Jeune Barreau de Québec

Mémoire sur le Projet de loi nº1

Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

NOVEMBRE 2025

Mémoire sur le Projet de loi n°1
Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

*Dans le contexte des auditions publiques sur le projet de loi n°1 Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec (ci-après le « **Projet de loi nº1**»), le Jeune Barreau de Québec (ci-après le « **Jeune Barreau** ») présente ses réflexions et ses commentaires à la Commission des institutions (ci-après la « **Commission** »).*

Par l'entremise de diverses recommandations, le présent mémoire invite la Commission à se positionner sur des enjeux soulevés par le Projet de loi nº1 et à revoir certaines dispositions.

En espérant que ces observations puissent éclairer les travaux de la Commission.

À propos

Le **Jeune Barreau de Québec (JBQ)** est une association à but non lucratif fondée en 1914 qui représente et qui contribue à l'épanouissement professionnel de plus de 1 500 avocates et avocats comptant 0 à 10 ans de pratique, provenant des districts judiciaires de Québec, de Beauce et de Montmagny. Depuis plus de 100 ans, par ses actions, le JBQ a su se tailler une place d'importance au sein de la communauté juridique du Québec.

La vision 2022-2027 du JBQ est d'être la référence permettant à la relève juridique d'atteindre son plein potentiel et de participer à la création d'une société plus juste. Pour en savoir plus, consultez notre site web : https://jeunebarreaudequebec.ca/planification-strategique

Jeune Barreau de Québec

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 4
2. Remarque préliminaire 4
3. Sommaire des recommandations 6
4. Recommandations du Jeune Barreau de Québec 8

Partie I du Projet de loi nº1 : Constitution du Québec (« Constitution ») 8

Recommandation 1 : Revoir le processus de consultation dans son ensemble et le délai des consultations générales pour conférer à la Constitution une légitimité démocratique. 8

Recommandation 2 : Adopter le *Projet de loi nº1* à l'unanimité de l'Assemblée nationale, ou à défaut, suivant un large consensus 9

Recommandation 3 : Prévoir un processus de modification constitutionnel exigeant une majorité qualifiée (2/3) ou l'unanimité pour modifier la Constitution. 11

Recommandation 4 : Préciser, clarifier ou modifier la référence aux « droits collectifs » de la nation québécoise 13

Recommandation 5 : Retirer le second alinéa de l'article 16 de la Constitution. 15

Recommandation 6 : Importance du maintien de l'article 31 de la Constitution. 17

Recommandation 7 : Modifier l'article 48 de la Constitution en y ajoutant une mention à l'effet que le gouvernement veille à respecter la Constitution et une autre à l'effet que les tribunaux judiciaires veillent au respect de la Constitution du Québec. 18

Partie II du Projet de loi nº1 : Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec 20

Recommandation 8 : Retirer l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* 20

Recommandation 9 : Modifier l'article 12 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle en y ajoutant une mention à l'effet que le gouvernement veille au respect de l'indépendance judiciaire. 24

Partie III du Projet de loi nº1 : Loi sur le Conseil constitutionnel 26

Recommandation 10 : Prévoir une saisine additionnelle 26

Recommandation 11 : Préciser que les avis du Conseil constitutionnel peuvent comprendre des dissidences 27

Recommandation 12 : Modifier l'article 6 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* pour réserver un siège à une personne de 35 ans et moins et préciser les critères de sélection. 28

Recommandation 13 : Retirer l'article 20 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* ... 29

Partie V : Autres modifications 31

V.1 – Charte des droits et libertés de la personne 31

Recommandation 14 : Adopter l'article 20 prévu à la partie V « Autres modifications » du *Projet de loi nº1* à l'unanimité de l'Assemblée nationale. 31

V.2 – Code de procédure civile 31

Recommandation 15 : Retirer l'article 27 du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 30 C.p.c. 31

Recommandation 16 : Retirer l'article 28 du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 31 C.p.c. 33

Recommandation 17 : Retirer l'article 29 du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 76 C.p.c. 33

Recommandation 18 : Modifier l'article 31 du *Projet de loi nº1* ajoutant l'article 79.1 C.p.c. 35

V.3 – Loi d'interprétation 37

Recommandation 19 : Importance du maintien des articles 38 et 39 du *Projet de loi nº1* 37

Conclusion 38

1. Introduction

Aux membres de la Commission,

C'est avec un intérêt circonspect que le Jeune Barreau a pris connaissance du *Projet de loi nº1*, présenté à l'Assemblée nationale du Québec le 9 octobre 2025.

En tant qu'association représentant les avocates et les avocats de 10 ans et moins de pratique des districts judiciaires de Québec, Beauce et Montmagny, le Jeune Barreau est particulièrement interpellé par le dépôt du *Projet de loi nº1* qui édicte la *Constitution du Québec*, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, la *Loi sur le Conseil constitutionnel* et qui apporte plusieurs modifications au corpus législatif québécois.

Le Jeune Barreau représente à lui seul un peu plus de 5 % de l'ensemble des avocates et des avocats du Québec. La nature et l'ampleur du *Projet de loi nº1* le rendent susceptible d'avoir des conséquences sur la très grande majorité des membres du Jeune Barreau en plus des autres avocates et avocats de 10 ans et moins de pratique à travers la province qui sont plus de 11 000, soit 36 % des membres de la profession[1].

2. Remarque préliminaire

Le dépôt du *Projet de loi nº1* survient au moment où le Barreau du Québec et la Chambre des notaires du Québec lançaient conjointement le 15 septembre 2025, à l'occasion de la journée internationale de la démocratie, une grande mobilisation pour rappeler l'importance de l'État de droit et la nécessité de le protéger[2]. Caractérisé notamment par les principes de démocratie et de primauté du droit, il appartient à tous les acteurs juridiques d'y veiller[3]. À titre d'acteurs de premier plan de l'administration de la justice et en tant que relève de la profession juridique, les membres du Jeune Barreau croient nécessaire de faire valoir et de défendre cet État de droit dans le cadre du dépôt du *Projet de loi nº1.*

Ainsi, d'entrée de jeu et avant même de se prononcer quant au contenu du *Projet de loi no. 1*, le Jeune Barreau ne peut que constater la carence de légitimité démocratique de la démarche amorcée à la seule initiative du gouvernement.

Censée organiser de manière fondamentale les fonctions étatiques, prévoir les normes les plus élevées dans la hiérarchie des normes et protéger des droits et libertés fondamentaux, une constitution concrétise un pouvoir effectif de domination exercé par

---

1 Barreau du Québec, *Rapport annuel 2024-2025*, à la p 15, en ligne : <https://www.barreau.qc.ca/media/x2xhb1f2/rapport-annuel-2024-2025.pdf>.

2 Barreau du Québec, « Protégeons notre État de droit », en ligne <https://www.barreau.qc.ca/fr/grand-public/protegeons-notre-etat-de-droit/>.

3 *Code de déontologie des avocats*, RLRQ, c. B-1, r-3.1, Préambule et art.12; *Loi sur le notariat*, RLRQ, c.N-3, art. 10.

certains membres d'une communauté sur l'ensemble de celle-ci[4]. Il peut également s'agir d'un symbole phare de l'État en ce qu'elle identifie des valeurs partagées qui forment l'unité nationale. Ce faisant, le processus d'adoption d'une constitution doit se distinguer de l'adoption de n'importe quelle loi ordinaire et doit impliquer un vaste processus consultatif et délibératif sérieux pour bénéficier d'une légitimité réelle :

> « Constitutions are made through a process that distinguishes them from ordinary law and justifies the claim that they draw authority from the people. [...]
>
> Since the development of South Africa's constitution in the early 1990s, some form of public involvement has become a familiar component of constitution-making processes. [...]
>
> Inclusion is only one element of a constitution-making process. The overall goal of the process is to maximize the chances that the resulting constitution is based on a sufficient consensus, responsive to the needs and expectations of the country, and serves as an effective framework for peaceful coexistence and government in the public interest »[5].

Or, l'actuel projet constitutionnel du gouvernement est présenté comme un projet de loi ordinaire avec de simples consultations générales. À première vue, une telle démarche nous apparaît incompatible avec l'importance du projet visant, rappelons-le, à doter le Québec d'une constitution formelle. Qui plus est, il est difficile de soutenir que le gouvernement peut agir seul à titre de constituant dans la mesure où il ne représente que 40,98 % du vote populaire aux dernières élections générales s'étant tenues il y a un peu plus de trois ans[6].

En somme, le Jeune Barreau considère que la démarche entreprise souffre d'un déficit de légitimité, ce qui compromet le sérieux et la crédibilité du processus (aussi louable le projet puisse-t-il être). Cependant, puisque des consultations générales ont été lancées, le Jeune Barreau a mandaté son comité des Affaires publiques[7] afin d'étudier le *Projet de loi nº1* dans le but de soumettre des recommandations aux parlementaires. Le présent mémoire est le résultat de ce mandat et a été dûment adopté par le conseil d'administration du Jeune Barreau (résolution 2025-2026-32).

La participation du Jeune Barreau aux consultations générales ne doit donc pas être comprise comme un assentiment à l'égard de la démarche entreprise, mais plutôt comme une opportunité de souligner d'abord les carences relatives au processus

---

4 Nicole Duplé, *Droit constitutionnel: principes fondamentaux*, 5e éd, Montréal, Wilson & Lafleur, 2011 à la p 24.

5 Cheryl Saunders, *Constitutions and International Law dans Constitution Brief*, The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, février 2020 aux pp 3, 8 et 9, en ligne : <https://www.idea.int/publications/catalogue/constitutions-and-international-law>.

6 Élections Québec, « Résultats et statistiques », en ligne : <https://www.electionsquebec.qc.ca/resultats-et-statistiques/>.

7 Le comité aux Affaires publiques du Jeune Barreau de Québec a pour mandat de conseiller et d'assister le conseil d'administration sur divers sujets d'intérêt pour ses membres et de les sensibiliser aux différents enjeux dans le domaine juridique.

(recommandations no. 1, 2 et 3), puis, subsidiairement comme une opportunité de faire certaines observations et recommandations à l'égard de plusieurs mesures qu'il contient (recommandations 4 à 17). En effet, au-delà des carences relatives au processus, plusieurs mesures du *Projet de loi 1* concentrent des pouvoirs entre les mains de l'exécutif et affaiblissent les contre-pouvoirs propres à l'État de droit, le tout sous le couvert des principes de souveraineté parlementaire et d'autonomie constitutionnelle.

Ainsi, certaines recommandations seront d'ordre plus général alors que d'autres incluront des propositions d'amendements. Ces propositions plus spécifiques ne doivent néanmoins pas occulter les inquiétudes plus générales du Jeune Barreau sur le caractère illégitime du processus ou permettre d'inférer un accord avec ce processus. Le Jeune Barreau souhaite tout de même informer les membres de la Commission de sa position sur le *Projet de loi nº1* afin de permettre de l'améliorer advenant que l'Assemblée nationale souhaite aller de l'avant avec son étude et son adoption.

Les recommandations du Jeune Barreau se déclinent en fonction de chaque pièce législative visée par le *Projet de loi nº1* et abordent les thèmes suivants :

- L'importance du processus constitutionnel ;
- Le contenu de la Constitution à l'égard de la primauté du droit;
- Les modifications à certaines lois et au *Code de procédure civile*;

3. Sommaire des recommandations

Recommandation 1 Revoir le processus de consultation dans son ensemble et le délai des consultations générales pour octroyer à la Constitution une légitimité démocratique.

Recommandation 2 Adopter le *Projet de loi nº1* à l'unanimité de l'Assemblée nationale, ou à défaut, suivant un large consensus.

Recommandation 3 Prévoir un processus de modification constitutionnel exigeant une majorité qualifiée (2/3) ou l'unanimité pour modifier la Constitution.

Recommandation 4 Préciser, clarifier ou modifier la référence aux « droits collectifs » de la nation québécoise.

Recommandation 5 Retirer le second alinéa de l'article 16 de la Constitution.

Recommandation 6 Importance du maintien de l'article 31 de la Constitution.

Recommandation 7 Modifier l'article 48 de la Constitution afin d'ajouter une mention à l'effet que les tribunaux judiciaires veillent au respect de la Constitution du Québec et ajouter une mention à l'effet que le gouvernement veille au respect de l'indépendance judiciaire.

Recommandation 8 Retirer l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec.*

Recommandation 9 Modifier l'article 12 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle en y ajoutant une mention à l'effet que le gouvernement veille au respect de l'indépendance judiciaire.

Recommandation 10 Prévoir une saisine additionnelle.

Recommandation 11 Préciser que les avis du Conseil constitutionnel peuvent comprendre des dissidences.

Recommandation 12 Modifier l'article 6 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* pour réserver un siège à une personne de 35 ans et moins et préciser les critères de sélection.

Recommandation 13 Retirer l'article 20 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel.*

Recommandation 14 Adopter l'article 20 prévu à la partie V « Autres modifications » du *Projet de loi nº1* à l'unanimité de l'Assemblée nationale.

Recommandation 15 Retirer l'article 27 prévu à la partie V « Autres modifications » du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 30 C.p.c,

Recommandation 16 Retirer l'article 28 prévu à la partie V « Autres modifications » du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 31 C.p.c,

Recommandation 17 Retirer l'article 29 prévu à la partie V « Autres modifications » du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 76 C.p.c.

Recommandation 18 Modifier l'article 31 prévu à la partie V « Autres modifications » du *Projet de loi nº1* ajoutant l'article 79.1 C.p.c.

Recommandation 19 Importance du maintien des articles 38 et 39 prévus à la partie V « Autres modifications » du *Projet de loi nº1.*

4. Recommandations du Jeune Barreau de Québec

Partie I du Projet de loi nº1 : Constitution du Québec (« Constitution »)

Tel que dénoncé en remarque préliminaire, le Jeune Barreau souhaite attirer l'attention de la Commission sur certains éléments contenus au *Projet de loi nº1* en lien avec le processus d'adoption d'une constitution formelle et ses impacts sur la primauté du droit, la démocratie et la sauvegarde de l'État de droit.

Recommandation 1 : Revoir le processus de consultation dans son ensemble et le délai des consultations générales pour conférer à la Constitution une légitimité démocratique.

D'entrée de jeu, en raison de l'importance qu'elle occupe dans l'ordre juridique interne, tout projet de constitution formelle devrait faire l'objet d'une démarche ouverte, publique, complète et transpartisane afin de bénéficier d'une légitimité démocratique suffisante[8]. Comme le souligne à cet égard le *Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne* (« **Comité consultatif** »), la « démarche se doit d'être transpartisane » et « l'exercice doit aussi prendre en compte un large éventail d'avis d'experts, particulièrement eu égard aux effets possibles d'une constitution codifiée au contenu élargi »[9]. Or, le *Projet de loi nº1* apparaît à ce stade-ci comme une démarche unilatérale dont l'origine ne peut être rattachée qu'au gouvernement. Le projet de loi a été rédigé par le gouvernement seul, avec en trame de fond les travaux du Comité consultatif[10]. Aucune consultation publique n'a été menée en amont de sa rédaction, aucune assemblée constituante n'a été formée et des états généraux n'ont pas été tenus sur la question. Les consultations générales dans le cadre desquelles le présent mémoire

---

[8] Voir par exemple : Hélène Landemore, *When public participation matters: The 2010–2013 Icelandic constitutional process*, International Journal of Constitutional Law, 18: 1, 2020 aux pp 179–205 (« Public participation in constitution-making is now both an established international norm and a widespread practice »).

[9] Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, *Ambition. Affirmation. Action.*, Québec, Gouvernement du Québec, 2024 (Guillaume Rousseau et Sébastien Proulx) aux pp 41 et 42.

[10] Le mandat du Comité consultatif ne s'étendait toutefois pas à proposer directement le contenu d'une Constitution pour le Québec, mais bien à « recommander des mesures visant à protéger et promouvoir les droits collectifs de la nation québécoise, à assurer le respect de ses valeurs sociales distinctes et de son identité distincte, à garantir le respect des champs de compétence du Québec et à accroître son autonomie au sein de la fédération canadienne » (*Décret concernant la création du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, D 925-2024, GOQ II (26 juin 2024), p. 4387.

s'inscrit ne laissent qu'un délai de 46 jours[11] entre le dépôt du *Projet de loi nº1* et le dépôt des mémoires. En comparaison, l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (« ***Charte québécoise*** »), à titre de loi quasi-constitutionnelle, a été marquée par une recherche de consensus et par un processus transpartisan amorcé par le *Rapport sur un projet de loi concernant les droits et libertés de la personne.* Ce processus s'est traduit par un processus législatif d'une durée de 46 mois[12].

L'absence de démarches similaires pour le *Projet de loi nº1* pose à notre sens un obstacle important dans la recherche d'une légitimité ou d'une crédibilité qui devrait accompagner tout projet constitutionnel.

Recommandation 2 : Adopter le *Projet de loi nº1* à l'unanimité de l'Assemblée nationale, ou à défaut, suivant un large consensus

Similairement, le *Projet de loi nº1* a vocation à modifier la hiérarchie juridique du Québec et à modifier les règles de gouvernance et d'exercice des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il a également vocation à « protéger nos valeurs, notre identité, nos droits et nos spécificités » à « renforcer notre autonomie, nos institutions et notre souveraineté parlementaire » et à « rassembler les Québécoises et les Québécois autour d'un symbole d'affirmation et de fierté »[13]. L'identification de ces éléments communs à la nation québécoise ne devrait pas être faite à l'initiative exclusive du gouvernement ou d'un seul parti politique réunissant une majorité à l'Assemblée nationale.

Dans notre régime parlementaire britannique de type Westminster, l'adoption d'une loi ordinaire peut se faire à majorité simple de l'Assemblée nationale et peut donc être le fait exclusif du gouvernement réunissant cette majorité en chambre[14]. Or, pour être à la hauteur de ses ambitions, une constitution québécoise devrait au minimum faire l'objet

---

[11] Le *Projet de loi nº1* a été présenté le 9 octobre 2025 à l'Assemblée nationale. Pour être entendu par la Commission, les mémoires doivent être déposés au plus tard le 24 novembre 2025 : Assemblée nationale du Québec, « Consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi no.1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec », en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CI/consultations/consultation-751-20251022.html>.

[12] Oscar Bourgeois et Robert Leckey « La modification de la Charte des droits et libertés de la personne en débats » (2024) 65:2 C de D 347 à la p 355 en ligne : <https://www.erudit.org/fr/revues/cd1/2024-v65-n2-cd09533/1113290ar/>.

[13] Gouvernement du Québec, « La Constitution du Québec pour protéger, renforcer et rassembler » (9 octobre 2025) en ligne: <https://www.quebec.ca/gouvernement/politiques-orientations/constitution-quebec >.

[14] L'exécutif possède déjà une « position dominante dans les régimes parlementaires de type britannique » (Donald J Savoie, « Le pouvoir au sommet :la domination de l'exécutif » dans Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin, dir, *La politique québécoise et canadienne: acteurs, institutions, sociétés*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2017, 2e éd. à la p 179.

d'un consensus au sein des parlementaires agissant comme représentants de la population à l'Assemblée nationale.

Selon le Jeune Barreau, l'adoption à la majorité simple d'un texte aussi important pour la nation québécoise conférerait au *Projet de loi nº1* une carence de légitimité démocratique. À titre comparatif, la *Charte québécoise* a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 27 juin 1975[15]. Ajoutons qu'entre 1975 et 2019, soit avant les modifications qu'y a apporté le gouvernement, les modifications à la *Charte québécoise* se faisaient suivant une « pratique consensuelle » ou un « consensus des parlementaires » :

> « Tandis que cette dernière n'a été modifiée qu'à deux reprises et est demeurée inchangée depuis 30 ans, les professeurs Bosset et Coutu recensent 27 lois modificatrices pour la Charte québécoise pendant la période 1975-2008. Après avoir dressé la liste des modifications de la partie I de la Charte (intitulée « Les droits et libertés de la personne ») et les résultats des votes sur ces différentes lois, les auteurs formulent deux conclusions. En premier lieu, ils avancent que chacune de ces modifications, à une exception près, « améliore les garanties offertes par la Charte » par divers ajouts. En second lieu, ils constatent que l'adoption de ces modifications s'est toujours faite à l'unanimité, à deux exceptions près. Ils postulent par conséquent l'existence d'un « consensus des parlementaires » qui serait le reflet d'un « consensus plus large » au sein de la société civile. [...]
>
> Notre dépouillement du Journal des débats sur une période d'un demi-siècle nous conduit à trois conclusions. Premièrement, les travaux parlementaires des quinze dernières années révèlent une érosion prononcée du consensus des élus québécois au sujet de la Charte. Le climat houleux qui a marqué les lois modificatrices de 2019 et de 2022 annonce un possible changement d'attitude à l'égard de cet instrument – qui a longtemps été une source de fierté unificatrice au sein de l'ordre constitutionnel et pourrait désormais être appelée à cristalliser la discorde politique et les rapports de force. La pratique consensuelle de modification et l'adhésion à sa raison d'être ont été interrompues, sans que ce changement soit admis ou expliqué par ses artisans »[16].

De même, à l'égard de la *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, il existe aussi une « convention parlementaire » dégagée par l'ancien président de l'Assemblée nationale Jacques Chagnon à l'effet qu'il « existe un fort sentiment de nécessité politique pour qu'un consensus le plus large possible se dégage en matière de représentation électorale » :

> « Il est reconnu en droit constitutionnel que le Québec a le pouvoir de modifier sa propre constitution, c'est-à-dire qu'il a la possibilité de légiférer sur toute question qui concerne l'organisation et le fonctionnement de ses institutions. La Loi électorale fait sans aucun doute partie de cette catégorie de questions. C'est à ce

---

[15] La Constitution française de la Ve République a de son côté été adoptée suite à un référendum populaire.

[16] Bourgeois et Leckey, *supra* note 12 aux pp 359 et 381. Voir aussi Pierre Bosset, « La *Charte des droits et libertés de la personne* dans l'ordre constitutionnel québécois : évolution et perspectives », Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 27 juin 2005 à la p 13 en ligne : <https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Charte_ordre_constitutionnel.pdf>.

> titre que les dispositions comprises à l'origine dans la Loi constitutionnelle de 1867 à l'égard de la composition de l'Assemblée ont été modifiées par le Parlement du Québec et qu'elles se retrouvent maintenant dans la Loi électorale. Il s'agit donc d'une loi fondamentale, d'autant plus qu'elle se rattache aux droits et privilèges de l'Assemblée.
>
> Ainsi, en tenant compte des diverses déclarations faites par les députés et par analogie avec la notion de convention constitutionnelle, la présidence estime que nous faisons ici face à une sorte de nouveauté : une convention parlementaire. En effet, il existe un fort sentiment de nécessité politique pour qu'un consensus le plus large possible se dégage en matière de représentation électorale»[17].

A fortiori, la Constitution du Québec, à titre de « loi des lois » (art.1 Constitution), devrait faire l'objet d'un consensus similaire afin de détenir une légitimité démocratique suffisante, d'autant plus que le Québec est censé reposer sur la « démocratie » et la « primauté du droit » (art. 18 Constitution).

Sans recueillir un consensus ou l'unanimité, la Constitution sera adoptée comme une loi ordinaire, tout en étant la « loi des lois ». Elle serait adoptée à la majorité simple de l'Assemblée nationale par un parti ayant récolté 40,98 % du vote populaire aux dernières élections de 2022[18]. Comment alors une constitution censée représenter le socle commun de la nation québécoise pourrait-elle découler de la volonté de moins de 50 % des électeurs québécois ? Alors que, selon cette nouvelle Constitution, l'opinion « du peuple québécois » est celle qui réunit 50 % des votes déclarés valides plus un (art. 15 Constitution), la Constitution elle-même n'atteindra pas un tel seuil. Ajoutons aussi qu'au-delà du texte constitutionnel lui-même, la Constitution renvoie également à des lois à l'initiative du gouvernement elles aussi adoptés à la majorité simple[19].

Dans la mesure où elle prévoit les *règles du jeu* de l'exercice du pouvoir par les trois branches de l'État, le Jeune Barreau estime qu'une Constitution ne devrait pas être écrite et adoptée uniquement par le gouvernement qui s'avère en être le principal joueur.

Recommandation 3 : Prévoir un processus de modification constitutionnel exigeant une majorité qualifiée (2/3) ou l'unanimité pour modifier la Constitution.

Dans le même sens et suivant une forme de parallélisme, la Constitution devrait prévoir des mécanismes de modifications formels. De manière générale, une Constitution contient

---

[17] Assemblée nationale du Québec, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire de l'Assemblée nationale*, 30 septembre 2025, décision no. 233/8 du 26 mai 2011 (Jacques Chagnon) aux pp 396-398.

[18] Élections Québec, « Résultats et statistiques », *supra* note 6.

[19] Comme la *Loi sur l'intégration à la nation québécois*e, RLRQ, c. I-14.02 (« *Loi sur l'intégration* ») ou la *Loi sur la laïcité de l'État,* RLRQ, c. I-0.3 (« *Loi sur la laïcité* »).

des processus de modification qui lui confèrent un degré variable de rigidité et de stabilité et qui confirment son statut prépondérant dans la hiérarchie des normes[20]:

> « La caractéristique essentielle de la constitution formelle réside dans le fait qu'un ensemble de normes écrites se voient explicitement désigner par le constituant comme ayant valeur de constitution (par exemple, au Canada, la Charte canadienne des droits et libertés). En règle générale, la supériorité formelle des normes constitutionnelles repose sur la rigidité plus ou moins grande de la procédure de modification et d'abrogation, ainsi que sur la primauté de la norme constitutionnelle sur la loi ordinaire »[21].

> « On peut parler en ce sens de droit constitutionnel rigide d'une part et de droit constitutionnel souple de l'autre. Le premier est qualifié de tel simplement parce que, en voulant se situer à un niveau d'autorité supérieur à la loi (ordinaire) dont il entend poser les conditions de validité, il est logique qu'il ne puisse être modifié par celle-ci. [...] »[22]

C'est ce qui fait dire à certains spécialistes que la *Charte québécoise*, à titre de loi quasi constitutionnelle, ne devrait être modifiée qu'avec une unanimité de l'Assemblée nationale :

> « À plusieurs reprises, la Charte québécoise a fait l'objet de modifications qui se sont traduites par un élargissement des droits et libertés protégés, et ce, au bénéfice général de la collectivité. Ces modifications ont été réalisées du consentement unanime de l'Assemblée nationale. Tenant compte de ce dernier fait, l'exigence d'une majorité qualifiée (les deux tiers de la députation) ne constituerait pas un obstacle majeur à des modifications éventuelles de la Charte allant dans le sens d'une meilleure garantie de certains droits ou de certaines libertés »[23].

Afin d'assurer sa suprématie, sa pérennité et de la mettre à l'abri des « impulsions arbitraires de certains gouvernants »[24], la Constitution devrait donc prévoir des mécanismes de modifications formels exigeants plus qu'une simple majorité. Tant le processus d'adoption d'une constitution que sa modification « doit être parsemé d'une série d'obstacles empêchant les acteurs politiques de les amender suivant les procédures habituelles »[25].

---

20 Bosset, *supra* note 16 à la p 7.

21 *Ibid*.

22 Maxime St-Hilaire et Laurence Bich-Carrière, « La constitution juridique et politique du Canada : notions, sources et principes », dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-Desbiens, dir, *Droit constitutionnel*, Toronto, Lexis Nexis, Fascicule 1, à jour au 15 mars 2020 à la p 1-10.

23 Bosset, *supra* note 16 à la p 13. Voir aussi Bourgeois et Leckey, *supra* note 12 à la p 357.

24 Jacques-Yvan Morin, « Une charte des droits de l'Homme pour le Québec », (1963) 9 R.D. McGill 273 à la p 303, repris dans Bourgeois et Leckey, *supra* note 12 à la p 382.

25 Eugénie Brouillet et Félix-Antoine Michaud, « Les rapports entre les pouvoirs politique et judiciaire en droit constitutionnel canadien: dialogue ou monologue? », XIXe Conférence des juristes de l'État, 2011, Yvon Blais à la p. 11.

Recommandation 4 : Préciser, clarifier ou modifier la référence aux « droits collectifs » de la nation québécoise.

Pour la première fois de manière explicite, il serait reconnu que la nation québécoise elle-même est titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables (art. 7 Constitution). Si certaines autres lois prépondérantes peuvent chercher à préserver des *intérêts* collectifs du Québec, elles le font soit à travers des droits individuels[26], soit à travers l'imposition d'obligations à des personnes déterminées[27]. Le projet de Constitution énumère en revanche explicitement les droits de la nation elle-même. La nation québécoise serait ainsi titulaire des droits collectifs suivants :

- Le droit de protéger et promouvoir son existence, sa culture, sa langue et ses valeurs sociales distinctes (art. 8 Constitution);
- Le droit de vivre et de se développer en français (art. 9 Constitution);
- Le droit de développer et d'organiser librement ses institutions (art. 10 Constitution);
- Le droit à des institutions laïques et des services publics laïcs dans la mesure prévue par la loi (art. 11 Constitution);
- Le droit à un système juridique de tradition civiliste (art. 12 Constitution);
- Le droit à disposer de lui-même (art. 13 Constitution);
- Le droit de choisir librement son régime politique et juridique (art. 14 Constitution).

Sans égard à l'opportunité, au bien-fondé ou à la pertinence de ces droits de la nation québécoise, leur portée et leur justiciabilité soulèvent plusieurs questions d'importance[28].

D'abord, la question des droits collectifs ou des intérêts des groupes ne reçoit pas de portée juridique claire en droit québécois ou canadien[29]. Outre une reconnaissance à l'effet que certains groupes ou personnes morales puissent être bénéficiaires de droits ou libertés fondamentaux[30] ou encore que des libertés fondamentales peuvent posséder des « aspects collectifs »[31], cette notion brille par son ambiguïté. La distinction par exemple entre le droit d'un groupe lui-même et celui de ses membres fait l'objet d'une division au

---

[26] Voir par exemple la *Charte de la langue française*, RLRQ, c. C-11, préambule, art. 1 et art. 2.

[27] Voir par exemple la *Loi sur la laïcité,* préambule, art. 1, 2 et 3 ou *Loi sur l'intégration*, art. 6.

[28] Les droits collectifs font l'objet de jurisprudence en matière de droit autochtone. Cette notion utilisée dans le projet de loi à l'étude soulève également certaines préoccupations à ce niveau et en lien avec les droits des peuples autochtones.

[29] Voir par exemple Dwight Newman, C*ommunity and Collective Rights: A Theoretical Framework for Rights held by Groups*, Oxford (R-U), Hart Publishing, 2011 et Dwight Newman « Les droits collectifs et leurs implications pour l'article 1 de la Charte canadienne » dans Patrick Taillon, Eugénie Brouillet et Amélie Binet, dir, *Un regard québécois sur le droit constitutionnel: mélanges en l'honneur d'Henri Brun et de Guy Tremblay*, Cowansville, Yvon Blais, 2016, 663.

[30] Voir par exemple S*askatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4 au para 75 ou *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général),* 2015 CSC 1 au para 65 (« *APMO* »).

[31] *APMO* au para 65 et *Law Society of British Columbia c. Trinity Western University*, 2018 CSC 32 au para 65 (« *Law Society* »).

sein de la Cour suprême du Canada et fait conséquemment l'objet d'un manque de clarté manifeste[32].

Mentionnons également qu'il est difficile pour le Jeune Barreau de concevoir que les droits de la nation puissent être dégagés sans consensus ou unanimité au sein de la société civile et des parlementaires qui représentent ladite nation (voir Recommandation 3).

Cela étant, ramenée dans le contexte de la Constitution, l'inclusion de « droit collectif de la nation » soulève certaines inquiétudes.

D'abord, sont-ils réellement des droits justiciables ou plutôt des intérêts collectifs fondamentaux pour la nation ? En matière de laïcité de l'État par exemple, la nation elle-même aurait « droit à des institutions parlementaires, gouvernementales et judiciaires laïques ainsi qu'à des services publics laïcs dans la mesure prévue par la loi » (art. 11 Constitution), alors que la *Loi sur la laïcité de l'État* impose le respect des principes de laïcité par les organismes de l'État visés et confère « à toute personne » le droit à des institutions laïques et à des services publics laïcs (art. 4 *Loi sur la laïcité de l'État*). La laïcité est-elle alors un droit collectif appartenant à la nation ou plutôt un droit individuel à chacun de ses membres? Il en va de même pour le droit de vivre et de se développer en français qui appartiendrait encore une fois à la nation, mais aussi à « toute personne » ayant le droit que l'administration communique avec elle en français[33]. Cette incohérence est en fait le résultat de la première question à se poser en matière de droits collectifs : s'agit-il de la somme des droits individuels des membres de ce groupe ou plutôt de droits possédant des propriétés émergentes qui sont propres au groupe[34]?

Ensuite, l'ajout de droits collectifs soulève certaines inquiétudes à l'égard de la sauvegarde de la primauté du droit et de la protection des droits et libertés fondamentaux. Au-delà d'une éventuelle carence démocratique dénoncée précédemment, ces droits collectifs pourraient non pas « concou[rir] à la protection des droits et libertés de la personne » (art. 7 al. 2 Constitution), mais plutôt y nuire. Le Jeune Barreau craint que ces droits collectifs puissent être utilisés, instrumentalisés ou détournés afin de miner les droits et libertés fondamentaux au nom de droits collectifs de la nation pour le moment identifiés par le gouvernement seul. Ces droits sont susceptibles d'être modifiés d'une manière qui pourrait saper substantiellement le régime de protection des droits fondamentaux pourtant caractéristique de l'État de droit.

---

[32] *Law Society* aux para 61, 74 et 75 (majorité de la Cour), 132 et 134 (juge McLachlin, concordante), 219 et 220 (juge Rowe, concordant) et 315 (juges Brown et côté, dissidents).

[33] *Charte de la langue française*, art. 2.

[34] Newman, *Community and Collective Rights*, *supra* note 29 à la p 58.

Si le gouvernement souhaite « assurer un meilleur équilibre entre les droits collectifs et individuels »[35], des modifications ou des ajouts à l'article 9.1 de la *Charte québécoise* (suivant un « consentement unanime de l'Assemblée nationale »[36]) permettraient d'atteindre cet objectif avec davantage de proportionnalité, tout en minimisant le risque que les « droits collectifs » soient détournés au profit des intérêts de n'importe quel gouvernement détenant une majorité à l'Assemblée nationale. Les droits et libertés fondamentaux s'en trouveraient sauvegardés et l'exercice de proportionnalité qu'implique l'article 9.1 permettrait au pouvoir judiciaire indépendant de trouver un équilibre, au cas par cas, entre les intérêts collectifs du Québec et la sauvegarde des droits et libertés de la personne[37].

Recommandation 5 : Retirer le second alinéa de l'article 16 de la Constitution.

Amendement proposé

ARTICLE 16

À l'article 16 du projet de loi :

Supprimer le second alinéa de la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec.

« **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.~~

L'article 16 de la Constitution prévoit que le régime de protection des droits et libertés des articles 1 à 38 de la *Charte québécoise* et les droits linguistiques fondamentaux des articles 2 à 6.2 de la *Charte de la langue française* feraient partie de la Constitution du Québec. Il ajoute que les dispositions d'une loi visées par les clauses de dérogation prévues aux articles 52 de la *Charte québécoise* ou 88.16 de la *Charte de la langue française* seraient réputées compatibles avec la Constitution.

Le Jeune Barreau accueille favorablement l'intégration formelle de la protection des droits et libertés de la personne et des droits linguistiques fondamentaux dans la Constitution.

---

35 Gouvernement du Québec, *supra* note 13.

36 Bosset, *supra* note 16. Voir également nos observations aux recommandations no. 2 et 14.

37 Voir le Rapport du Comité consultatif, *supra* note 9 à la p 59.

Jeune Barreau de Québec

Toutefois, il se questionne sur la pertinence du mécanisme de dérogation du second alinéa. Si la *Charte québécoise* fait partie de la Constitution, pourquoi l'Assemblée nationale adopterait-elle des lois y dérogeant expressément? Cette éventualité suppose qu'une loi puisse être *réputée* conforme à la Constitution, mais dérogatoire à la *Charte québécoise* qui en fait pourtant partie. Cette disposition aurait pour effet de reléguer la *Charte québécoise* à une simple déclaration de droits dont la portée pourrait être substantiellement minée.

La logique de la « clause de souveraineté parlementaire » en matière de dérogation à la *Loi constitutionnelle de 1982* ne peut être importée et appliquée à la Constitution du Québec ou à la *Charte québécoise* qui relèvent toutes deux de la souveraineté parlementaire québécoise.

À tout événement, la seule présence des articles 88.16 de la *Charte de la langue française* et 52 de la *Charte québécoise* permet d'atteindre l'objectif législatif sans pour autant appliquer une présomption irréfragable de conformité à la Constitution d'une loi qui y déroge pourtant explicitement. Cette présomption minerait d'autant la capacité des tribunaux de contrôler l'action législative et gouvernementale en accord avec la « loi des lois » au Québec alors que ce contrôle constitutionnel est essentiel pour octroyer à une Constitution une existence juridique réelle. Comme l'exposent les auteurs Maxime St-Hilaire et Laurence Bich-Carrière, une constitution rigide comme celle envisagée doit être susceptible de contrôle judiciaire:

> « Lorsque rigide, c'est-à-dire lorsqu'elle ne se réduit pas à un ensemble plus ou moins désorganisé de dispositions ou de principes modifiables par lois ordinaires, la constitution juridique est donc par nature la réfutation même du principe de souveraineté parlementaire, et ce, quoi que persiste à en dire la Cour suprême du Canada. Or, pour que la suprématie de la constitution ait une existence juridique plutôt que purement politique, encore faut-il que la conformité des lois ordinaires à cette "loi suprême" qu'est la constitution juridique écrite rigide soit susceptible d'une forme ou d'une autre de contrôle juridictionnel. Il en va du respect de la maxime *ubi jus ibi remedium* (là où il y a un droit, il y a un recours), si bien qu'il devient possible d'inscrire la justice constitutionnelle dans le prolongement de la *rule of law* »[38].

Si la Constitution repose bel et bien sur la démocratie, la primauté du droit et la séparation des pouvoirs (art. 18 Constitution), le législateur ne devrait pas pouvoir écarter tout contrôle judiciaire de conformité de l'action législative et gouvernementale avec la loi suprême de la province. Cette mesure[39] laisse entrevoir un retour non pas à une forme de souveraineté parlementaire, mais bien à une forme de suprématie parlementaire et gouvernementale dont l'existence précède les régimes de protection des droits et libertés

[38] St-Hilaire et Bich-Carrière, *supra* note 22 à la p 1-12.

[39] Et celle visée à l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle*.

fondamentaux. Or, ce souci de sauvegarde des droits et libertés est apparu comme un contre-pouvoir fondamental pour tout État de droit. Ce changement fondamental a entre autres été apporté par la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948 avec le souhait de ne plus jamais vivre les atrocités commises durant la Seconde Guerre mondiale :

> « Considérant que la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme ont conduit à des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité et que l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé comme la plus haute aspiration de l'homme,
>
> Considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression [...] »[40].

La professeure Nicole Duplé rappelait également les dangers d'une souveraineté parlementaire non contrôlée :

> « Au Canada, le principe quasi dogmatique de la souveraineté parlementaire a constitué un danger pour les minorités. Au Québec, par exemple, les Témoins de Jéhovah et les communistes ont particulièrement pâti de l'intolérance de la Législature. […] L'insertion de la *Charte canadienne des droits et libertés* est venue limiter l'arbitraire, toujours potentiel, des représentants de la majorité politique au sein des formations législatives et gouvernementales »[41].

Le Jeune Barreau ne peut que s'inquiéter des modifications qui mineraient les contre-pouvoirs au Québec et à concentrer le monopole de l'intérêt public entre les mains de l'exécutif.

Recommandation 6 : Importance du maintien de l'article 31 de la Constitution.

Le Jeune Barreau accueille favorablement la réitération du statut de la Ville de Québec à titre de capitale nationale. Une telle disposition s'arrime avec l'article 4 de la *Charte de la Ville de Québec, capitale nationale du Québec,* RLRQ, c. C-11.5 qui, rappelons-le, consacre son statut de capitale nationale et prévoit que la Ville de Québec constitue, de ce fait, le lieu privilégié et prioritaire de l'accueil des dignitaires étrangers en visite au Québec, des rencontres diplomatiques et des sommets gouvernementaux ainsi que des grandes rencontres politiques et des négociations importantes auxquelles prend part le gouvernement du Québec, en plus d'être le lieu de la résidence de fonction du premier ministre.

---

40 *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés AG 217(III), Doc off AG NU, 3e sess, supp no 13, Doc NU A/810 (1948) 71, préambule.

41 Duplé, *supra* note 14 à la p 152.

Jeune Barreau de Québec

Recommandation 7 : Modifier l'article 48 de la Constitution en y ajoutant une mention à l'effet que le gouvernement veille à respecter la Constitution et une autre à l'effet que les tribunaux judiciaires veillent au respect de la Constitution du Québec.

Amendement proposé

ARTICLE 1

À l'article 1 du projet de loi :

Modifier le premier alinéa de l'article 48 en y ajoutant les mots « à respecter ».

Insérer un second alinéa à l'article 54.

« **48**. Le gouvernement veille à respecter la Constitution du Québec.

Il œuvre au développement et au plein exercice des droits collectifs de la nation. »

« **54**. Les tribunaux ont pour mission, dans les limites de leur compétence, de trancher les litiges dont ils sont saisis en conformité avec les règles de droit applicables.

Les tribunaux veillent au respect de la Constitution du Québec. »

Le Jeune Barreau soumet que la rédaction actuelle de l'article 48 de la Constitution est susceptible de poser problème tant à l'égard de la primauté du droit que de la séparation des pouvoirs. Tel que rédigé dans le *Projet de loi 1*, l'article prévoit que seul le gouvernement veille au respect de la Constitution du Québec. Dans la mesure où une constitution a notamment pour objet de prévoir l'organisation des pouvoirs publics, l'encadrement des rôles des trois branches de l'État et la garantie des droits et libertés fondamentaux - d'agir en somme comme contre-pouvoir - le gouvernement ne devrait pas être l'organisme chargé de veiller à l'application de la Constitution. Cette approche « républicaine » est celle prévue dans la Constitution de la V^e^ République en France[42]. Cependant, confier à l'exécutif la tâche de veiller au respect de la Constitution sans, au moins, référer au rôle des tribunaux suscite des inquiétudes à l'égard de la séparation des pouvoirs. Comme le soulignait le président de la *Commission d'enquête française sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire* dans son rapport du 2 septembre 2020 :

> « Que penser alors de la Constitution actuelle qui confie au président de la République, chef de l'exécutif, le soin de garantir l'indépendance de ladite autorité

[42] Conseil constitutionnel, *Constitution du 4 octobre 1958*, art. 5 (« Le Président de la République veille au respect de la Constitution … »), laquelle a d'ailleurs été adoptée à la suite d'un référendum populaire.

> judiciaire ? Le constitutionnaliste Guy Carcassonne a commenté sur le sujet "*autant proclamer que le loup est garant de la sécurité de la bergerie*" »[43].

Corollairement, le quatrième chapitre de la Constitution portant sur les tribunaux judiciaires ne fait aucune mention du rôle des tribunaux à titre de gardiens de la Constitution. Or, la séparation des pouvoirs, même si elle n'exige pas une séparation hermétique ou étanche des trois branches de l'État[44], exige par contre un pouvoir judiciaire indépendant et effectif comme le relevait Montesquieu dès 1758 :

> « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. [...]
>
> Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire: car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur »[45].

L'accent mis sur la souveraineté parlementaire et l'autonomie constitutionnelle ne devrait pas pour autant faire disparaître le rôle primordial attribué aux tribunaux sur le contrôle de l'action législative et gouvernementale en matière de droits et libertés de la personne dans la mesure où leur protection, dans la *Charte québécoise*, représente aussi un « symbole des valeurs de la société québécoise »[46] et « le fondement de la justice, de la liberté et de la paix »[47]. Il en va au surplus de la sauvegarde de la primauté du droit qui exige un contrôle juridictionnel efficace[48].

Les modifications proposées par le Jeune Barreau ont donc pour objectif d'assurer le respect des principes de séparation des pouvoirs et de primauté du droit. La présente recommandation s'accorde avec la recommandation concernant l'article 12 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* (Recommandation 9).

---

43 France, Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire, *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'Assemblée nationale*, 2 septembre 2020, no. 3296 à la p 8.

44 Pierre Issalys et Denis Lemieux, *L'action gouvernementale*, 4é ed, Cowansville, Yvon Blais, 2019 à la p 26 (« la situation actuelle des trois Pouvoirs se caractérise à la fois par une confusion beaucoup plus poussée entre les Pouvoirs législatif et exécutif, par un relatif affaiblissement du contrôle exercé par le premier sur le second, et par un renforcement du contrôle exercé par le Pouvoir juridictionnel sur les deux autres »).

45 Charles de Secondat de Monstesquieu, *De l'esprit des Lois*, 1758, Livre XI- Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution, Chapitre VI-De la constitution d'Angleterre, en ligne <https://archives.ecole-alsacienne.org/CDI/pdf/1400/14055_MONT.pdf >.

46 Bosset, *supra* note 16 à la p 1.

47 *Charte québécoise*, préambule.

48 St-Hilaire et Bich-Carrière, *supra* note 22 à la p 1-13.

Partie II du Projet de loi nº1 : Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec

Recommandation 8 : Retirer l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*

Avec l'objectif d'accroître l'autonomie constitutionnelle du Québec au sens de l'article 1, l'article 5 permet à l'Assemblée nationale de déclarer qu'une loi « protège la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Cette déclaration emporte des conséquences majeures et inédites qui soulèvent l'inquiétude du Jeune Barreau.

Une fois déclarée comme protégeant la nation, aucun organisme mentionné à l'Annexe I de la loi ne peut « contester le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition » visée par la déclaration ou « autrement contribuer à une telle contestation » 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 ».

À première vue, cette mesure est particulièrement consternante pour le Jeune Barreau, dans la mesure où les ordres professionnels sont expressément mentionnés à l'annexe 1 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*. Or, le Jeune Barreau constitue un regroupement de membres inscrits au Tableau de l'ordre depuis dix ans ou moins, conformément à l'article 26.1 e) de la Loi sur le Barreau[49]. Ce regroupement, étant financé en partie par le Barreau de Québec, se verrait ainsi privé de la possibilité d'intenter une telle contestation avec la quasi-totalité de ses fonds, même si celle-ci était manifestement dans l'intérêt de ses membres et dans celui de la protection du public.

Plus largement, cette mesure semble mal arrimée avec l'objectif annoncé et semble particulièrement inopportune dans le cadre d'une société fondée sur la démocratie et la primauté du droit.

Soulignons ici que serait visée par une telle déclaration :

- La Constitution du Québec (Constitution, art. 61);
- La *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* (art. 30);
- La *Charte de la langue française* (art. 19);
- La *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* (art. 37);
- La *Loi sur la laïcité de l'État* (art. 41);

Au nom de la préservation et de l'accroissement de l'autonomie constitutionnelle du Québec à travers une « action gouvernementale coordonnée dans la défense des intérêts

[49] *Loi sur le Barreau,* RLRQ, c. B-1.

supérieurs du Québec » (art. 1), la totalité des organismes de l'administration publique québécois (et même plus[50]) se verrait privée de leur droit fondamental d'ester en justice pour contester la validité constitutionnelle d'une disposition ainsi protégée.

Le Jeune Barreau se questionne d'abord sur le lien qui unit cette mesure et l'objectif d'« action gouvernementale coordonnée » en matière d'autonomie constitutionnelle, ainsi définie à l'article 1 : « L'autonomie constitutionnelle consiste en la capacité du Québec d'exercer tous ses pouvoirs, d'accomplir toutes les responsabilités qui leur sont afférentes et de faire librement tous les choix qui en découlent, sans subordination à l'État fédéral et sans empiétement de celui-ci sur les compétences constitutionnelles du Québec ». Si l'objectif de faire « front commun » à l'égard d'actions mettant en jeu l'autonomie constitutionnelle du Québec est compréhensible dans des situations mettant en jeu le fédéralisme, en quoi la limitation au droit d'ester en justice d'organismes publics et parapublics à l'égard de lois québécoises participe-t-elle de l'autonomie constitutionnelle?

Alors que le projet constitutionnel est censé « rassembler les Québécoise[s] et les Québécois autour d'un symbole d'affirmation et de fierté », cette disposition apparaît plutôt vouloir limiter la dissension éventuelle au sein des organismes publics québécois à l'égard de plusieurs lois adoptées à la majorité simple par le gouvernement. Avec égards, cette disposition s'apparente davantage à un tour de force de la part de l'exécutif qu'à une mesure accroissant l'autonomie constitutionnelle québécoise.

À titre d'exemple, le Barreau du Québec, voire par extension le Jeune Barreau, ne pourrait, à partir de la quasi-totalité de ses fonds[51], contester en demande des dispositions de la *Charte de la langue française* sur la foi d'une contravention à la liberté d'expression protégée par la *Charte québécoise* ou la *Charte canadienne*.

Une telle restriction va à l'encontre des principes fondamentaux énoncés à l'article 18 de la Constitution. Elle occulte également le rôle significatif que les organismes mentionnés à l'Annexe I ont historiquement joué dans le débat démocratique au Québec et au pays, notamment en contestant la validité de certaines lois, par exemple :

- Dans *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, le conseil scolaire francophone a contesté avec succès plusieurs aspects du financement du système d'éducation qui pénalise la minorité linguistique francophone sur la base de l'article 23 de la Charte canadienne.

---

[50] Comme les universités qui ne font pas partie de l'administration publique sous réserve de celles établies par la *Loi sur l'Université du Québec*, RLRQ c. U-1 (Issalys et Lemieux, *supra* note 44 à la p 567 et *McKinney c. Université de Guelph*, [1990] 3 RCS 229).

[51] Qui seraient des « sommes provenant […] de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec » (*Loi sur le Barreau*, RLRQ, c. B-1, art. 68 ss).

- Dans *Québec c. Barreau de Montréal, 2001 CanLII 20651 (QC CA)*, le Barreau de Montréal a contesté avec succès des dispositions de la *Loi sur la justice administrative* sur la nomination des membres du Tribunal administratif du Québec qui contrevenaient à la garantie d'indépendance de l'article 23 de la *Charte québécoise*.

Les récentes contestations des lois et mesures à l'initiative du gouvernement par des organismes qui seraient visés par l'interdiction nous semblent elles aussi faire partie intégrante du processus démocratique et du respect de la primauté du droit dans la mesure où elles assurent un contrôle constitutionnel effectif des lois adoptées par l'Assemblée nationale qui contreviennent à la Charte québécoise ou la Charte canadienne[52]. Ces contestations permettent d'agir comme un contre-pouvoir efficace dans la sauvegarde des droits et libertés et de la protection du public en ce qui concerne les ordres professionnels. Elles montrent également qu'il n'existe pas de consensus sur les « caractéristiques fondamentales de la nation québécoise » et qu'une « action gouvernementale coordonnée » ne semble pouvoir être atteinte qu'en limitant le droit fondamental d'ester en justice des organismes publics qui seraient en désaccord avec le gouvernement, ce qui nous semble miner substantiellement la légitimité de la Constitution et la qualification du Québec à titre d'État de droit.

Cette limite au contrôle judiciaire aura donc un effet neutralisant et centralisateur à l'égard d'une grande variété des organismes publics québécois qui regroupent des organismes plus ou moins proches de du gouvernement et assujettie à des degrés variables d'autonomie. Par exemple, les personnes désignées par l'Assemblée nationale relèvent notablement de l'Assemblée nationale et non du gouvernement ou d'un ministre, et ce dans un souci d'indépendance[53]. De même, les municipalités sont des organismes décentralisés autonomes gouvernés par un conseil municipal ne relevant pas directement de l'administration centrale. Les ordres professionnels et le Conseil de la magistrature du Québec sont quant à eux nés d'un souci d'autorégulation qui suppose de nouveau une forme d'indépendance à l'égard du gouvernement[54]. Cette autonomie relative[55] s'arrime difficilement avec l'interdiction pour eux de contester, en demande, des dispositions fondamentales de l'ordre juridique québécois. L'interdiction qui leur serait faite par l'article 5 pourrait mettre en péril le plein exercice de leurs missions.

---

[52] Par exemple : *Procureur général du Québec c. Conseil de la magistrature du Québec*, 2023 QCCA 676 (sur le projet de loi no. 96, *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*).

[53] Issalys et Lemieux, *supra* note 44 aux pp 405 et 406. Voir également Assemblée nationale du Québec, « Personnes désignées par l'Assemblée nationale », en ligne: <https://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/assemblee-nationale/personnes-designees-assemblee.html>.

[54] Issalys et Lemieux, *supra* note 44 à la p 535.

[55] *Ibid*., aux pp 297, 298 et 308.

À tout événement, le Jeune Barreau estime globalement mal avisé d'édicter unilatéralement une constitution à la majorité simple pour ensuite empêcher l'ensemble de l'administration publique d'en contester la validité. La « souveraineté parlementaire » ne peut exister en vase clos et doit pouvoir s'arrimer avec effectivité avec les principes démocratiques et la primauté du droit comme l'exposait la Cour suprême en 1998 dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* :

> « 67. L'assentiment des gouvernés est une valeur fondamentale dans notre conception d'une société libre et démocratique. Cependant, la démocratie au vrai sens du terme ne peut exister sans le principe de la primauté du droit. C'est la loi qui crée le cadre dans lequel la «volonté souveraine» doit être déterminée et mise en {oe}uvre. Pour être légitimes, les institutions démocratiques doivent reposer en définitive sur des fondations juridiques. Cela signifie qu'elles doivent permettre la participation du peuple et la responsabilité devant le peuple par l'intermédiaire d'institutions publiques créées en vertu de la Constitution. Il est également vrai cependant qu'un système de gouvernement ne peut survivre par le seul respect du droit. Un système politique doit aussi avoir une légitimité, ce qui exige, dans notre culture politique, une interaction de la primauté du droit et du principe démocratique. Le système doit pouvoir refléter les aspirations de la population. Il y a plus encore. La légitimité de nos lois repose aussi sur un appel aux valeurs morales dont beaucoup sont enchâssées dans notre structure constitutionnelle. Ce serait une grave erreur d'assimiler la légitimité à la seule «volonté souveraine» ou à la seule règle de la majorité, à l'exclusion d'autres valeurs constitutionnelles »[56].

Cette limitation du contrôle judiciaire met en péril la primauté du droit et la démocratie que la Constitution cherche pourtant à garantir et serait également susceptible de miner l'accessibilité à la justice. En effet, l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* a le potentiel de faire reposer le fardeau de contester les lois ainsi protégées sur les acteurs privés dans la mesure où des acteurs publics comme des ordres professionnels ou des universités ne pourraient plus le faire.

Cette conclusion serait exacerbée par l'interdiction qui serait faite aux syndicats d'utiliser les cotisations « non facultatives » pour « toute intervention ou toute représentation faite dans le cadre d'une affaire civile, pénale ou criminelle, ou préalablement à une telle affaire, lorsque cette affaire, quel que soit son objet, concerne le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une loi, d'un règlement, d'un décret du gouvernement ou d'un arrêté ministériel » contenue à l'article 7 du *Projet de loi no.3 Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail*[57].

---

[56] *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217.

[57] Voir par exemple *Fédération autonome de l'enseignement c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 4272.

Le Jeune Barreau souligne également que la mention « ou autrement contribuer à une telle contestation » porte à confusion. Cette contribution est-elle limitée aux interventions défavorables à la loi protégée ou pourrait-elle aussi interdire une intervention dans une instance judiciaire pour soutenir la validité de la loi protégée ?

Le Jeune Barreau accueille néanmoins favorablement le maintien de la possibilité de contester ces lois protégées à titre de moyen de défense dans une instance. Cette exception obligerait par contre les organismes visés à violer la loi protégée avant de pouvoir en contester la validité, ce qui est susceptible de miner tout autant la recherche d'une « action gouvernementale coordonnée ». À tout événement, l'opportunité de cette mesure dans son ensemble nous apparaît pour le moins discutable.

Recommandation 9 : Modifier l'article 12 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle en y ajoutant une mention à l'effet que le gouvernement veille au respect de l'indépendance judiciaire.

Amendement proposé

ARTICLE 2

À l'article 2 du projet de loi :

Modifier l'article 12 en y ajoutant un alinéa après le second alinéa.

« **12**. Le ministre est le conseiller du gouvernement du Québec en matière de politiques institutionnelles et constitutionnelles. Il veille au respect des intérêts constitutionnels du Québec ainsi qu'à l'intégrité de ses institutions et assure l'adéquation de l'action des ministères et des organismes avec ces intérêts.

À ce titre, il dirige toute négociation de nature constitutionnelle au nom du gouvernement et le conseille sur toute question touchant les pouvoirs et prérogatives des institutions du Québec, son statut politique et constitutionnel et les institutions communes de l'union fédérale canadienne.

Le gouvernement veille également au respect de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux judiciaires. »

En complément de la recommandation concernant l'article 48 de la Constitution (Recommandation 7), le Jeune Barreau croit essentiel de prévoir spécifiquement que le gouvernement doit agir en tant que gardien du respect de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux judiciaires. En effet, afin de permettre aux tribunaux d'exercer pleinement leur rôle, notamment celui de gardien de la Constitution, le gouvernement doit s'assurer de préserver l'indépendance des tribunaux. Cette obligation comporte un

premier volet concernant l'administration générale des tribunaux et un second volet concernant l'indépendance des juges qui va du mode de nomination à leur autonomie décisionnelle en passant par leur rémunération. Il est du ressort du gouvernement de garantir le respect des tribunaux et il va de soi qu'une telle obligation soit enchâssée dans la loi visant à renforcer l'autonomie constitutionnelle de la nation.

La modification proposée par le Jeune Barreau a donc pour objectif d'assurer une fois de plus le respect des principes de séparation des pouvoirs et de primauté du droit.

Partie III du Projet de loi n°1 : Loi sur le Conseil constitutionnel

Recommandation 10 : **Prévoir une saisine additionnelle**

Amendement proposé

ARTICLE 3

À l'article 3 du projet de loi :

Ajouter, dans le second alinéa de l'article 2, les mots « un groupe parlementaire »

« **2**. Le Conseil a pour mandat de donner, lorsque le gouvernement, un groupe parlementaire ou l'Assemblée nationale le requiert, son avis écrit sur l'interprétation de la Constitution du Québec (*indiquer ici l'année et le numéro de chapitre de la présente loi ainsi que le numéro de l'article de cette loi qui édicte la Constitution du Québec*) ou sur les conséquences sur le Québec d'une initiative fédérale. »

Pour éviter que la capacité de saisir le Conseil constitutionnel soit l'apanage de l'exécutif et afin de donner tout son sens à la création de ce nouvel organe de l'État, le Jeune Barreau est d'avis que le Conseil constitutionnel ne devrait pas pouvoir être saisi uniquement lorsque le groupe parlementaire majoritaire le requiert. Pour cette raison, le Jeune Barreau propose d'insérer dans la *Loi sur le Conseil constitutionnel* la possibilité pour un certain nombre de députés de pouvoir saisir le Conseil constitutionnel.

Une telle proposition est inspirée de la Constitution française[58]. L'article 61 de cette dernière prévoit que 60 députés (sur 577[59]) peuvent déférer une loi, avant sa promulgation, au Conseil constitutionnel. Un tel pouvoir de saisine a été octroyé aux parlementaires après plusieurs réformes constitutionnelles afin de donner « les moyens au Conseil constitutionnel de s'imposer comme un gardien efficace des droits et libertés fondamentales »[60].

L'intégration d'une possibilité de saisine similaire au Québec apparaît pertinente selon le Jeune Barreau, d'autant plus que l'amendement bénéficierait de l'expérience pratique de la France plutôt que de devoir attendre une quelconque réforme constitutionnelle.

---

58 Constitution du 4 octobre 1958, *supra* note 42, art. 61.

59 *Ibid*., art. 24.

60 République Française, « Qui peut saisir le Conseil constitutionnel? », en ligne : <https://www.vie-publique.fr/fiches/19559-qui-peut-saisir-le-conseil-constitutionnel>.

Ainsi, en appliquant une proportion similaire à celle de la France (60/577) à l'Assemblée nationale, cela représenterait environ 14 députés sur 125, soit tout près du nombre prévu au *Règlement de l'Assemblée nationale* pour former un groupe parlementaire[61]. Afin de faciliter la rédaction et favoriser une uniformité parmi les textes législatifs et règlementaires, il est donc proposé d'ajouter à l'article 2 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel*, la possibilité pour un groupe parlementaire de donner mandat au Conseil constitutionnel. Ainsi, sans rendre la saisine du Conseil constitutionnel trop accessible, par exemple à toute organisation de la société civile, ce qui risquerait potentiellement de ralentir son fonctionnement, l'amendement proposé permettrait aux groupes d'opposition siégeant à l'Assemblée nationale de soumettre de telles questions au Conseil constitutionnel. Une telle possibilité de saisine additionnelle permettrait donc de renforcer la pertinence et le champ d'action du Conseil en bénéficiant d'un avis d'experts, lorsque les circonstances le justifient et non seulement lorsque le gouvernement le requiert.

Recommandation 11 : Préciser que les avis du Conseil constitutionnel peuvent comprendre des dissidences

Amendement proposé

ARTICLE X

À l'article 3 du projet de loi :

Retirer, dans le second alinéa de l'article 4, les mots « et sans motifs dissidents »

« **4**. Les avis du Conseil sont rendus dans les 90 jours de la demande.

Ces avis sont rendus à la majorité des membres du Conseil ~~et sans motifs dissidents~~. »

Afin d'engager un dialogue efficace avec les tribunaux[62], la *Loi sur le Conseil constitutionnel* devrait prévoir que les avis du Conseil constitutionnel sont rendus à la majorité simple de ses membres, laissant ainsi la possibilité à des opinions dissidentes. Ce mécanisme participe à l'exercice démocratique (art. 18 Constitution) et permet également de faire avancer le droit plus efficacement. Comme le soulignait l'ancienne juge à la Cour suprême du Canada l'honorable Claire l'Heureux-Dubé :

[61] Assemblée nationale, *Règlement et autres règles de procédure*, Québec, septembre 2024.

[62] Rapport du Comité consultatif, *supra* note 9 à la p 54.

> « […] Les opinions dissidentes dans les jugements dont l'objet revêt une grande importance pour la société civile, ou qui soulèvent des questions de droit nouvelles, permettent au droit de s'adapter aux valeurs nouvelles de la société de façon graduelle, à travers l'exploration et l'explication par les juges, et par les juristes actuels et futurs, des diverses approches possibles face à une même problématique »[63].

Le Jeune Barreau croit donc que l'opinion du Conseil constitutionnel devrait aménager un espace pour la dissidence, la qualité des avis rendus n'en étant pas pour autant affectée, bien au contraire.

Recommandation 12 : Modifier l'article 6 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* pour réserver un siège à une personne de 35 ans et moins et préciser les critères de sélection.

Amendement proposé

ARTICLE X

À l'article 3 du projet de loi :

Au deuxième alinéa de l'article 6, ajouter les mots « de leur expérience, de leur expertise »

Modifier l'article 6 en y ajoutant un troisième alinéa.

« **6.** Le Conseil est composé de cinq membres, dont son président. Ils sont nommés par l'Assemblée nationale, sur motion du premier ministre et avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée.

Le premier ministre propose les membres sur recommandation du ministre et du ministre de la Justice et en fonction de leur expérience, de leur expertise, de leur sensibilité et de leurs intérêts marqués pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise ainsi que de l'autonomie constitutionnelle et des caractéristiques fondamentales du Québec.

Au moins un des membres du Conseil doit être d'un âgé de 35 ans ou moins au moment de sa nomination »

Soucieux, d'une part, d'assurer une représentativité de la jeunesse dont font partie ses membres, le Jeune Barreau propose de réserver un siège parmi ceux prévus pour constituer le Conseil constitutionnel à un membre âgé de moins de 35 ans. Inspirée de

[63] Claire l'Heureux-Dubé, « La pratique des opinions dissidentes au Canada- L'opinion dissidente : voix de l'avenir? », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 8, juillet 2000, en ligne : <http://conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-pratique-des-opinions-dissidentes-au-canada-l-opinion-dissidente-voix-de-l-avenir>.

l'article 3.6 de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*, RLRQ, c. G-1.02, cette suggestion permettrait d'intégrer aux avis du Conseil constitutionnel la perspective des jeunes de la nation, ceux-ci étant notamment encore plus susceptibles d'être directement touchés par les questions soumises au Conseil. Si la Commission souhaite néanmoins conserver minimalement la présence de cinq personnes disposant d'une plus grande expérience sur le Conseil, le Jeune Barreau suggère alors de porter à sept le nombre de sièges, et ce, afin de permettre l'intégration d'une personne âgée de moins de 35 ans au Conseil constitutionnel.

D'autre part, les critères de nomination proposés à l'article 6 al.2 sont actuellement les suivants :

> « Le premier ministre propose les membres sur recommandation du ministre et du ministre de la Justice et en fonction de leur sensibilité et de leur intérêt marqué pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise ainsi que de l'autonomie constitutionnelle et des caractéristiques fondamentales du Québec ».

Inspiré par les critères de sélection des membres du Tribunal des droits de la personne et de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Jeune Barreau suggère de préciser les critères de sélection en ajoutant l'expérience et l'expertise[64]. Ces critères additionnels permettraient de renforcer la légitimité de même que la crédibilité des avis rendus par le Conseil constitutionnel. Bien entendu, ces critères devraient être appliqués d'une manière qui se concilie avec le poste de membre âgé de 35 ans ou moins afin de ne pas être au détriment d'un poste représentatif de la jeunesse.

Recommandation 13 : Retirer l'article 20 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel*

Pour assurer une forme d'indépendance du Conseil constitutionnel, le Jeune Barreau propose de retirer l'article 20 qui rend le ministre responsable des Relations canadiennes et des Affaires constitutionnelles responsable de l'application de la *Loi sur le Conseil constitutionnel*.

Dans la mesure où les membres du Conseil constitutionnel sont nommés aux deux tiers de l'Assemblée nationale comme les autres « organes centraux indépendants »[65], le Jeune Barreau estime inopportun d'attribuer à un ministre la responsabilité de l'application de la *Loi sur le Conseil constitutionnel*. Dans un souci d'indépendance, le Conseil constitutionnel ne devrait pas relever de l'exécutif, mais plutôt de l'Assemblée nationale

---

64 *Charte québécoise, art. 101.* Le Comité consultatif recommandait d'ailleurs une diversité « d'expertises » (Rapport du Comité consultatif, *supra* note 9 à la p 55).

65 Issalys et Lemieux, *supra* note 44 aux p 405 et 406 (« [...] l'efficacité et la crédibilité des organes investis de ces missions de contrôle supposaient de leur part une certaine indépendance par rapport aux dirigeants du Pouvoir exécutif »).

comme c'est le cas par exemple pour le Protecteur du citoyen[66], le Directeur général des élections[67], la Commission de la représentation électorale[68] ou le Vérificateur général[69].

Si les membres sont nommés sur recommandation du ministre des Relations canadiennes et des Affaires constitutionnelles, ce dernier ne devrait pas pour autant être responsable de l'application de lois dans la mesure où cette responsabilité pourrait entacher l'apparence d'impartialité du Conseil constitutionnel.

Cette recommandation, si anodine puisse-elle paraître, vise à éviter que le Conseil constitutionnel et ses avis ne servent d'instrument pour justifier des initiatives gouvernementales qui pourraient par exemple contrevenir aux droits et libertés fondamentaux sur la base des droits collectifs prévus à la Constitution (qui, rappelons-le, serait édictée par le gouvernement seul). Les recommandations 10 et 11 vont également dans le même sens : éviter que le Conseil constitutionnel ne soit en fait un simple outil de légitimation de l'action étatique.

---

66 *Loi sur le protecteur du citoyen*, RLRQ, c. E-3.3.

67 *Loi électorale*, RLRQ, c. E.3.3.

68 *Ibid*.

69 *Loi sur le vérificateur général*, RLRQ, c. V. 5.01.

Partie V : Autres modifications

V.1 – Charte des droits et libertés de la personne

Recommandation 14 : Adopter l'article 20 prévu à la partie V « Autres modifications » du *Projet de loi nº1* à l'unanimité de l'Assemblée nationale.

Les articles 20 et 21, en ce qu'ils modifient l'article 9.1 de la *Charte québécoise* et y ajoutent l'article 9.2 devraient être adoptés, le cas échéant, suivant un consensus ou l'unanimité de l'Assemblée nationale. Les modifications à la *Charte québécoise* devraient être faites d'une manière qui permet de sauvegarder son statut prépondérant et de la mettre à l'abri des volontés du seul parti au pouvoir (voir Recommandation 2). Comme le soulignent Oscar Bourgeois et Robert Leckey, « un tel seuil rappellerait aux parlementaires que les droits fondamentaux reposent sur une volonté collective qui dépasse la simple majorité ». Ils soulignent d'aventure que « le respect des droits fondamentaux demeure un projet collectif qui, bien au-delà de l'enceinte parlementaire et des palais de justice, interpelle toute la société »[70].

Par ailleurs, l'ajout proposé de l'expression « des droits collectifs de la nation québécoise » à l'article 9.1 de la *Charte québécoise* laisse entendre que les droits collectifs de la nation ne concourent pas nécessairement à la protection des droits et libertés de la personne, mais pourrait, au contraire, y représenter une limite. Concernant lesdits droits collectifs, nous vous référons à nos commentaires contenus à notre Recommandation 4.

V.2 – Code de procédure civile

Recommandation 15 : Retirer l'article 27 du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 30 C.p.c

Pour les motifs qui suivent, l'article 27 du *Projet de loi nº1*, en ce qu'il modifie l'article 30 du *Code de procédure civile* (« **C.p.c.** »), nous apparaît superflu.

La modification apportée à l'article 30 du C.p.c. aurait pour effet de permettre au Procureur général du Québec (« **PGQ** ») seul d'interjeter appel de plein droit des jugements rendus

[70] Bourgeois et Leckey, *supra* note 12 à la p 382.

dans le cadre d'un pourvoi en contrôle judiciaire visant la révision d'une décision relative aux droits particuliers de l'État, conformément à l'article 529(2) C.p.c.

Or, dans l'état actuel du droit, les « jugements et ordonnances qui portent […] sur les droits particuliers de l'État […] » sont déjà appelables de plein droit (art. 30 al.1 C.p.c)[71]. Le « jugement rendu sur un pourvoi en contrôle judiciaire portant sur la révision d'une décision ou d'un jugement qui se prononce sur les droits particuliers de l'État » nous semble dès lors déjà être couvert par l'article 30 al.1 C.p.c[72].

La modification proposée instaurerait une asymétrie procédurale en faveur exclusive du PGQ, en priorisant les droits de l'État au détriment de ceux des autres parties, sans justification suffisante. Le rejet d'une demande de révision judiciaire peut pourtant entraîner des conséquences sérieusement préjudiciables pour le public. Il serait donc inéquitable que le PGQ bénéficie d'un droit d'appel automatique, alors que les justiciables doivent obtenir une permission pour exercer ce même recours. Par ailleurs, le mécanisme de permission d'appel devant la Cour d'appel constitue déjà une voie adéquate pour évaluer les enjeux soulevés par une décision en révision judiciaire, y compris ceux qui concernent le gouvernement. Enfin, il convient de souligner que d'autres entités, telles que les organismes décentralisés qui défendent des décisions étatiques dans le cadre de pourvois en contrôle judiciaire, pourraient également souhaiter bénéficier du même droit d'appel automatique que celui accordé au PGQ. Par exemple, pourquoi une municipalité ne devrait-elle pas avoir le bénéfice d'un appel de plein droit de la même manière qu'un ministre?

Cette mesure semble de nouveau privilégier une approche centralisatrice de l'exercice des pouvoirs publics. De même, si un pourvoi en contrôle judiciaire d'une décision d'un organisme décentralisé comme une municipalité fait également intervenir les droits particuliers de l'État à travers la contestation d'une disposition de la loi, l'ajout proposé pourrait être interprété comme signifiant que l'appel serait de plein droit s'il est logé par le PGQ, mais désormais assujetti à l'obtention d'une permission s'il est logé par la municipalité ou le demandeur.

Cette incertitude, conjuguée à l'asymétrie procédurale créée, justifie une réévaluation de la modification proposée.

---

[71] La Cour d'appel du Québec a interprété ce droit d'appel de plein droit aux seuls jugements qui mettent fin à une instance : *Droit de la famille — 191850*, 2019 QCCA 1484.

[72] Les jugements sur un pourvoi en contrôle judiciaire qui portent sur la révision d'une décision ne portant pas sur les droits particuliers de l'État est plutôt appelable sur permission (art. 30 al.2 (5) C.p.c).

Recommandation 16 : Retirer l'article 28 du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 31 C.p.c

L'article 28, en modifiant l'article 31 du C.p.c., permettrait au PGQ d'interjeter appel de plein droit d'un jugement interlocutoire ordonnant le sursis de l'application d'une loi, d'un règlement ou d'un décret gouvernemental.

Pour les mêmes raisons que celles exposées à la recommandation 14, la modification proposée crée une iniquité en priorisant les droits de l'État de manière disproportionnée par rapport à ceux du public. Elle accorde également un avantage injustifié au gouvernement et à ses ministres, au détriment des organismes décentralisés, qui disposent pourtant eux aussi du pouvoir d'adopter des règles de droit pouvant faire l'objet d'un sursis[73].

Il convient également de souligner que le fardeau de preuve imposé aux demandeurs pour obtenir le sursis de l'application d'une loi, d'un règlement ou d'un décret gouvernemental est particulièrement rigoureux, ce qui rend l'octroi de cette mesure exceptionnel[74]. Combinée au droit d'appel de plein droit accordé au PGQ, cette exigence crée un régime procédural à deux vitesses, dans lequel les demandeurs se trouvent désavantagés tant en raison du fardeau élevé à satisfaire que de l'absence de droit d'appel automatique, contrairement au PGQ.

Cette disposition devrait donc être retirée afin de garantir un traitement équitable de tous les justiciables devant les tribunaux judiciaires.

Recommandation 17 : Retirer l'article 29 du *Projet de loi nº1* modifiant l'article 76 C.p.c

L'article 29 ajouterait un cinquième alinéa à l'article 76 C.p.c qui se lirait ainsi : « 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 ».

Ce nouvel alinéa semble inconciliable avec la constitution du Canada (incluant la *Charte canadienne*[75]), la *Charte québécoise* et le rôle des tribunaux qui agissent comme gardiens de la Constitution. Les tribunaux sont en effet habilités à soulever d'office les enjeux

---

[73] Avec ou sans la participation au débat du PGQ.

[74] *Procureur général du Québec* c. *Gaspé Énergies inc.*, 2025 QCCA 629.

[75] Mais également de la compétence inhérente des cours supérieures de se prononcer sur la constitutionnalité des lois: *Loi constitutionnelle de 1867* (R-U), 30 & 31 Vict, c.3, art. 96; *Proc. Gén. Can. c. Law Society of B.C.*, [1982] 2 RCS 307 et *Bergevin c. Procureur général du Canada*, 2023 QCCA 1495 (« Les cours supérieures provinciales disposent d'une compétence fondamentale ou inhérente que le législateur ne peut écarter et qui leur permet de trancher toute contestation mettant en cause la constitutionnalité d'une loi provinciale ou fédérale »).

constitutionnels dans le souci de sauvegarder la primauté du droit[76]. Ils doivent par ailleurs exercer leurs fonctions « dans le respect de la primauté du droit » (art. 53 Constitution).

De plus, cette modification s'accorde difficilement avec l'article 79 C.p.c qui permet au tribunal, même d'office, d'ordonner aux parties d'inviter le PGQ à intervenir comme partie lorsque l'instance « met en cause une question d'intérêt public ».

Cette modification à l'article 76 C.p.c pourrait potentiellement forcer certains décideurs à rendre des décisions qu'ils savent inconstitutionnelles, à défaut d'un avis de l'article 76 C.p.c. De plus, cet amendement est hautement problématique pour les justiciables qui se représentent seuls, phénomène particulièrement visible devant les tribunaux administratifs[77].

Le Jeune Barreau est particulièrement préoccupé par cette limite imposée aux tribunaux, notamment par son impact sur les jeunes plaideurs qu'il a pour mission de représenter. En effet, un avocat en début de carrière qui n'aurait pas identifié l'entièreté des enjeux constitutionnels dans un dossier ne pourrait bénéficier des indications du tribunal laissant entrevoir la présence éventuelle de questions constitutionnelles sous-jacentes. Cette restriction risque également de compromettre la bonne administration de la justice et la protection du public, en empêchant les tribunaux de soulever de tels enjeux dans des dossiers où les parties, représentées ou non, n'en auraient pas fait état.

Dans tous les cas, si dans un souci du respect du principe contradictoire (art. 10 C.p.c) le législateur souhaite impérativement limiter le pouvoir d'un juge de soulever d'office des questions constitutionnelles, cette limitation devrait être ciblée. Elle devrait interdire au tribunal de transmettre l'avis « de sa propre initiative », en lui permettant d'« enjoindre une partie à soulever une telle question ou à demander une telle réparation ». Ceci préserverait le rôle des tribunaux et des cours supérieures d'agir comme « défenseurs de premier plan des libertés individuelles et des droits de la personne »[78].

---

[76] *Ville de Montréal c. Derradji*, 2021 QCCA 1434 ; *R. c. Boire*, 1991 CanLII 2805 (QC CA); *Procureur général du Québec c. Pryde*, 2025 QCCA 736.

[77] Et qui a tendance à s'accroître : Kenza Sassi, *Les personnes non représentées par avocat devant les tribunaux judiciaires civils*, Mémoire de maîtrise, 2018, Université Laval [non publié] aux pp 7 à 11, en ligne :<https://corpus.ulaval.ca/server/api/core/bitstreams/2ab22009-8b8f-49ac-8ba1 776361c489ee/content>.

[78] *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35, au para 108.

Jeune Barreau de Québec

Recommandation 18 : Modifier l'article 31 du *Projet de loi nº1* ajoutant l'article 79.1 C.p.c

Amendement proposé

ARTICLE X

À l'article 31 du projet de loi :

Remplacer, dans le premier alinéa, les mots « ~~avec prudence et déférence envers l'autorité qui l'a adopté ou pris en tenant compte de la présomption de conformité constitutionnelle des lois.~~ » par le mot « sans ».

Ajouter *in fine*, dans le premier paragraphe du second alinéa, les mots « soit une question sérieuse à juger ».

Retirer la dernière phrase du troisième alinéa.

« **31.** Ce code est modifié par l'insertion, après l'article 79, du suivant :

79.1. Dans le cadre d'une demande de 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 dont le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité est contesté, le tribunal rend sa décision ~~avec prudence et déférence envers l'autorité qui l'a adopté ou pris en tenant compte de la présomption de conformité constitutionnelle des lois. Il ne lui appartient pas de~~ sans se prononcer sur l'opportunité ou l'efficacité de la règle de droit contestée.

Un tel sursis ne peut être accordé que si la personne qui le demande démontre :

1° qu'elle présente une apparence de droit, soit une question sérieuse à juger;

2° qu'elle subirait un préjudice réel, sérieux et irréparable si le sursis n'était pas accordé;

3° que l'intérêt public requiert, selon la prépondérance des inconvénients, que le sursis soit accordé.

Le préjudice réel, sérieux et irréparable doit être démontré par des éléments de preuve précis et détaillés. Un préjudice fondé sur des hypothèses ou de la spéculation n'est pas réel, sérieux et irréparable.

Dans l'évaluation de la prépondérance des inconvénients, il est présumé que la règle de droit contestée a été adoptée dans l'intérêt public et que celui-ci est servi par le maintien de l'application de cette règle pendant l'instance. ~~L'État n'est pas tenu de démontrer que cette règle est à l'avantage du public~~. »

L'article 31, en introduisant l'article 79.1 au C.p.c, vient codifier les critères jurisprudentiels applicables à l'octroi d'un sursis de l'application d'une règle de droit en cours d'instance, tout en y ajoutant certains éléments nouveaux qui alourdissent davantage le fardeau imposé aux demandeurs souhaitant obtenir une telle mesure.

Les critères et leur appréciation reprennent en substance les critères des arrêts *RJR-Macdonald Inc. c. Canada (Procureur général)*[79] et *Harper c. Canada* (P.G.)[80].

Trois modifications importantes sont toutefois faites par l'ajout proposé.

Premièrement, le tribunal doit rendre sa décision avec « prudence et déférence envers l'autorité » qui a adopté la règle de droit. La « déférence » et la « prudence » semblent déjà se trouver dans le test tel qu'expliqué à travers la présomption de validité de la loi.

Deuxièmement, le demandeur doit démontrer que l'intérêt public requiert manifestement selon la prépondérance des inconvénients l'octroi du sursis. Les lois visées par un sursis sont déjà présumées être valides, avoir été adoptées pour le bien public et servir un objectif d'intérêt général valable[81]. L'octroi du sursis fait également présumer qu'un préjudice irréparable sera causé à l'intérêt public[82].

Troisièmement, en matière constitutionnelle, le critère applicable pour l'octroi d'un sursis est celui de la « question sérieuse à juger », qui constitue un seuil abaissé visant à faciliter l'accès à cette mesure en raison de l'importance des enjeux en cause[83]. Or, en employant l'expression « apparence de droit », le législateur semble vouloir rehausser ce seuil, même dans un contexte interlocutoire où une norme plus souple est justifiée. Cette modification rend le recours au sursis encore plus difficile à obtenir, augmentant le risque qu'un préjudice réel, sérieux ou irréparable se concrétise sans que les tribunaux puissent intervenir par le biais d'un sursis et ainsi affaiblir sur ce point additionnel le pouvoir de contrôle des tribunaux.

Ces trois ajouts semblent indiquer une intention législative destinée à rehausser le seuil à atteindre pour obtenir un sursis d'application d'une règle de droit qui représente déjà, dans l'état actuel du droit, un défi de taille. Cette modification vient ainsi affaiblir le pouvoir de

---

79 [1994] 1 RCS 311.

80 2000 CSC 57. Voir aussi *Hak c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCS 2989 et *Hak c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 2145 ou *Lalande c. Procureur général du Québec*, 2024 QCCS 4418 sur l'application de ces critères.

81 *Hak c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 2145 au para 105 et *Procureur général du Québec* c. *Gaspé Énergies inc.*, 2025 QCCA 629, par. 116 à 140.

82 *Harper c. Canada (P.G.)*, 2000 CSC 57 au para 9 et *Procureur général du Québec* c. *Gaspé Énergies inc.*, 2025 QCCA 629, par. 116 à 140.

83 *Lalande c. Procureur général du Québec,* 2024 QCCS 4418. Il peut aussi correspondre à une « forte apparence de droit » lorsqu'un sursis s'apparente à une ordonnance mandataire.

contrôle judiciaire des tribunaux, pourtant essentiel à la préservation de l'État de droit et au respect de la primauté du droit.

V.3 – Loi d'interprétation

Recommandation 19 : Importance du maintien des articles 38 et 39 du *Projet de loi nº1*

Le Jeune Barreau accueille favorablement l'ajout des articles 40.4 et l'article 41.5 dans la *Loi d'interprétation*, RLRQ. I-16.

La mention explicite de la prise en considération de la tradition civiliste du Québec dans l'interprétation des lois apparaît permettre de prendre en compte la spécificité québécoise dans le processus d'élaboration, d'écriture et d'interprétation des lois.

De même, l'analyse différenciée des droits et libertés prévus dans l'une et l'autre des *Chartes* permet de mieux capter l'entièreté des objets de protection des droits et libertés protégés et de les garantir avec effectivité.

Ces mesures participent efficacement et avec proportionnalité au renforcement de l'autonomie constitutionnelle du Québec en permettant aux tribunaux de tenir compte de la spécificité québécoise, sans pour autant mettre en péril les contre-pouvoirs et le contrôle juridictionnel.

Jeune Barreau de Québec

Conclusion

Le Jeune Barreau reconnaît la volonté du gouvernement de vouloir doter le Québec d'une constitution. Néanmoins, à la lecture du Projet de loi nº1, certains principes fondamentaux apparaissent avoir été escamotés. L'exercice d'affirmation collectif d'une nation que sous-tend l'adoption d'une constitution ne peut être réalisé de la manière envisagée. Les recommandations formulées dans le présent mémoire vont donc en ce sens afin que la constitution soit, si elle est adoptée, le prisme qui reçoit l'héritage lumineux de celles et ceux qui ont bâti la nation et qui le décline en une multitude de principes qui éclaireront son avenir.

Le Jeune Barreau espère que le présent mémoire saura éclairer les travaux de la Commission et demeure disponible pour répondre à toute demande de clarification quant aux recommandations proposées.

* * *

Le Jeune Barreau de Québec tient à remercier les membres de son comité aux Affaires publiques ayant contribué à la rédaction du présent mémoire, à savoir ***Me Benjamin Bolduc, Me Guillaume Renauld, Me Gabrielle Chagnon-Roy, Me Raphaël Gaudreault, Me Catherine Lord et Me Gabriel Boivin*** *pour leur apport et leurs réflexions.*

JEUNE BARREAU DE QUÉBEC, *Mémoire sur le Projet de loi n°1 Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, Novembre 2025. Adopté par le Conseil d'administration (résolution 2025-2026-32).