

## **Projet de loi n° 1**

### ***Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec***

Par :

**CONFÉDÉRATION DES ORGANISMES DE PERSONNES  
HANDICAPÉES DU QUÉBEC (COPHAN)**



**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***

**Québec, le 28 novembre 2025**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Chapitre 1 : Présentation de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN).....</b>	<b>3</b>
<b>Chapitre 2 : Synthèse de la position de la COPHAN.....</b>	<b>4</b>
<b>Chapitre 3: Contexte législatif et politique.....</b>	<b>6</b>
<b>Chapitre 4 : Déficit démocratique majeur.....</b>	<b>8</b>
<b>Chapitre 5 : Réduction de la portée de la Charte des droits et libertés de la personne.....</b>	<b>10</b>
<b>Chapitre 6 : Réduction des contre-pouvoirs démocratiques.....</b>	<b>14</b>
<b>Chapitre 7 : Définition de l'identité plutôt que les droits.....</b>	<b>16</b>
<b>Chapitre 8 : Risques juridiques systémiques.....</b>	<b>18</b>
<b>Chapitre 9 : Recommandations formelles.....</b>	<b>20</b>

## **Chapitre 1 – Présentation de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN)**

La Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN) est un regroupement national fondé en 1985, dont la mission est de **défendre et de promouvoir les droits et intérêts des personnes en situation de handicap**. Forte d'un réseau rassemblant près de quarante organismes provinciaux membres issus de toutes les régions du Québec, la COPHAN agit comme porte-parole des personnes en situation de handicap auprès des instances gouvernementales, des institutions publiques et de la société civile. Elle contribue activement à l'élaboration de politiques publiques fondées sur les droits, la participation citoyenne et l'inclusion.

Au fil des décennies, la COPHAN a développé une **expertise reconnue en matière d'analyse législative, d'accès à la justice, de défense des droits et de lutte contre la discrimination systémique**. Elle intervient régulièrement devant les commissions parlementaires afin de mettre en lumière les impacts des politiques et des lois sur les personnes en situation de handicap, particulièrement en ce qui a trait à l'accessibilité, à l'exercice des droits fondamentaux, à l'autonomie décisionnelle et aux enjeux d'équité. Fidèle à ses fondements, la COPHAN œuvre à renforcer la pleine participation sociale, économique, citoyenne et culturelle des personnes en situation de handicap en s'assurant que les lois québécoises respectent les principes d'égalité, de dignité et de justice.

C'est dans cet esprit que la COPHAN dépose le présent mémoire sur le projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec. En tant qu'organisation de défense collective des droits, **nous avons le devoir de signaler les risques importants que comporte ce projet de loi pour la protection des droits fondamentaux, pour l'équilibre démocratique, pour l'action communautaire autonome et, surtout, pour les personnes les plus vulnérables**, qui dépendent de garanties juridiques solides pour faire valoir leurs droits et obtenir réparation lorsqu'elles sont victimes de discrimination ou d'abus.

## Chapitre 2 – Synthèse de la position de la COPHAN

La COPHAN rejette fermement le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, et en demande le retrait complet.

Une constitution n'est pas une loi ordinaire : il s'agit du texte fondateur d'un État, celui qui établit les bases de sa légitimité démocratique et les garanties fondamentales qui protègent la population contre les abus de pouvoir. **Un tel document, par nature, ne peut être élaboré derrière des portes closes ni adopté par une simple majorité parlementaire sans véritable mandat populaire.** Or, le projet de loi n° 1 ne résulte d'aucune consultation citoyenne, ne s'inscrit dans aucun engagement électoral clair et n'a fait l'objet d'aucun processus transparent permettant à la société civile, aux Premières Nations et aux Inuit, aux milieux juridiques et universitaires ou aux organisations représentatives de la communauté, dont les personnes en situation de handicap d'y contribuer.

La COPHAN considère que le gouvernement du Québec ne dispose d'aucune légitimité démocratique pour entreprendre une démarche constituante d'une telle portée. La procédure accélérée retenue, jumelée à l'absence d'un mandat social explicite, va à l'encontre de toutes les bonnes pratiques internationales en matière d'adoption constitutionnelle. De plus, la nature même de cette consultation, limitée dans son temps, sa portée et ses moyens, semble davantage viser à conférer une apparence de légitimité à une décision déjà arrêtée plutôt qu'à permettre un débat démocratique réel.

Au-delà de ce déficit démocratique majeur, la COPHAN est profondément préoccupée par les **effets structurants du projet de loi n° 1 sur la protection des droits fondamentaux, particulièrement pour les personnes en situation de handicap** et l'ensemble des groupes historiquement vulnérables à la discrimination.

En redéfinissant la hiérarchie des normes et en intégrant la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) à la Constitution « dans la mesure de sa compatibilité », **le projet de loi affaiblit directement et significativement la portée de la Charte**, qui possède aujourd'hui un statut quasi constitutionnel essentiel pour garantir les droits individuels et lutter contre la discrimination prohibée par l'article 10.

La COPHAN y voit l'un des aspects les plus préoccupants de ce projet de Constitution : **la dilution de la force juridique de la Charte compromet la capacité des personnes en situation de handicap, et de toutes les minorités, de revendiquer leurs droits et de contester les décisions, politiques ou pratiques discriminatoires qui les affectent.**

Enfin, la COPHAN constate que **le projet de loi n° 1 introduit une série de mesures qui réduisent substantiellement les contre-pouvoirs démocratiques**, notamment en restreignant la possibilité pour les organismes financés par l'État d'utiliser des fonds publics pour contester devant les tribunaux des lois déclarées « protectrices de la nation ».

**Un tel encadrement limite gravement la liberté d'action de la société civile et menace l'autonomie de l'action communautaire autonome**, reconnue depuis 2001 comme un pilier de la démocratie participative au Québec.

En pratique, cette orientation lie le financement public à une forme de loyauté politique implicite et risque de réduire au silence les voix qui jouent pourtant un rôle essentiel dans la défense des droits.

Pour toutes ces raisons, la COPHAN conclut que le projet de loi n° 1 constitue non seulement une démarche viciée à la base, mais également une **menace directe pour les droits, les libertés fondamentales, les mécanismes de recours, la vitalité de la société civile et le fonctionnement même de la démocratie québécoise**.

En conséquence, la COPHAN demande le retrait intégral du projet de loi 1 et l'ouverture, le cas échéant, d'un véritable processus constituant démocratique, transparent et participatif, incluant pleinement les personnes en situation de handicap et l'ensemble des groupes concernés.

### Chapitre 3 – Contexte législatif et politique

Le 9 octobre 2025, le ministre de la Justice a déposé à l'Assemblée nationale le **projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec**, une initiative législative d'une ampleur exceptionnelle qui vise à édicter une Constitution québécoise, à établir une nouvelle *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et à créer un *Conseil constitutionnel*. Selon les Notes explicatives du projet de loi, cette Constitution aurait « **primauté sur toute règle de droit incompatible** », définirait « **la nation québécoise** » et établirait « **les attributs et les droits collectifs de cette dernière** ». Le gouvernement y présente cette réforme comme un moyen d'« affirmer l'identité nationale », de « renforcer l'autonomie » et de « protéger les valeurs sociales distinctes du Québec ».

Dès son dépôt, il est apparu que le PL1 ne se limitait pas à un exercice de codification ou de consolidation juridique, mais qu'il cherchait plutôt à **reconfigurer en profondeur l'équilibre institutionnel, démocratique et juridique du Québec**. Au-delà de l'intention symbolique invoquée par le gouvernement, le projet de loi opère un recentrement marqué du pouvoir entre les mains du Parlement et de l'exécutif, tout en **réduisant la portée des garanties fondamentales prévues par la Charte des droits et libertés de la personne** (chapitre C-12) et d'autres lois de protection.

Les Notes explicatives du PL1 présentent la Constitution comme un texte destiné à « protéger la nation québécoise, ses valeurs et ses droits collectifs », à « assurer un meilleur équilibre entre les droits collectifs et individuels » et à « distinguer le modèle québécois de la vision multiculturaliste canadienne ». Or, ces objectifs, bien que formulés de manière générale, traduisent une **orientation politique nette : l'affirmation d'une hiérarchie nouvelle entre droits collectifs et individuels, au bénéfice du législateur** et au détriment des personnes et groupes qui dépendent du cadre juridique de la Charte pour faire reconnaître leurs droits.

En outre, l'absence de mandat électoral explicite pour entreprendre un tel processus constitutionnel, l'absence de consultation publique préalable et l'exclusion des communautés autochtones, des milieux universitaires, des juristes, de la société civile y incluant les personnes en situation de handicap contribuent à créer un déficit démocratique majeur.

Le PL1 s'inscrit dans une vision de l'État québécois qui met l'accent sur la « **souveraineté parlementaire** » et la défense de l'« **autonomie constitutionnelle** », au risque d'écarter les mécanismes de **contre-pouvoir** qui assurent traditionnellement l'équilibre d'une démocratie moderne.

En présentant la Constitution comme « la loi des lois », mais en la définissant unilatéralement et sans processus constituant participatif, **le gouvernement fragilise les protections offertes par la Charte québécoise et redéfinit, de manière unilatérale, le rôle des tribunaux, des institutions indépendantes et de la société civile.**

Ainsi, le contexte politique et législatif du PL1 soulève de sérieuses préoccupations quant à sa légitimité démocratique, à son respect des principes fondamentaux d'un processus constituant moderne et à ses **effets prévisibles sur les droits et libertés, particulièrement pour les personnes en situation de handicap et les groupes qui dépendent du système de protection établi par la Charte.**

Le PL1 n'émerge pas d'un consensus social, mais d'une initiative gouvernementale centralisée qui, par sa portée, mérite un examen rigoureux et critique de la part de tous les acteurs concernés.

## Chapitre 4 – Déficit démocratique majeur

L'adoption d'une constitution représente l'un des actes politiques les plus déterminants qu'un État puisse poser. Il s'agit d'un exercice fondateur qui exige un niveau exceptionnel de transparence, de participation citoyenne et de légitimité démocratique. Or, le processus entourant le Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (PL1), s'en éloigne profondément.

Depuis le dépôt du Projet de loi n° 1, le 9 octobre 2025, aucun des principes classiques associés à un véritable processus constituant n'a été respecté.

**La COPHAN s'inquiète du caractère précipité, unilatéral et essentiellement partisan de la démarche, qui rompt avec les pratiques démocratiques reconnues tant au Québec qu'à l'international.**

L'ensemble des constitutions modernes adoptées depuis les années 1990 ont reposé sur trois exigences fondamentales : un mandat populaire clair, la mise en place d'un mécanisme officiel de consultation citoyenne, et l'obtention d'un consensus social large et durable.

Ces principes sont rappelés dans les lignes directrices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur l'élaboration de constitutions démocratiques. Or, aucun de ces standards n'a été respecté dans le cas du PL1. Le gouvernement du Québec n'a reçu aucun mandat électoral explicite pour rédiger une constitution et aucune commission indépendante ou assemblée constituante n'a été mise en place. La démarche s'est déroulée en vase clos, à l'initiative exclusive du Conseil des ministres, sans consultation préalable des Premières Nations et des Inuit, des milieux juridiques, universitaires ou communautaires, ni des populations les plus susceptibles d'être affectées par une refonte aussi profonde du cadre normatif québécois, dont les personnes en situation de handicap.

Le choix du véhicule législatif renforce ce déficit démocratique. Le gouvernement a choisi d'adopter un texte constitutionnel par une simple loi ordinaire, adoptée à majorité simple, dans le cadre d'un processus accéléré en commission parlementaire. Cette procédure, utilisée pour des lois courantes, est incompatible avec la solennité et l'importance d'un texte constitutionnel. En procédant ainsi, **l'Assemblée nationale ne fait pas qu'adopter une loi : elle redéfinit unilatéralement l'équilibre des pouvoirs, les droits de la personne et le fonctionnement fondamental de l'État québécois**, sans obtenir la légitimité sociale requise pour poser un geste aussi déterminant.

Dans ce contexte, la création d'une Constitution par le même gouvernement, dans un climat d'urgence législative, ne peut qu'affaiblir la confiance du public dans les institutions. La COPHAN estime que l'absence de consultation citoyenne approfondie, combinée à un cadre parlementaire restreint, trahit l'esprit même d'une constitution.

Ce déficit démocratique a également des impacts concrets pour les groupes vulnérables, dont les personnes en situation de handicap. Une constitution adoptée sans leur participation risque de ne pas refléter leurs expériences, leurs besoins et leurs réalités. **Alors que les personnes en situation de handicap sont parmi celles qui dépendent le plus du cadre juridique pour faire valoir leurs droits fondamentaux, leur exclusion du processus constituant soulève des préoccupations majeures quant à l'équité et à l'inclusion sociale.** Les principes d'égalité, de non-discrimination et de participation active, consacrés notamment par l'article 10 de la Charte québécoise, exigent au contraire que ces personnes soient consultées avant que des modifications systémiques au régime des droits ne soient adoptées.

Ainsi, la COPHAN considère que l'élaboration du PL1 constitue un précédent dangereux. **Une constitution ne peut être écrite par un seul gouvernement ni imposée à la population par voie d'amendement législatif ordinaire. Elle doit être le produit d'un véritable dialogue social, d'une délibération inclusive et d'une recherche sincère de consensus.** Le processus retenu pour le PL1 ne répond à aucun de ces critères. Il affaiblit la qualité démocratique de l'État québécois et compromet la légitimité même du texte proposé.

## Chapitre 5 - Réduction de la portée de la Charte des droits et libertés de la personne

Le cœur des préoccupations de la COPHAN à l'égard du projet de loi n° 1 réside dans la transformation fondamentale du statut juridique de la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « la Charte »), et plus particulièrement dans la diminution de la portée de son article 10, qui constitue l'un des piliers du droit à l'égalité au Québec.

Depuis son adoption en 1975, la Charte occupe un statut quasi constitutionnel reconnu tant par la doctrine que par la jurisprudence. Bien qu'elle ne soit pas formellement enchâssée dans une constitution, elle impose une contrainte normative forte au législateur et demeure un outil essentiel pour protéger les personnes et les groupes vulnérables contre la discrimination.

Or, le projet de loi n° 1 modifie profondément cet équilibre. Il subordonne expressément la Charte à la future Constitution du Québec, créant une hiérarchie inédite où les droits fondamentaux cessent de s'imposer comme des limites intrinsèques au pouvoir législatif.

La disposition centrale se trouve à l'article 16 du projet de Constitution :

*«16. 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.*

*Sont réputées compatibles avec la Constitution les dispositions d'une loi qui prévoit de manière expresse, conformément à l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne ou, à l'égard des droits linguistiques fondamentaux, à l'article 88.16 de la Charte de la langue française, qu'elles s'appliquent malgré ces chartes. ».*

Cette formulation, en apparence technique, entraîne un basculement majeur. En intégrant la Charte à la Constitution « *dans la mesure de sa compatibilité* » et en permettant que des lois incompatibles soient néanmoins « réputées compatibles » dès qu'elles déclarent s'appliquer malgré la Charte, **le PL1 vide la Charte d'une partie substantielle de sa force normative. Le cœur du régime québécois des droits devient ainsi dépendant des valeurs et priorités inscrites dans la nouvelle Constitution**, lesquelles sont définies principalement autour de la nation québécoise, de son identité collective, de sa langue et de la laïcité de l'État.

Or, l'article 10 de la Charte, qui protège contre toute forme de discrimination, constitue une pierre d'assise de la protection des personnes vulnérables. Cet article se lit comme suit :

*«10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.*

*Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »*

**Cet article a permis, pendant près de cinquante ans, à des milliers de personnes – dont les personnes en situation de handicap – de faire reconnaître des pratiques discriminatoires et de faire invalider ou corriger des décisions administratives, des politiques publiques et même certaines dispositions législatives.** La jurisprudence du Tribunal des droits de la personne et des tribunaux supérieurs a développé une protection robuste, fondée sur l'égalité réelle, la dignité, la participation sociale et l'élimination des obstacles systémiques.

Le projet de Constitution vient toutefois introduire, au cœur même de son préambule et de ses premiers titres, une conception de la société québécoise centrée sur les droits collectifs de la nation.

**L'article 7 du projet de Constitution énonce ainsi que :**

*«7. La nation québécoise est titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables.*

*Ces droits s'interprètent de manière extensive. Ils concourent à la protection des droits et libertés de la personne. »*

**Et l'article 8 du Projet de loi n° 1 ajoute :**

*«8. La nation a le droit de protéger et de promouvoir son existence ainsi que sa culture, sa langue et ses valeurs sociales distinctes. »*

Cette architecture normative place explicitement la protection des droits collectifs au-dessus de l'exercice de certains droits individuels. Lorsque combinée à l'article 16, cette primauté des droits collectifs permet au législateur de faire prévaloir la protection de l'identité nationale ou de la langue française sur les droits fondamentaux, y compris le droit à l'égalité garanti par l'article 10.

Le PL1 modifie aussi directement la Charte elle-même. Aux notes explicatives, le ministre indique que le projet « **modifie la Charte des droits et libertés de la personne notamment à l'égard de l'interprétation des droits et libertés propre au Québec et de l'équilibre entre les droits et libertés de la personne et les droits collectifs de la nation québécoise** ». Autrement dit, même dans son propre texte constitutif, la Charte serait désormais interprétée à la lumière de l'identité nationale, de la laïcité de l'État et des valeurs collectives, et non plus de façon prioritairement centrée sur la protection de l'individu.

**Pour les personnes en situation de handicap, les implications sont extrêmement préoccupantes. L'article 10 a été l'instrument par excellence pour contester des obstacles systémiques à l'emploi, à l'accès aux services publics, au logement, au transport adapté et à la participation sociale.** Sous le PL1, toute prétention fondée sur l'article 10 pourra être limitée si le gouvernement invoque la nécessité de protéger un élément constitutif de la nation québécoise.

Les tribunaux, désormais tenus par l'article 55<sup>1</sup> du projet de Constitution d'interpréter les lois « conformément à l'intention du législateur », se retrouveraient contraints de donner priorité aux valeurs collectives redéfinies par la Constitution, même si cela réduit la portée d'un droit fondamental.

De plus, l'article 5 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec, également édictée par le PL1<sup>2</sup>, stipule que :

*«5. Le Parlement du Québec peut, 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.*

*Aucun organisme ne peut, au moyen de sommes provenant du fonds consolidé du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôts, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec, contester le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition faisant l'objet d'une déclaration visée au premier alinéa ou autrement contribuer à une telle contestation, sauf lorsque cette contestation est faite dans le cadre de la représentation ou de l'assistance juridique d'une personne physique, lorsque 16 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.*

---

<sup>1</sup> «55. La Constitution du Québec, en premier lieu, et les lois du Parlement du Québec constituent la source première du droit du Québec. Lorsque les tribunaux interprètent un texte de loi, ils doivent y donner un sens conforme à l'intention du législateur. »

<sup>2</sup> Partie II du Projet de loi n° 1

*Les membres ou administrateurs d'un organisme ayant approuvé l'affectation d'une somme contrairement au présent article sont tenus solidairement responsables de la restitution de la somme au fonds consolidé du revenu sommes provenant du fonds consolidé du revenu.*

**Cette disposition entrave la capacité des organismes financés par l'État – dont plusieurs organismes de défense des droits – d'intenter des recours lorsque des dispositions législatives violeraient l'article 10 ou d'autres droits fondamentaux.** Même si la Charte est maintenue formellement dans la Constitution, son application devient donc en pratique conditionnelle non seulement à sa « compatibilité » avec l'identité nationale, mais aussi à la capacité réelle des groupes concernés de financer les recours nécessaires.

Ainsi, le PL1 transforme le régime québécois des droits en un régime subordonné à un projet politique défini unilatéralement par le gouvernement. **Cette reconfiguration normative réduit substantiellement la protection de l'égalité, fragilise la jurisprudence accumulée depuis 50 ans et prive les minorités – dont les personnes en situation de handicap – d'un outil essentiel pour faire valoir leurs droits.** La COPHAN considère que cette réduction de la portée de l'article 10 et de l'ensemble de la Charte constitue une régression historique, incompatible avec les principes internationaux de protection des droits de la personne et contraire aux fondements démocratiques du Québec.

## Chapitre 6 – Réduction des contre-pouvoirs démocratiques

Le Projet de loi n° 1 modifie en profondeur l'équilibre institutionnel qui caractérise l'État de droit québécois. En plus de redéfinir la hiérarchie des normes et de limiter la portée de la Charte québécoise, **le projet introduit des changements structurels au Code de procédure civile qui ont pour effet d'affaiblir le rôle des tribunaux comme gardiens des droits fondamentaux.** Ces modifications, combinées à la philosophie générale du projet, réduisent la capacité de l'État de droit à encadrer l'exercice du pouvoir gouvernemental et à protéger les personnes ou les organismes qui souhaitent contester des décisions injustes ou discriminatoires.

Afin de poser clairement les enjeux, il importe d'abord de citer les dispositions suivantes du projet de loi n° 1. L'article 29 propose de modifier l'article 76 du Code de procédure civile comme suit :

*« 29. L'article 76 du Code de procédure civile (chapitre C-25.01) est modifié par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant :*

*“Le tribunal ne peut de sa propre initiative transmettre cet avis ou enjoindre une partie à soulever une telle question ou à demander une telle réparation.” »*

Cette modification retire explicitement aux tribunaux la possibilité de soulever d'office une question constitutionnelle ou une atteinte aux droits fondamentaux. Jusqu'à présent, les tribunaux pouvaient — lorsqu'une situation l'exigeait — attirer l'attention des parties sur un problème susceptible de contrevenir à la Charte. Cette faculté découlait de leur rôle traditionnel de gardiens de la légalité et de la protection des droits. **En interdisant désormais aux tribunaux de déclencher ces discussions de leur propre initiative, le PL1 empêche la correction proactive de situations où des personnes vulnérables ne disposent pas des outils, des connaissances ou des ressources leur permettant d'identifier elles-mêmes les enjeux constitutionnels en jeu. Cette mesure touche particulièrement les personnes en situation de handicap et les groupes marginalisés, pour qui l'accès aux recours demeure déjà complexe et souvent inégal.**

De façon complémentaire, l'article 31 du Projet de loi n° 1 vient modifier le premier alinéa de l'article 31 du Code de procédure civile afin d'encadrer davantage les demandes de sursis :

*« 31. L'article 31 de ce code est modifié par l'insertion, à la fin du premier alinéa, de “ou, par le procureur général, s'il ordonne le sursis de l'application d'une loi du Québec, d'un règlement pris sous son autorité, d'un décret gouvernemental ou d'un arrêté ministériel ou de toute autre règle de droit”. »*

Cet ajout, bien que formulé en apparence de manière neutre, crée un déséquilibre significatif. Il permet au Procureur général du Québec de jouer un rôle élargi dans le processus de sursis, un mécanisme crucial permettant de suspendre temporairement l'application d'une loi ou d'un règlement lorsqu'il existe un risque sérieux d'atteinte aux droits fondamentaux. En donnant au Procureur général un pouvoir accru dans l'appréciation de ces demandes — y compris lorsque l'enjeu concerne précisément des décisions gouvernementales — le projet de loi confère à l'État un avantage procédural important. **Cette modification risque d'affaiblir l'efficacité des recours intentés par des personnes ou des organismes contestant des mesures discriminatoires ou inconstitutionnelles.**

Ces deux articles, pris ensemble, réduisent considérablement la marge de manœuvre des tribunaux dans des situations où leur capacité d'intervention autonome constitue un rempart essentiel contre l'arbitraire. L'interdiction faite aux tribunaux de soulever d'eux-mêmes des questions constitutionnelles prive de nombreux justiciables — notamment ceux qui ne maîtrisent pas les subtilités du droit — d'une protection institutionnelle indispensable. Parallèlement, le rôle renforcé du Procureur général dans les demandes de sursis alourdit le fardeau déjà considérable que doivent assumer les citoyens ou organismes souhaitant contester des lois, règlements ou politiques gouvernementales susceptibles de violer leurs droits.

Dans ce contexte, il ne s'agit pas seulement d'une réforme technique du Code de procédure civile, mais bien d'une transformation de la fonction judiciaire elle-même. **Les tribunaux ne peuvent plus jouer pleinement leur rôle de gardiens des droits et libertés, ce qui fragilise l'équilibre entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire — un équilibre pourtant essentiel à toute démocratie véritable.** De surcroît, ces changements surviennent dans un contexte où d'autres dispositions du projet de loi limitent la capacité des organismes financés par l'État de financer ou soutenir des recours contre des lois présentées comme protégeant la "nation québécoise". Ces restrictions combinées, tant procédurales que financières, produisent un effet de censure indirecte sur les organisations de défense des droits et sur les personnes qui dépendent de leur soutien.

Ainsi, en limitant la capacité d'initiative des tribunaux, en renforçant l'avantage procédural du gouvernement et en réduisant la marge d'action des organismes qui pourraient soutenir des recours, **le Projet de loi n° 1 entraîne un recul manifeste des contre-pouvoirs démocratiques au Québec. Il devient plus difficile pour les citoyens de faire valoir leurs droits, plus complexe pour les groupes vulnérables de contester des mesures discriminatoires, et plus ardu pour la société civile de jouer pleinement son rôle de vigie.** Le résultat est un système juridique où l'équilibre institutionnel est rompu au profit du pouvoir exécutif, affaiblissant les garanties fondamentales indispensables à la protection des droits de toutes et de tous.

## Chapitre 7 — Définition de l'identité plutôt que les droits

Le Projet de loi n° 1 introduit une vision de la Constitution où l'identité de la « nation québécoise » occupe une place centrale et structurante. Bien que l'affirmation identitaire d'un peuple fasse partie des éléments reconnus en droit constitutionnel comparé, l'approche privilégiée par le PL1 dépasse largement ce cadre en consacrant une conception étroite et potentiellement exclusive de l'identité nationale. **Cette orientation se révèle problématique dès lors qu'elle subordonne la protection des droits individuels aux valeurs collectives définies par le législateur, et qu'elle confère à l'État un pouvoir accru pour déterminer la portée des libertés fondamentales.**

Dès son préambule, la Constitution proposée insiste sur une identité nationale unifiée autour d'une langue commune, d'une culture et de « valeurs sociales distinctes ». Cette insistance, combinée à la hiérarchisation introduite ailleurs dans le projet de loi, n'est pas neutre : elle invite l'ensemble des institutions, y compris les tribunaux, à interpréter les droits en fonction d'un cadre identitaire prédéterminé. Une telle constitutionnalisation d'une vision unique de l'identité nationale transforme la nature même de la protection des droits. **Elle suggère que les libertés individuelles ne sont légitimes que dans la mesure où elles ne contreviennent pas à une conception politique majoritaire de la nation.** Or, l'histoire des droits de la personne démontre que les protections constitutionnelles existent précisément pour protéger la pluralité, et non pour la restreindre.

Cette dynamique est accentuée par les modifications proposées à la Charte québécoise, notamment l'ajout de références explicites aux « droits collectifs de la nation québécoise ». En l'absence de définition précise et circonscrite, cette expression introduit une ambiguïté dangereuse, car elle donne au législateur et aux organisations de l'État un levier interprétatif leur permettant d'écarter ou de restreindre les droits individuels lorsque ceux-ci sembleraient entrer en tension avec un intérêt collectif invoqué. **En pratique, ce type de formulation a pour conséquence de fragiliser les protections offertes aux minorités, aux personnes en situation de handicap, aux nouveaux arrivants, ou encore aux groupes historiquement marginalisés.**

La primauté donnée à une vision identitaire du Québec entraîne également un risque de fragmentation de la citoyenneté : au lieu de favoriser un espace démocratique inclusif, le PL1 donne préséance à une conception singulière de ce que signifie « être Québécois ». Une Constitution moderne devrait être un outil de rassemblement. Or, le PL1 semble plutôt créer les conditions d'une hiérarchisation implicite entre les citoyens, en plaçant les identités et pratiques majoritaires comme fondement interprétatif des droits. **Cela va à l'encontre des principes reconnus en droit international, selon lesquels les droits fondamentaux doivent être universels, indivisibles et garantis de manière égale à toutes et tous.**

En outre, l'intégration de plusieurs dispositions identitaires dans la Constitution risque de compliquer la tâche des tribunaux. En leur demandant d'interpréter les droits individuels à la lumière d'une grille identitaire priorisée, cela pourrait entraîner une jurisprudence plus restrictive, moins sensible à la réalité des minorités et plus alignée sur la politique gouvernementale.

Enfin, le chapitre identitaire du PL1 doit être considéré dans son ensemble, car il agit comme un fil conducteur qui traverse le projet de loi. **La centralisation de l'identité nationale dans un texte constitutionnel peut être cohérente dans un contexte d'autodétermination ou de protection d'une culture menacée. Cependant, dans le cadre du PL1, ce concept est systématiquement utilisé comme critère de limitation des droits et comme justification de l'affaiblissement des contre-pouvoirs.** Une Constitution ne doit pas devenir l'instrument d'une vision politique particulière ; elle doit garantir la protection et l'égalité de tous les citoyens, quelles que soient leurs croyances, leurs origines ou leurs identités.

**En définissant l'identité plutôt que les droits, le projet de loi n° 1 transforme le fondement même de l'ordre constitutionnel québécois.** Plutôt que de réunir les citoyens autour de principes universels, il risque de renforcer les divisions, d'exacerber les tensions sociales et de diminuer la capacité des institutions à protéger efficacement les droits fondamentaux.

## Chapitre 8 – Risques juridiques systémiques

En érigeant une Constitution québécoise autonome et en modifiant de multiples lois de manière simultanée, le PL1 introduit une série de risques juridiques dont les effets se déploieront à long terme. **Ces risques affecteront autant les institutions démocratiques que l'application des droits fondamentaux, en particulier pour les populations les plus vulnérables, dont les personnes en situation de handicap.**

**Le premier risque** tient à la création d'un **conflit potentiel entre les normes juridiques** québécoises et canadiennes. En développant un cadre constitutionnel distinct qui affirme la primauté de la Constitution du Québec sur un ensemble de lois internes — y compris la Charte québécoise — le PL1 ouvre la porte à des interprétations divergentes par les tribunaux québécois, en opposition possible avec la jurisprudence canadienne.

Cette tension pourrait générer une incertitude profonde en matière d'interprétation des droits, notamment lorsque des litiges mettront en cause des principes désormais enchâssés dans la Constitution du Québec, mais absents du cadre fédéral. Le chevauchement des compétences, déjà complexe, deviendrait alors source de contestations répétées, au détriment de la prévisibilité et de la stabilité du droit.

**Le second risque**, tout aussi préoccupant : celui de **l'affaiblissement de la hiérarchie des normes**. En subordonnant la Charte québécoise à la Constitution du Québec, le PL1 modifie l'équilibre traditionnel entre les lois fondamentales et les lois ordinaires. Le statut quasi constitutionnel de la Charte se voit diminué, obligeant dorénavant les tribunaux à interpréter les droits fondamentaux à travers un prisme dominé par les valeurs collectives proclamées dans la Constitution. **Cette inversion hiérarchique affaiblit les mécanismes existants de protection des droits individuels. Elle rend également plus difficile l'usage des recours permettant de contester des dispositions législatives discriminatoires, une réalité particulièrement préoccupante pour les personnes en situation de handicap, dont les recours reposent très souvent sur l'article 10 de la Charte.**

**Le troisième risque** découle directement de la **multiplication de nouvelles obligations d'interprétation que les tribunaux devront concilier**. Les modifications apportées au Code civil, au Code de procédure civile et à la Charte, en parallèle à l'adoption d'une Constitution québécoise, créent un environnement juridique lourd et fragmenté. Les juges devront harmoniser des textes dont les finalités peuvent diverger, notamment lorsque la Constitution met de l'avant des principes identitaires ou collectifs susceptibles d'entrer en contradiction avec les garanties individuelles prévues par la Charte.

Cette complexité additionnelle nuit à l'accès à la justice et augmente les risques de décisions contradictoires, ce qui pourrait miner la confiance du public envers l'intégrité du système juridique.

Enfin, **le quatrième risque** introduit par le PL1 est encore plus préoccupant : la possibilité que les institutions québécoises deviennent **moins accessibles et moins prévisibles pour les citoyens**. Le projet de loi crée un environnement juridique où la compréhension des recours, des droits applicables et des obligations institutionnelles devient de plus en plus difficile pour les personnes ordinaires, les organismes et même les professionnels du droit. **Cette opacité accrue représente un obstacle à la pleine réalisation des droits et risque de décourager les populations vulnérables de faire valoir leurs droits**, contribuant ainsi à renforcer des inégalités déjà présentes dans le tissu social québécois.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Projet de loi n° 1 constitue un facteur important d'instabilité juridique. Ses impacts, loin d'être purement théoriques, se feront sentir dans les tribunaux, dans les organismes, auprès des citoyennes et citoyens, et dans la capacité collective du Québec à maintenir un cadre juridique cohérent, équitable et prévisible. Cela va à l'encontre des principes mêmes d'un État de droit et compromet, à terme, la protection effective des droits fondamentaux.

## Chapitre 9 – Recommandations formelles

Le Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, s'inscrit dans une démarche législative d'une portée inégalée dans l'histoire du Québec contemporain. Toute Constitution, en tant que norme fondamentale, façonne le cadre démocratique, juridique et social dans lequel évoluent les citoyennes et citoyens d'un État. Elle ne peut être conçue ni adoptée à la hâte, ni sans un processus participatif rigoureux, large et transparent. Or, la démarche retenue par le gouvernement pour élaborer et présenter le PL1 s'écarte de manière profonde de ces principes. La structure du projet, son orientation et son impact annoncé sur l'ensemble des institutions québécoises révèlent un texte qui soulève des inquiétudes majeures quant au respect des droits fondamentaux, à la préservation de l'équilibre des pouvoirs et au maintien d'une démocratie véritablement inclusive.

Au cours de ce mémoire, la COPHAN a exposé de manière détaillée les raisons pour lesquelles le PL1 fragilise l'architecture institutionnelle du Québec. En premier lieu, le projet modifie l'équilibre entre les droits individuels et les droits collectifs, renversant une hiérarchie protectrice qui, depuis près de cinquante ans, constitue le pilier de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. L'intégration de la Charte au sein de la Constitution « dans la mesure de sa compatibilité » avec celle-ci, ainsi que l'introduction de principes interprétatifs nouveaux, réduisent significativement sa portée normative.

**Pour les personnes en situation de handicap — et plus largement pour toutes les minorités dont la protection juridique repose sur l'article 10 de la Charte — il s'agit d'un recul majeur.** En affaiblissant la primauté de la Charte, on affaiblit également les recours, les mécanismes de contrôle et les protections indispensables à toute société qui se veut juste et égalitaire.

Ensuite, plusieurs dispositions du PL1 restreignent directement la capacité des tribunaux à jouer leur rôle de gardiens des droits et libertés. Les modifications proposées aux articles 29 et 31 du Code de procédure civile, en particulier, viennent limiter à la fois la possibilité d'examiner certaines questions de leur propre initiative et l'accès aux mesures de sursis visant à suspendre l'application de normes susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux. Un tel resserrement du contrôle judiciaire compromet la fonction essentielle des tribunaux dans un État de droit : celle d'assurer que l'action gouvernementale demeure conforme aux principes fondamentaux qui structurent notre ordre juridique.

**Enfin, le PL1 limite la capacité des organismes financés par l'État de contester certaines lois ou politiques en justice. Cette restriction, qui touche de manière disproportionnée les organismes de défense collective des droits, crée un risque réel de censure indirecte.**

En conditionnant la possibilité d’agir en justice au financement public, l’État transforme la relation entre la société civile et le gouvernement : il impose une loyauté implicite incompatible avec la mission même de ces groupes. **Pour la COPHAN, organisme national représentant les intérêts des personnes en situation de handicap et de leurs organisations membres, une telle transformation met directement en péril la capacité de remplir sa mission, de dénoncer les injustices et d’agir comme contrepoids démocratique.**

Pour toutes ces raisons, la COPHAN estime que le PL1 est vicié dès sa conception. Il ne peut être corrigé par amendements ponctuels, car les éléments problématiques ne sont pas accessoires : ils sont au cœur même de la logique constitutionnelle proposée. **Une Constitution adoptée sans participation citoyenne, qui diminue la portée des droits fondamentaux, limite l’accès aux recours judiciaires, affaiblit les tribunaux et restreint la voix de la société civile, ne peut constituer un socle démocratique légitime pour le Québec.**

La COPHAN formule donc les recommandations formelles suivantes :

1. **Que le Projet de loi n° 1 soit retiré dans son intégralité**, compte tenu de son incompatibilité avec les principes fondamentaux d’un État de droit moderne et inclusif.
2. **Qu’aucune Constitution québécoise ne soit adoptée sans un véritable processus constituant**, fondé sur une consultation publique large, transparente et inclusive, impliquant notamment les personnes en situation de handicap, les Premières Nations et les Inuit, les milieux communautaires, juridiques et universitaires.
3. **Que la primauté de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec soit expressément protégée**, sans condition de compatibilité, et que son statut quasi constitutionnel soit confirmé dans toute réforme future.
4. **Que les mécanismes de recours judiciaires soient maintenus intégralement**, sans restriction supplémentaire à la capacité des tribunaux de se saisir, de surseoir ou d’examiner les questions touchant aux droits fondamentaux.
5. **Que toute loi affectant les droits des organismes de défense collective des droits soit conçue de manière à préserver leur autonomie juridique, politique et financière**, condition essentielle au maintien d’une démocratie pluraliste et vivante.