

Mémoire concernant le projet de loi 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Présenté à la Commission des institutions

24 novembre 2025

Auteur : Atagün Mert Kejanlıoğlu

Présentation : Atagün Mert Kejanlıoğlu est un doctorant à la Faculté de droit de l'Université McGill. Il travaille sur la théorie du pouvoir constituant.

Résumé : En raison d'un manque de processus constituant allant au-delà de l'article 45 de la loi constitutionnelle de 1982 du Canada, ce projet de loi est incapable d'établir ou de protéger l'autonomie constitutionnelle du Québec.

Le projet de loi 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (ci-après « PL 1 ») propose une constitution pour le Québec dont le but est de protéger « la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle (...) du Québec »¹. Or, la procédure adoptée pour l'élaboration de ce projet a été complètement opaque. Si le projet est adopté, la Constitution du Québec sera édictée par une loi ordinaire adoptée par l'Assemblée nationale. Ce court mémoire se concentre exclusivement sur le lien entre ce processus et le but de protéger d'autonomie constitutionnelle du Québec. L'autonomie venant des mots grecs, *auto* et *nomos*, implique le pouvoir de se doter de ses propres normes.² Vu que ce projet de loi est préparé loin des citoyens québécois, il est judicieux de demander si cette loi peut accorder une autonomie constitutionnelle au Québec. Pour répondre à cette question, il faut d'abord répondre à la question suivante : qui a proposé ces normes?

Ce projet est rédigé par les fonctionnaires et les experts qui ont travaillé avec le ministre de la Justice. Le projet prend en compte de certaines recommandations faites dans le rapport rédigé par le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne.³ Ce comité, composé de six membres, n'a reçu que 44 mémoires.⁴ Même si le rapport du comité est remarquable, il est clair que la consultation menée est loin d'être représentatif de l'ensemble des citoyens québécois. Nous pouvons certainement faire la même observation pour les personnes qui ont travaillé sur ce projet au ministère. Il faut aussi noter qu'au cours de la campagne de la dernière élection parlementaire, l'autonomie constitutionnelle n'était pas une priorité dans le débat public. On ne peut pas soutenir que le gouvernement possède un mandat issu de l'élection en ce qui concerne ce projet constitutionnel. Par conséquent, les normes qui se trouvent dans ce projet de loi sont proposées par une minorité non-représentative des citoyens québécois.

Vu ces circonstances, ce projet, comment peut-il consacrer l'autonomie constitutionnelle à l'ensemble du Québec? Il existe trois réponses possibles à cette question et chacune est décevante.

¹ PL 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, 2^e sess, 43^e lég, Québec, 2025, Partie I, art 61 [PL 1].

² Centre national de ressources textuelles et lexicales, « Autonomie » (dernière consultation le 24 novembre 2025), en ligne : <<https://www.cnrtl.fr/etymologie/autonomie>>.

³ Québec, Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, « Ambition. Affirmation. Action. Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne – 2024 », Québec, Gouvernement du Québec, 2024.

⁴ *Ibid* à la p 12.

La première réponse, c'est de référer à l'article 45 de la loi constitutionnelle de 1982 du Canada.⁵ Cet article attribue la compétence exclusive de modifier la constitution d'une province à sa législature. Ainsi, en adoptant le processus d'une loi ordinaire, ce projet prétend d'édicter une constitution protégeant l'autonomie constitutionnelle du Québec. Or, ceci est un paradoxe. Le Québec ne peut pas se doter de ses propres normes en justifiant l'existence de ces normes exclusivement sur la base de la compétence juridique accordée par la constitution canadienne. On ne peut pas constituer son autonomie en suivant exclusivement les normes d'un autre. Ici, je n'implique pas que l'on viole la constitution canadienne pour réclamer l'autonomie constitutionnelle du Québec. Au contraire, le Québec a la possibilité d'augmenter l'engagement démocratique de cette procédure afin d'établir son autonomie constitutionnelle. Pour le faire, le Québec pourrait mettre en place un processus constituant inclusif, prenant en compte de la diversité du peuple québécois qui inclut des nations autochtones. Un tel processus engendrerait une autonomie non en contradiction avec la constitution canadienne mais en augmentant les possibilités démocratiques que cette constitution crée pour le Québec. Ainsi, le Québec définirait sa propre autonomie de sa propre façon. Cette voie serait capable de créer une constitution qui établirait et protégerait l'autonomie constitutionnelle du Québec. Pourtant, le processus d'élaboration de ce projet ne reflète pas cette vision.

Une deuxième réponse peut s'inspirer du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau. Dans cette œuvre, Rousseau soutient qu'il faut un « Législateur » pour « découvrir les meilleures règles de la société qui conviennent aux Nations ». ⁶ Ce Législateur exerce une fonction particulière qui est limitée à la constitution d'une République. ⁷ Cependant, le ministre de la Justice ne peut pas être ce Législateur car il exerce une fonction au sein du pouvoir exécutif. De plus, Rousseau parle de la nécessité d'un Législateur pour des peuples qui sont des « multitudes aveugles. » ⁸ Or, le peuple québécois est un peuple mature qui exerce ces compétences démocratiques depuis des décennies. Donc, il n'a nullement besoin d'un Législateur dans l'image d'une personne pour réclamer son autonomie. Il est capable d'exercer ses propres compétences démocratiques si les circonstances d'un processus constituant sont établies.

⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, art 45, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

⁶ Jean-Jacques Rousseau, *Le contrat social*, éd par Bruno Bernardi, Paris, Flammarion, 2012 à la p 74.

⁷ *Ibid* à la p 76.

⁸ *Ibid* à la p 74.

La dernière réponse, c'est de référer à la souveraineté parlementaire de l'Assemblée nationale qui est censée à adopter ce projet. Ici, il faut se rappeler qu'une norme juridique ne peut pas se comprendre comme le commandement du souverain.⁹ L'appartenance d'une norme à un système juridique se résout en observant la pratique des institutions.¹⁰ Donc, si le Québec veut se doter de ces propres moyens pour créer ses normes, il faut d'abord que ses institutions adoptent ces pratiques qui se distinguent de ce qui est prévue dans la constitution canadienne. Ainsi, cette réponse provoque les mêmes objections que la première.

Donc, ce projet, en raison du processus adopté pour l'élaborer, n'est pas capable d'établir ou de protéger l'autonomie constitutionnelle du Québec. En vertu de ce constat, une seule recommandation s'impose.

Recommandation :

- Il faut abandonner le projet de loi 1.

⁹ HLA Hart, *The Concept of Law*, 3^e éd, Oxford, Oxford University Press, 2012 à la p 61.

¹⁰ *Ibid* à la p 110.