Bureau de l'Assemblée nationale.
- R-2 De reconnaître les nations autochtones comme des peuples titulaires de droits collectifs, conformément aux principes de justice, d'équité et de respect des droits des peuples autochtones contenus dans la DNUDPA.
- R-3 De mettre en place une démarche de consultation et de coconstruction véritable où tous les gouvernements et représentants des Premières Nations et des Inuit sont activement et respectueusement impliqués, afin d'assurer la pertinence, la légitimité et la conformité du projet de constitution aux réalités culturelles et juridiques autochtones.
- R-4 Que l'article 18 du projet de *Constitution du Québec*, proposé par l'article 1 du projet de loi n° 1, soit modifié afin que l'intégrité publique y soit explicitement identifiée comme un principe fondateur de l'État national du Québec, et qu'ainsi elle guide l'action étatique en toutes circonstances, favorisant la confiance des citoyens.
- R-5 Que l'article 29 du projet de *Constitution du Québec*, proposé par l'article 1 du projet de loi n° 1, soit retiré afin de ne pas affaiblir la protection juridique actuellement accordée au droit à l'avortement.
- R-6 Que l'article 5 du projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, proposé à l'article 2 du projet de loi n° 1, soit retiré afin de ne pas restreindre l'accès à la justice et d'assurer le respect de la primauté du droit



800, place D'Youville, 19^e étage
Québec (Québec) G1R 3P4

Téléphone : 418 643-2688
Sans frais : 1 800 463-5070
Télécopieur : 1 866 902-7130

protecteurducitoyen.qc.ca
protecteur@protecteurducitoyen.qc.ca