

PAR COURRIEL

Québec, le 27 novembre 2025

Madame Roxanne Guévin
Secrétaire de la Commission des institutions
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
3^e étage
Québec (Québec) G1A 1A3
ci@assnat.qc.ca

Objet : Enjeux liés au projet de loi n° 1 – Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Madame,

Nous avons pris connaissance du projet de loi n°1, intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, présenté le 9 octobre dernier. Ce projet de loi propose d'édicter la *Constitution du Québec*, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et la *Loi sur le Conseil constitutionnel*, ainsi que de modifier plusieurs autres lois fondamentales.

Nous souhaitons vous faire part des principales inquiétudes que cette proposition législative soulève pour notre Institution.

Inscrire explicitement l'élection au suffrage universel des députés dans la *Constitution du Québec*

L'un des piliers de notre démocratie repose sur le principe que les députés de l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel dans le cadre d'élections libres et périodiques. Ce principe assure la légitimité des lois adoptées et des actes du gouvernement.

Or, le projet de *Constitution du Québec* ne l'énonce pas clairement. Tout au plus, ses articles 17 et 37 se limitent à affirmer que « [L]'État tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire » et que « [L]'Assemblée nationale est composée de députés représentant la nation québécoise ».

De plus, bien que l'article 16 de la Constitution du Québec fasse référence au droit de vote par renvoi à l'article 22 de la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, il demeurerait possible d'y déroger par une mention expresse dans une loi². Une telle dérogation serait réputée compatible avec la *Constitution du Québec* en vertu du deuxième alinéa de son article 16. Cette possibilité ouvre la porte à des modifications quant à l'exercice du droit de vote qui pourraient, potentiellement, compromettre le caractère universel du suffrage des députés de l'Assemblée nationale.

Considérant que la *Constitution du Québec* serait la « loi des lois » et aurait « préséance sur toute règle de droit incompatible »³, il est primordial, selon nous, qu'elle consacre explicitement l'exigence d'élire au suffrage universel les membres de l'Assemblée nationale, sans possibilité d'y déroger, afin d'offrir à ce principe démocratique fondamental toutes les garanties requises.

Ainsi, nous recommandons une modification à l'article 37 de la *Constitution du Québec* en ce sens. Cette modification pourrait s'inspirer de l'article 5 de la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*⁴, lequel se lit comme suit :

5. L'État du Québec tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire.

Cette volonté s'exprime par l'élection au suffrage universel de députés à l'Assemblée nationale, à vote égal et au scrutin secret en vertu de la Loi électorale (chapitre E-3.3) ou lors de référendums tenus en vertu de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1).

La qualité d'électeur est établie selon les dispositions de la Loi électorale.

L'intégrité publique : un principe fondateur à consacrer dans la *Constitution du Québec*

La confiance des citoyennes et des citoyens envers leurs institutions publiques est au cœur de la stabilité d'un État. Cette confiance repose notamment sur l'intégrité publique, entendue comme l'engagement des institutions à agir avec transparence et dans l'intérêt commun, en respectant des principes éthiques et en protégeant leurs processus contre l'influence indue, les conflits d'intérêts et les pratiques contraires à la bonne gouvernance⁵.

¹ RLRQ, c. C-12. L'article 22 de cette loi prévoit que « [T]oute personne légalement habilitée et qualifiée a droit de se porter candidat lors d'une élection et a droit d'y voter ».

² L'article 52 de la *Charte des droits et libertés de la personne* se lit comme suit : « Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte. ».

³ Art. 1 et 2 du projet de *Constitution du Québec*.

⁴ RLRQ, c. E-20.2.

⁵ Pascal Lévesque et Caroline Le Breton-Prévost, « Tour d'horizon de l'encadrement juridique en matière d'intégrité publique », (2023) 529 *Développements récents en matière d'intégrité publique*, p. 3.

Les personnes désignées par l'Assemblée nationale ainsi que certains organismes⁶ contribuent, à travers leur mission respective, à assurer le respect de ce principe en exerçant des fonctions de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale au bénéfice des parlementaires et de la population. Dans ce contexte, renforcer la capacité de ces entités à assumer ce rôle revêt toute son importance.

Or, bien que la *Constitution du Québec* consacre à son titre quatrième, certains principes et certaines responsabilités de l'État national du Québec, elle demeure silencieuse quant au principe d'intégrité publique.

Nous partageons l'avis de certaines autres personnes désignées, dont le Commissaire au Lobbyisme, selon lequel le principe d'intégrité publique devrait être explicitement inscrit dans la Constitution du Québec. Une telle reconnaissance conférerait à ce principe un statut constitutionnel et favoriserait la confiance du public envers ses institutions. Nous recommandons donc que ce texte législatif soit modifié en ce sens.

Préserver l'indépendance des institutions parlementaires

Comme vous le savez, le directeur général des élections est l'une des personnes désignées par l'Assemblée nationale⁷. À ce titre, il relève directement de cette dernière, ce qui lui assure une indépendance face au gouvernement⁸. Il en est de même pour la Commission de la représentation électorale dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale et dont le président est le directeur général des élections⁹.

Or, le projet de loi propose d'assujettir le directeur général des élections et la Commission de la représentation électorale¹⁰ à la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, et, plus particulièrement, au chapitre III qui définit l'action gouvernementale.

Selon notre compréhension de ce chapitre, les organismes seraient assujettis à la *Stratégie d'État décennale sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* du gouvernement¹¹, à certaines directives du ministre responsable des Relations canadiennes et des Affaires constitutionnelles¹² ainsi qu'au pouvoir d'ordonnance du gouvernement¹³. De plus, ils seraient soumis au pouvoir de surveillance du ministre, lequel doit s'assurer de « l'adéquation de l'action des ministères et des organismes » avec les intérêts constitutionnels du Québec¹⁴.

⁶ Mentionnons, par exemple, l'Autorité des marchés publics, la Commission municipale du Québec, la Commission à l'éthique et à la déontologie, Lobbyisme Québec, le Protecteur du citoyen.

⁷ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 478.

⁸ Pierre VALLEE, *Droit électoral québécois : Repères et enjeux contemporains*, Wilson & Lafleur ltée, Montréal, 2023, pp. 96-97.

⁹ Art. 525 et 526 de la *Loi électorale*.

¹⁰ Art. 4 et annexe I de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* proposée.

¹¹ Art. 13 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* proposée.

¹² Art. 16 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* proposée.

¹³ Art. 17 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* proposée.

¹⁴ Art. 12 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* proposée.

Dans une démocratie saine, nous croyons qu'il est essentiel que l'indépendance des institutions parlementaires face au pouvoir exécutif soit préservée. Conséquemment, nous proposons de modifier la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* afin que les institutions parlementaires, incluant le directeur général des élections et la Commission de la représentation électorale, relèvent de l'Assemblée nationale ou de l'une de ses instances eu égard aux obligations imposées par cette loi.

Maintenir l'accès des tribunaux à une expertise indépendante

L'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* introduit le concept de « déclaration de protection de la nation québécoise ainsi que de l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Une telle déclaration aurait pour effet de restreindre la possibilité pour un organisme visé par la Loi d'utiliser des sommes provenant du fonds consolidé afin de contester « le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition faisant l'objet de la déclaration [...] ou autrement contribuer à une telle contestation [...] ».

Sous réserve de notre compréhension, il ne serait alors plus possible pour le directeur général des élections et la Commission de la représentation électorale de « contribuer » à certains débats constitutionnels concernant les lois sous notre responsabilité, à titre d'*amicus curiae* de la Cour. Une telle interdiction priverait les tribunaux de l'expertise neutre de notre Institution dans des débats constitutionnels touchant les lois électorales, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la justice ni de la démocratie.

Nous croyons qu'il est important de préserver la capacité de notre Institution à intervenir à ce titre auprès du tribunal afin d'assurer un éclairage indépendant sur l'application et l'opérationnalisation des lois électorales.

Nous invitons les membres de la Commission des institutions à considérer les enjeux que nous avons soulevés et demeurons disponibles pour toute précision ou discussion.

Nous vous prions de recevoir, Madame, nos salutations distinguées.

Le directeur général des élections et
président de la commission de la représentation électorale,

Jean-François Blanchet