

# Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale

---

Projet de loi n<sup>o</sup>1,  
*Loi constitutionnelle  
de 2025 sur le Québec*

---





Document adopté à la 737<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 14 novembre 2025, par sa résolution COM-737-4.1.2

Jean-François TRUDEL  
Secrétaire de la Commission

#### Recherche, analyse et rédaction

Samuel BLOUIN, chercheur  
M<sup>e</sup> Evelyne PEDNEAULT, conseillère juridique  
M<sup>e</sup> Geneviève ST-LAURENT, conseillère juridique  
M<sup>e</sup> Mathilde VIAU-TASSÉ, conseillère juridique  
Direction de la recherche

#### Révision de texte et mise en page

Sylvie DURAND  
Direction de la recherche

Les recommandations de ce mémoire ont été approuvées par les membres de la Commission.

Stéphanie GAREAU, présidente par intérim et vice-présidente responsable du mandat Jeunesse  
Myrlande PIERRE, vice-présidente responsable du mandat Charte

Habib EL-HAGE  
Lizette GAUVREAU  
Marie-Laure LECLERCQ  
Sylvain LE MAY  
Martine ROY

Alain ROY  
Anne-Marie SANTORINEOS  
Nadine VOLLANT  
Marjorie VILLEFRANCHE



## À PROPOS DE LA COMMISSION DES DROITS

### Mission et responsabilités

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est constituée par la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission des droits est un organisme indépendant du gouvernement et remplit sa mission au seul bénéfice de la population et dans l'intérêt du public.

Forte de son indépendance et de son expertise, la Commission des droits a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec et d'en assurer la promotion. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la Loi sur la protection de la jeunesse. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

La Commission des droits est l'institution clé pour la défense d'une société juste et égalitaire. Elle assure des services accessibles et efficaces et ses actions visent des retombées concrètes et des impacts significatifs pour toutes et tous, dans une perspective de cohésion sociale.



## TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DE LA COMMISSION DES DROITS .....	i
Résumé.....	iv
<b>La Charte des droits, le cœur de l'ordre constitutionnel québécois.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Un texte fondateur qui mérite un processus rassembleur .....</b>	<b>3</b>
1.1 Un processus constituant à inscrire dans la lignée de la tradition québécoise de consultation ...	3
1.2 Les limites du processus d'adoption et de modification de la Constitution proposée.....	5
1.3 L'absence de consultation préalable des Premières Nations et des Inuit.....	6
<b>2. La minorisation de la Charte et des droits qu'elle garantit dans l'ordre juridique québécois et devant les tribunaux .....</b>	<b>7</b>
2.1 Une modification sans précédent de la hiérarchie des normes en droit québécois qui réduit la place accordée à la Charte .....	8
2.1.1 La compatibilité des lois dérogeant à la Charte avec la Constitution proposée.....	9
2.1.2. Une disposition d'harmonisation qui doit permettre d'assurer la conformité des lois à la Charte, et non l'inverse .....	10
2.1.3 Le Code civil doit s'harmoniser avec la Charte .....	11
2.1.4 La primauté de la Charte sur les autres lois doit être garantie .....	12
2.1.5 D'autres dispositions du projet de Constitution qui pourraient avoir une incidence sur l'interprétation de la Charte .....	13
2.2 Les limites posées aux recours fondés sur la Charte : une barrière à l'effectivité des droits.....	14
2.2.1 Des restrictions sur les contestations judiciaires fondées sur la Charte .....	15
2.2.2 Limitation du rôle des tribunaux en matière de protection des droits et libertés de la personne .....	18
<b>3. L'affaiblissement de la Charte par la compromission de son équilibre interne .....</b>	<b>22</b>
3.1. La hiérarchisation des droits et libertés de la Charte : un recul pour les droits, incluant ceux des femmes .....	22
3.1.1 Assurer les droits de chacune et chacun plutôt que les hiérarchiser .....	23
3.1.2 Une atteinte non justifiée à la liberté de religion .....	25
3.1.3 Une porte ouverte qui risque également de porter atteinte aux droits des femmes .....	26



3.2.	Une fausse dichotomie entre « droits collectifs » et droits individuels qui pourrait restreindre la protection des droits et libertés de la Charte .....	28
3.3.	L'invisibilisation du régime bijuridique du Québec : une menace au droit à l'égalité garanti par la Charte .....	31
<b>4.</b>	<b>Consolider l'unicité de la Charte québécoise : des recommandations de la Commission des droits</b> .....	<b>34</b>
4.1.	L'intégration du droit à l'avortement et du droit à des soins de fin de vie dans le projet de Constitution : de sérieuses questions et préoccupations .....	34
4.1.1	Le droit à l'avortement : un soin dont l'accès peut être protégé par la consécration du droit à la santé .....	34
4.1.2	Le droit à des soins de fin de vie : une réflexion à parfaire quant à la façon de mieux protéger cette initiative québécoise .....	36
4.2.	Consacrer l'unicité de la Charte québécoise par une reconnaissance accrue de ce qui la distingue .....	38
4.2.1.	Le renforcement des droits économiques et sociaux .....	39
4.2.2.	L'occasion de réaffirmer que la Charte québécoise puise son origine dans le droit international .....	41
4.2.3.	Renforcer la Charte pour assurer la réalisation des droits de l'enfant .....	42
	<b>Conclusion</b> .....	<b>44</b>
	<b>Liste des recommandations</b> .....	<b>45</b>



## Résumé

La *Charte des droits et libertés de la personne* (Charte), adoptée à l'unanimité, est le cœur de l'ordre constitutionnel québécois depuis maintenant 50 ans et le socle de la protection des droits et libertés au Québec. Bien que la Commission accueille avec ouverture la tenue d'une réflexion collective visant à doter le Québec d'une constitution, elle considère que le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (projet de loi n° 1) pose de graves enjeux. Tel que présenté, il pourrait compromettre la place centrale de la Charte dans l'ordre juridique québécois et affaiblir la protection des droits et libertés qu'elle garantit à chacun et chacune.

Toute réforme constitutionnelle doit renforcer le régime des droits et libertés, et non l'éroder. En ce sens, la Commission soulève d'importantes préoccupations sur les éléments suivants. Elle formule également des recommandations sur ceux-ci :

- le processus devant mener à l'adoption d'une constitution ;
- la minorisation de la Charte dans l'ordre juridique québécois ainsi que les limites imposées à l'action des tribunaux ;
- les atteintes que le projet de loi n° 1 emporterait quant à l'économie générale de la Charte ainsi qu'aux droits et libertés qu'elle protège.

La Commission propose finalement des pistes visant à renforcer l'unicité de la Charte et la protection des droits.

Une liste des recommandations se trouve à la fin du mémoire.

## Un texte fondateur qui mérite un processus rassembleur

L'adoption d'une constitution devrait suivre un processus rassembleur qui témoigne de l'importance du geste et qui soit à la hauteur des changements en jeu. À l'inverse, le manque de concertation et de consultation entourant le projet de loi n° 1 risque d'affaiblir l'adhésion à une éventuelle Constitution du Québec, mais aussi à la Charte qu'il propose de modifier.

De plus, l'absence de mécanisme spécifique de modification de ce que serait la Constitution du Québec, couplée au cycle de révision récurrente que prévoit le projet de loi n° 1, risque de compromettre sa stabilité. Puisque la Charte en ferait partie, sa légitimité future pourrait aussi être amoindrie, tout comme la protection des droits qu'elle garantit, ce qui inquiète la Commission.

La Commission rappelle d'ailleurs que toute modification de la Charte devrait faire l'objet d'un processus de consultation exemplaire, c'est-à-dire qui favorise la participation du public, la transparence, l'inclusion et le respect des droits et libertés. Une telle modification devrait en outre être adoptée par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale. Enfin, en raison de son rôle de



gardienne de la Charte et de sa grande expertise en matière de droits et libertés, la Commission devrait toujours être une interlocutrice incontournable dès lors qu'une modification à la Charte est envisagée.

La Commission déplore en outre l'absence de consultation préalable des Premières Nations et des Inuit et souligne qu'une telle consultation aurait dû être menée conformément à leurs droits ancestraux ou issus de traités, ainsi que dans le respect de leur droit à l'autodétermination..

## **La minorisation de la Charte et des droits qu'elle garantit dans l'ordre juridique québécois et devant les tribunaux**

Le projet de loi n° 1 introduirait un changement de paradigme où les droits et libertés consacrés par la Charte verraient leur portée réduite dans l'ordre juridique québécois par rapport aux autres normes, ce qui, ultimement, fragiliserait la protection des droits et libertés garantis à chacune et chacun.

De plus, la Commission s'inquiète des conséquences des différentes dispositions du projet de loi qui restreindraient, d'une part, les recours judiciaires fondés sur la Charte, notamment par les organismes publics financés par l'État et, d'autre part, le rôle des tribunaux de gardiens des droits et libertés.

## **L'affaiblissement de la Charte par la compromission de son équilibre interne**

Les modifications envisagées au texte de la Charte compromettraient son équilibre interne et affaibliraient les droits et libertés garantis à chacun et chacune.

La proposition de hiérarchiser certains droits et libertés au sein de la Charte ouvrirait la porte à une dignité humaine à géométrie variable et constituerait un recul important pour tous les droits et libertés protégés, incluant pour les femmes. Cela fait aussi abstraction des mécanismes de limitation et de conciliation des droits que la Charte inclut déjà et qui, bien qu'ils demeurent encore trop peu connus, s'avèrent aussi suffisants qu'efficaces.

L'introduction de la notion de « droits collectifs » dans la Charte prévue par le projet de loi n° 1 laisse quant à elle penser que ceux-ci s'opposent aux droits et libertés de la personne. Pourtant, il s'agit d'une notion ancrée dans le droit international et relative à l'autodétermination des peuples. Elle ne doit pas être confondue avec les intérêts collectifs de la majorité, qui sont déjà pris en compte par les mécanismes actuels. Le glissement sémantique qu'opère le projet de loi crée une fausse dichotomie qui pourrait restreindre la protection des droits et libertés de la Charte.

Les multiples références à la tradition civiliste dans le projet de loi n° 1 risquent, quant à elles, d'occulter le caractère bijuridique du régime québécois des droits de la personne. Bien que la tradition civiliste soit importante au Québec, l'interprétation et la mise en œuvre effective de la Charte reposent



aussi sur des notions issues du droit public, par exemple la reconnaissance de l'égalité réelle, socle de plusieurs avancées sociales.

## **Consolider l'unicité de la Charte québécoise par une reconnaissance accrue de ce qui la distingue**

La constitutionnalisation de la Charte devrait être le moyen de consolider sa primauté dans l'ordre juridique québécois et de renforcer son caractère unique.

Au lieu des dispositions du projet de loi touchant l'avortement et les soins de fin de vie, la Commission recommande d'intégrer le droit à la santé dans la Charte, afin d'assurer un accès réel à ces soins et aux services de santé en général, et ce, tout au long de la vie. Cet ajout serait d'autant plus effectif si les droits économiques et sociaux se voyaient conférer la même prépondérance que les autres droits protégés par la Charte.

Consacrer formellement la primauté des droits économiques et sociaux de la Charte est en effet indispensable pour renforcer l'unicité de celle-ci et permettre au Québec de répondre aux enjeux sociaux actuels, tels que la pauvreté, le logement, l'itinérance ou encore l'exploitation des personnes âgées ou en situation de handicap.

Souligner les origines de la Charte constitue aussi un moyen de réaffirmer les principes qui doivent continuer d'en guider l'interprétation, en plus de rappeler qu'elle s'applique à tous et toutes. L'ajout dans le préambule de la Charte d'une référence explicite au droit international, y compris à la *Convention relative aux droits de l'enfant*, consoliderait son caractère distinctif et permettrait de rappeler qu'elle s'applique aussi aux enfants.

## **L'importance d'une constitutionnalisation de la Charte respectueuse des droits et libertés de la personne**

Il y a 50 ans, le Québec s'est doté d'une Charte avant-gardiste qui est la colonne vertébrale de sa démocratie. L'intégrer à une constitution pourrait être un moment de fierté collective qui renouvellerait l'attachement de la société québécoise à l'État de droit et à un vivre-ensemble fondé sur le respect des droits de la personne.

C'est précisément parce qu'elle croit fortement en l'importance de cette constitutionnalisation que la Commission est vivement préoccupée de voir que le projet de loi n° 1 affaiblirait la Charte et le régime québécois de droits et libertés. Alors que les crises se multiplient dans le monde et que l'autoritarisme gagne du terrain un peu partout, les outils de protection des droits de la personne constituent un rempart essentiel de l'État de droit. Le Québec devrait ainsi traiter avec le plus grand soin sa Charte des droits qui l'outille pour affronter les défis du 21<sup>e</sup> siècle. Ultimement, la Charte et les droits qu'elle garantit ne sont aussi forts que l'adhésion qu'ils inspirent. À force de la modifier comme une loi



**Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale**  
**Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec***

ordinaire, la population québécoise pourrait finir par la considérer comme telle. Ce serait alors le Québec, sa population et sa démocratie qui y perdraient.



## La Charte des droits, le cœur de l'ordre constitutionnel québécois

Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale il y a 50 ans, la *Charte des droits et libertés de la personne* (Charte) constitue le socle de l'ordre juridique, institutionnel et politique du Québec moderne. En tant que loi fondamentale à portée quasi constitutionnelle, elle est le cœur de l'ordre constitutionnel québécois.

Cette loi revêt un caractère unique en Amérique du Nord, d'abord en raison de l'ampleur de la gamme de droits qu'elle protège, allant des droits fondamentaux aux droits économiques et sociaux, en passant par le droit à l'égalité, les droits politiques et les droits judiciaires. Elle se distingue également par sa portée qui s'étend aux relations entre l'État et les personnes, mais aussi aux relations entre particuliers.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Commission) est la gardienne de la Charte. En vertu de cette mission que lui a confiée l'Assemblée nationale, la Commission doit, en toute indépendance, assurer la promotion et le respect des principes qui y sont inscrits<sup>1</sup>. Elle assure également la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que la promotion et le respect des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ), en cohérence avec les droits garantis aux enfants par la Charte. Pour exercer ces responsabilités, la Commission analyse et interprète les droits garantis par cette dernière.

Fidèle aux sources d'inspiration de la Charte, elle s'appuie notamment sur les instruments internationaux auxquels le Québec s'est déclaré lié, tels que la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>2</sup> (DUDH), le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*<sup>3</sup>, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>4</sup>, la *Convention relative à l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes*<sup>5</sup> ou encore la *Convention relative aux droits de l'enfant* (CRDE)<sup>6</sup>.

Cet enracinement de la Charte dans le droit international témoigne de la volonté du Québec de se définir comme une nation attachée à l'État de droit et au respect des droits de la personne. L'adoption d'une première constitution formelle pour le Québec représente une occasion historique de réaffirmer cet attachement.

---

<sup>1</sup> Charte, art 57.

<sup>2</sup> Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'Homme* (217 [III] A), Paris, 1948.

<sup>3</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 999 RTNU 171 arts 9-14 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Canada 19 mai 1976).

<sup>4</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 933 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976, accession au Canada 19 mai 1976).

<sup>5</sup> *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, (1981) 1249 RTNU 13,

<sup>6</sup> *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989), Doc NU A/RES/44/25 [1992] RT Can. n° 3, RT Qué. 9 décembre 1991.



C'est pourquoi la Commission accueille avec intérêt l'idée d'amorcer une réflexion collective visant à doter le Québec d'une constitution. Elle souhaite ajouter sa voix au processus, considérant la nécessité de placer la Charte au cœur de tout projet constitutionnel et de consolider la place des droits et libertés dans notre ordre juridique.

Le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (projet de loi n° 1) soulève cependant de graves enjeux et pourrait remettre en question cet héritage. Dans le cadre du présent mémoire, la Commission s'attardera :

- aux lacunes du processus de consultation en cours de même qu'aux conditions à mettre en œuvre pour s'assurer qu'il soit à la hauteur de l'importance historique du projet, mais aussi afin de préserver l'adhésion collective à la Charte, qui est appelée à en faire partie.
- à la minorisation de la Charte dans l'ordre juridique québécois qu'induirait le projet de loi n° 1 en lui retirant sa prépondérance sur plusieurs autres lois et en limitant sa portée devant les tribunaux.
- aux risques qu'il emporte également de compromettre l'équilibre interne de la Charte, affaiblissant de ce fait les droits qu'elle protège.

En remettant ainsi en question des fondements de l'État de droit, ce projet de loi pourrait avoir d'importantes conséquences. Il compromettrait les droits et libertés des personnes vulnérables et des groupes minoritaires, mais aussi les droits et libertés de chacun et chacune. Il pourrait en outre avoir pour effet d'amoindrir les droits et libertés des femmes, incluant leur droit à l'égalité.

Loin de s'opposer aux ambitions constitutionnelles qui ont marqué l'histoire du Québec, la Commission a régulièrement formulé des recommandations visant à renforcer la Charte et les droits qu'elle consacre. Elle souhaiterait que le processus menant à l'adoption d'une constitution soit l'occasion de mener une réflexion approfondie sur de telles propositions afin que ce texte soit à l'image du Québec moderne et qu'il nous ressemble et nous rassemble.



## 1. Un texte fondateur qui mérite un processus rassembleur

Dans son préambule, la Constitution que propose le projet de loi n° 1 affirme que le peuple québécois forme une nation « enracinée dans son territoire et unie autour de son identité, de sa culture, de sa langue commune, de ses valeurs sociales distinctes, de son patrimoine et de son histoire spécifique »<sup>7</sup>. Il reconnaît par ailleurs l'existence des Premières Nations et des Inuit<sup>8</sup>.

Cette volonté d'unir la population québécoise se reflète cependant insuffisamment dans le processus législatif en cours. Le manque de concertation et de consultation risque, au contraire, d'affaiblir l'adhésion à une éventuelle Constitution du Québec, mais aussi à la Charte, pourtant qualifiée de « symbole des valeurs de la société québécoise »<sup>9</sup>. Ce processus soulève de plus des questions sérieuses quant au respect de l'obligation de consultation des Premières Nations et des Inuit et de leur droit à l'autodétermination.

### 1.1 Un processus constituant à inscrire dans la lignée de la tradition québécoise de consultation

Si le Québec décide de se doter d'une constitution, le processus d'élaboration, de consultation et d'adoption doit arborer un caractère qui témoigne de l'importance du geste.

Or, en empruntant la même procédure de consultation que pour les lois ordinaires, le risque est grand de banaliser le processus constituant, qui est étroitement lié à la capacité de la société québécoise de protéger les droits et libertés de la personne.

Bien que la consultation générale tenue par la Commission des institutions de l'Assemblée nationale soit bienvenue, les paramètres de sa réalisation ne semblent pas à la hauteur des changements en jeu. Les délais risquent notamment de limiter la possibilité de plusieurs acteurs à se familiariser avec le projet, voire à prendre part au processus.

Le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec a bien reçu des mémoires durant l'été 2024<sup>10</sup>, tandis que le ministre de la Justice a mené ses propres consultations préalables<sup>11</sup>. Cela dit, la Commission constate que ces consultations n'ont donné lieu à aucune audition publique. On

---

<sup>7</sup> PL 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, 2<sup>e</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég., Québec, (présenté le 9 octobre 2025), préambule.

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> Communiqué du gouvernement résumant le sens de la Charte, émis le 29 octobre 1974, à l'occasion de la présentation du projet de loi en première lecture.

<sup>10</sup> Gouvernement du Québec, *Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*, en ligne : <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-organismes/justice/comites-consultatifs/comite-consultatif-enjeux-constitutionnels-quebec>

<sup>11</sup> Assemblée nationale du Québec, *Conférence de presse de M. Simon Jolin-Barrette, ministre de la Justice et M. Mathieu Lévesque, leader parlementaire adjoint du gouvernement*, 9 octobre 2025, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-101263.html>



peut aussi douter que ces travaux préparatoires suffisent à refléter la diversité des tendances représentées dans la société québécoise.

La Commission déplore en outre de ne pas avoir été formellement consultée en amont du dépôt du projet de loi, alors même que celui-ci pourrait affecter de façon fondamentale la Charte dont elle est la fiduciaire. Son rôle de gardienne de cette loi et sa grande expertise en matière de droits et libertés devraient pourtant en faire une interlocutrice incontournable dès lors qu'une modification à la Charte est envisagée.

Dans son guide sur l'élaboration de constitution, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies insiste sur plusieurs conditions de la réussite de réformes constitutionnelles :

- une large participation du public ;
- la transparence ;
- l'inclusion ;
- le respect des principaux éléments de la démocratie ;
- la protection des droits et libertés<sup>12</sup>.

Le Haut-Commissariat souligne également que « [le processus] comme le fond sont indispensables pour mener à bien »<sup>13</sup> un tel projet, notamment parce qu'il permet à la population de s'approprier les réformes proposées<sup>14</sup>. À cette fin, il est nécessaire d'impliquer la population dès l'étape de la rédaction de façon à ce que les propositions soumises par tous les segments de la société puissent être débattues. La Commission européenne pour la démocratie par le droit va en ce sens lorsqu'elle recommande que de tels projets soient annoncés longtemps à l'avance et fassent l'objet d'avant-projets<sup>15</sup>. Les constitutions récentes adoptées dans de nombreux pays ont même, au-delà d'une consultation, impliqué une participation directe de la population à l'élaboration du texte constitutionnel<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits de l'homme et élaboration d'une constitution*, (2018), HR/PUB/17/5, aux pp 3 et 6, en ligne : <https://www.ohchr.org/fr/publications/special-issue-publications/human-rights-and-constitution-making>

<sup>13</sup> Citant « Guidance Note of the UN Secretary-General: UN Assistance to Constitution Making Processes | Agora », à la p 3, en ligne : <https://www.agora-parl.org/fr/resources/library/guidance-note-un-secretary-general-un-assistance-constitution-making-processes> Le document du Haut-Commissariat utilise le terme « forme », alors que la note du Secrétaire général parle de « processus ». Ce second terme nous semble mieux refléter son propos.

<sup>14</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *supra* note 12 à la p 14.

<sup>15</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères* (Avis n° 845 / 2016), (2019), CDL-AD (2019) 015, au para 74, en ligne : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)015-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)015-f)

<sup>16</sup> Voir les exemples cités dans Hélène Landemore, « When public participation matters: The 2010–2013 Icelandic constitutional process » (2020) 18:1 *International Journal of Constitutional Law* 179-205, aux pp 179-181.



La tenue de consultations préalables et élargies fait d'ailleurs en quelque sorte partie de la tradition politique du Québec. Il suffit de rappeler la Commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (1990-1991), les États généraux sur l'éducation (1995) et la Commission sur l'avenir du Québec (1995). Plus récemment, de grandes consultations ont été menées sur le droit de mourir dans la dignité (2009), sur la réforme du droit de la famille (2019) ou encore sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse (2019). Ces expériences ont, selon le cas, misé sur une diversité de moyens de consultation, des forums dans différentes régions ou encore sur leur caractère transpartisan. Le processus d'adoption d'une constitution québécoise devrait s'inscrire dans cette lignée.

## 1.2 Les limites du processus d'adoption et de modification de la Constitution proposée

Tel que présenté, le projet de loi n° 1 ne prévoit pas de mécanisme d'adoption ou de modification spécifique à ce qui deviendrait la Constitution du Québec. Il inclut cependant la possibilité de déposer annuellement des motions de modifications constitutionnelles<sup>17</sup>. De telles motions, si elles étaient adoptées, mèneraient probablement à la proposition de projets de loi qui devraient eux-mêmes être adoptés à la majorité simple, comme toute loi ordinaire.

Ce cycle de révision récurrente de la constitution est susceptible de contribuer à son instabilité et de conférer à chaque gouvernement majoritaire en place l'occasion de la modifier sans avoir à obtenir un large consensus. Considérant que la Charte ferait partie de cette constitution, la Commission s'inquiète grandement que de telles modifications affectent sa légitimité future et que les droits qu'elle garantit s'en trouvent affaiblis.

Historiquement, la Commission a recommandé que « les consensus réalisés en matière de droits et libertés au sein de la société civile devraient se traduire, le cas échéant, par un assentiment largement majoritaire de l'Assemblée nationale à une modification du texte de la Charte »<sup>18</sup>. En 2003, elle recommandait ainsi que les modifications soient adoptées par un vote emportant l'adhésion des deux tiers de l'Assemblée nationale<sup>19</sup>.

La Commission réitère cette recommandation en l'adaptant pour tenir compte de l'évolution des attentes et normes internationales en matière de participation publique :

---

<sup>17</sup> Art 6 du projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* qui serait édicté par l'art 2 du projet de loi n° 1.

<sup>18</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés, Vol. 1 Bilan et recommandations*, 2003, à la p 104.

<sup>19</sup> *Id.*



### Recommandation 1

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

### 1.3 L'absence de consultation préalable des Premières Nations et des Inuit

La Commission déplore l'absence de consultation préalable des Premières Nations et des Inuit dans le cadre de l'élaboration du projet de loi n° 1. Une telle consultation aurait dû être menée conformément à leurs droits ancestraux ou issus de traités, de même que dans le respect de leur droit à l'autodétermination, d'autant plus que ce projet toucherait directement leurs droits et pourrait en compromettre la pleine réalisation.

Les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones<sup>20</sup> font en effet naître différentes obligations pour l'État, y compris en matière de consultation, d'accommodement et de respect de leur autonomie gouvernementale<sup>21</sup>.

Outre le non-respect du droit d'être consulté des Premières Nations et des Inuit, certaines dispositions de ce projet pourraient entrer en conflit avec leurs droits, ce qui ferait courir le risque de voir leur mise en œuvre affectée.

Ainsi, dans le respect du droit à l'autodétermination des peuples autochtones et suivant un esprit de réconciliation, la Commission rappelle que les autorités des Premières Nations et des Inuit devraient être les premières interlocutrices du législateur relativement à toutes mesures susceptibles d'affecter leurs droits.

La Commission recommande donc au législateur et au gouvernement de prendre les mesures appropriées, en consultation étroite avec les représentants des Premières Nations et des Inuit, pour concrétiser l'engagement pris par l'Assemblée nationale relativement à la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA)<sup>22</sup>. Comme elle l'a

<sup>20</sup> Ces droits sont reconnus constitutionnellement à l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Voir : *R. c. Desautel*, 2021 CSC 17, aux paras 24 et suiv.

<sup>21</sup> *Nation haïda c Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73 ; *Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, 2024 CSC 5.

<sup>22</sup> Voir : Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1<sup>re</sup> sess, 42<sup>e</sup> lég. (Québec), 8 octobre 2019 - vol. 45 n° 68. La Commission avait formulé une recommandation similaire au gouvernement du Québec récemment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale — Projet de loi n° 32, Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*, à la p 9.



rappelé récemment, « [l]a reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones est un principe essentiel à la réconciliation »<sup>23</sup>. À cet effet, elle souligne que la pleine reconnaissance et la concrétisation des principes de la DNUDPA en droit québécois sont essentielles pour la pleine réalisation de ce droit<sup>24</sup>.

### Recommandation 2

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

## 2. La minorisation de la Charte et des droits qu'elle garantit dans l'ordre juridique québécois et devant les tribunaux

Le projet de loi n° 1 propose un changement de paradigme où les droits et libertés consacrés par la Charte verraient leur portée réduite dans l'ordre juridique québécois. Par l'effet de différentes dispositions, le projet de loi vient en effet placer la Charte sur le même pied que d'autres lois, dont certaines qui y dérogent. Ce faisant, c'est la primauté de ce texte fondamental qui est remise en question.

Cette minorisation des droits et libertés de la personne dans la hiérarchie des normes découlerait aussi de barrières à leur exercice et à leur mise en œuvre devant les tribunaux. En effet, le projet de loi restreindrait les possibilités d'exercer certains recours fondés sur la Charte et limiterait l'action des tribunaux en matière de protection des droits et libertés de la personne.

La Commission ne saurait trop mettre en garde le législateur contre de tels changements. Modifier la place de la Charte dans l'ordre juridique québécois, c'est fragiliser la protection de chacune et chacun contre les abus de pouvoir, l'arbitraire et la discrimination. C'est en cela que la Charte s'avère essentielle au sain fonctionnement de la démocratie québécoise et doit demeurer au cœur de l'ordre constitutionnel.

<sup>23</sup> *Id.* à la p 6.

<sup>24</sup> Organisation des Nations Unies, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones des Nations Unies*, Doc NU A/RES/61/295 (2007), art 3.



## 2.1 Une modification sans précédent de la hiérarchie des normes en droit québécois qui réduit la place accordée à la Charte

Le projet de loi n° 1 suggère une modification importante de la hiérarchie des normes au Québec qui aurait pour conséquence de réduire la place de la Charte dans notre ordre juridique et, ultimement, de fragiliser la protection des droits et libertés dont jouissent aujourd'hui toutes les personnes au Québec.

La Charte est un texte sans pareil dans l'ordre juridique québécois. Bien qu'étant formellement une loi « ordinaire », elle jouit d'une primauté sur l'ensemble des autres règles de droit.

D'une part, son article 52 consacre sa prépondérance sur les autres lois, tant antérieures que postérieures. Cette particularité la distingue d'autres lois qui prévoient uniquement leur primauté sur la législation postérieure<sup>25</sup>. En ce sens, l'article 52 confère à la Charte « un statut prééminent » et elle « se trouve élevée au rang de source de droit fondamental »<sup>26</sup>. Au-delà du fait que des lois qui y sont contraires pourraient être invalidées, cette supériorité formelle de la Charte signifie que l'interprétation des autres lois « doit s'inspirer de ses principes »<sup>27</sup>.

D'autre part, la prépondérance de la Charte repose aussi sur sa nature et son objet. En effet, en tant que texte de protection des droits, dont l'objectif est « la protection du droit à la dignité et à l'égalité de tout être humain et, comme suite logique, la suppression de la discrimination »<sup>28</sup>, on a reconnu à la Charte un statut de nature quasi constitutionnelle<sup>29</sup>. Cette nature commande une méthode d'interprétation large et libérale qui tienne compte de ses objectifs et de son contexte<sup>30</sup>.

Or, plusieurs éléments du projet de loi n° 1 viendraient transformer la hiérarchie des normes québécoises et auraient pour effet de minimiser la place de la Charte dans notre ordre juridique et d'amoindrir la protection des droits et libertés dont jouissent aujourd'hui toutes les personnes au Québec.

---

<sup>25</sup> Voir par exemple : *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, art 168 ; *Charte de la langue française*, art 88.16 ; *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, art 29 ; *Loi sur la laïcité de l'État*, art 11 ; *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, art 94.

<sup>26</sup> *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Communauté urbaine de Montréal*, 2004 CSC 30, aux paras 15 et 20.

<sup>27</sup> *Id.* au para 20. Voir aussi *Bertrand c Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2014 QCCA 2199, au para 25.

<sup>28</sup> *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Montréal (Ville)* ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Boisbriand (Ville)*, [2000] 1 RCS 665, au para 34.

<sup>29</sup> Voir notamment *Béliveau St-Jacques c Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 RCS 345, au para 116.

<sup>30</sup> *Id.* au para 116.



Certes, le projet de loi n° 1 prévoit que la Charte ferait partie de la constitution<sup>31</sup> et que cette dernière « aurait préséance sur toute règle de droit incompatible »<sup>32</sup>. Toutefois, la multiplicité des normes d'interprétation et d'harmonisation qu'il énonce fragiliserait grandement cette préséance.

On peut aussi s'interroger sur la manière dont d'autres parties du projet de loi n° 1 viendraient limiter la portée des droits et libertés de la personne. Certaines dispositions apparaissent particulièrement inquiétantes à cet égard.

### 2.1.1 La compatibilité des lois dérogeant à la Charte avec la Constitution proposée

Tout d'abord, le second alinéa de l'article 16 du projet de Constitution prévoit que les lois qui dérogent à la Charte seraient « réputées compatibles » avec le texte de cette dernière<sup>33</sup>. On peut notamment penser à la *Charte de la langue française*, à la *Loi sur la laïcité de l'État*, à la *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes*, à la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* et à la récente *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives*<sup>34</sup>. Cette disposition s'appliquerait aussi à toute loi dérogeant à la Charte dans le futur.

Force est de constater que le caractère prépondérant de la Charte se trouverait dilué par cette disposition, compte tenu, notamment, de la multiplication des recours à la disposition de dérogation au cours des dernières années.

C'est d'ailleurs l'occasion de rappeler que la disposition de dérogation prévue à l'article 52 de la Charte ne devrait être utilisée que lorsqu'une situation grave l'exige, et ce, de façon à la concilier tant avec le respect des droits et libertés qu'avec le principe de légitimité démocratique. Le droit international — et notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, dont le Québec souscrit aux obligations — enjoint les États parties à ne recourir à la dérogation que dans des circonstances exceptionnelles, dans la stricte mesure où la situation l'exige et sous réserve que la dérogation ne soit ni discriminatoire, ni incompatible avec les autres obligations que leur impose le droit international<sup>35</sup>. La Commission a aussi recommandé que l'article 52 de la Charte soit précisé en ce sens, afin de maintenir l'équilibre entre le pouvoir d'intervention des tribunaux et la souveraineté

---

<sup>31</sup> Projet de Constitution du Québec, art 16.

<sup>32</sup> *Id.* art 2.

<sup>33</sup> *Id.* art 16.

<sup>34</sup> LQ 2025, c 29, sanctionnée le 30 octobre 2025.

<sup>35</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *supra* note 3. Voir aussi *Convention européenne des droits de l'homme*, art 15.



parlementaire<sup>36</sup>. Or, le deuxième alinéa de l'article 16 du projet de Constitution proposé apparaît plutôt normaliser le fait d'y avoir recours.

### Recommandation 3

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

#### 2.1.2. Une disposition d'harmonisation qui doit permettre d'assurer la conformité des lois à la Charte, et non l'inverse

Dans le même sens, la Commission est grandement préoccupée par l'ajout d'une disposition interprétative à la Charte qui viendrait ébranler sa prépondérance dans la hiérarchie des normes en droit québécois ainsi que les règles régissant son interprétation. Cette disposition se lirait comme suit :

« 51.1. La Charte s'interprète en harmonie avec la Constitution du Québec [lorsqu'entrée en vigueur], le Code civil, la protection de la langue française, les principes généraux du droit, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration à la nation québécoise ».

Comme mentionné précédemment, la Charte québécoise est « clairement plus qu'une "loi ordinaire" »<sup>37</sup>. Cela se reflète dans la place qu'elle occupe dans la hiérarchie des normes et dans la prépondérance explicite de la Charte sur les autres lois québécoises.

Pour la même raison, les principes qui doivent guider l'interprétation de la Charte diffèrent des règles qui prévalent à l'interprétation des autres lois. Il est notamment reconnu que la Charte doit recevoir une interprétation large et libérale, fondée sur son objet et propre à assurer l'atteinte des objectifs qu'elle poursuit<sup>38</sup>. Par exemple, c'est en se fondant sur ce principe que les tribunaux ont interprété largement la notion de handicap visée à l'article 10 de la Charte afin d'assurer la réalisation du droit à

<sup>36</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Le projet de loi n° 94, Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives, Mémoire soumis à la Commission de la culture et de l'éducation*, 2025, à la p 22 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 21, Loi sur la laïcité de l'État*, 2019, aux pp 24-25 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 18 à la p 97.

<sup>37</sup> Pierre Bosset, *La Charte des droits et libertés de la personne dans l'ordre constitutionnel québécois : évolution et perspectives*, Conférence de lancement de l'Association québécoise de droit constitutionnel, 2005, à la p 3.

<sup>38</sup> Voir notamment *Béliveau St-Jacques c Fédération des employées et employés de services publics inc.*, [1996] 2 RCS 345 au para 116 ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Montréal (Ville)* ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Boisbriand (Ville)*, 2000 CSC 27, aux paras 27-28.



l'égalité et la protection contre la discrimination qu'elle énonce<sup>39</sup>. Encore aujourd'hui, le handicap pris au sens de la Charte a une acception plus large que les définitions retenues en vertu de lois ordinaires<sup>40</sup>.

Or, pour les raisons détaillées ci-dessous, l'article 51.1 méconnaît la place que la Charte occupe dans l'ordre constitutionnel québécois ainsi que les principes d'interprétation qui lui sont propres.

### 2.1.3 Le Code civil doit s'harmoniser avec la Charte

Le statut unique reconnu à la Charte conditionne l'interprétation des autres lois à celle-ci, et non l'inverse<sup>41</sup>. Comme l'a souligné le juge Lebel :

« Dans le droit du Québec, dans les matières relevant de la compétence de l'Assemblée nationale, la Charte québécoise se trouve élevée au rang de source de droit fondamental. L'interprétation de la législation doit s'inspirer de ses principes. La disposition préliminaire du *Code civil du Québec*, [...], souligne d'ailleurs que ce dernier, à titre de droit commun du Québec, doit s'interpréter en harmonie avec elle. »<sup>42</sup>

L'article 53 de la Charte le prévoit en outre explicitement : « Si un doute surgit dans l'interprétation d'une disposition de la loi, il est tranché dans le sens indiqué par la Charte ». Tout en soulignant qu'il s'agit de deux textes fondamentaux, la Commission a d'ailleurs déjà eu l'occasion d'insister « sur l'importance de ne pas confondre la position respective de la Charte et du Code civil du point de vue de la hiérarchie des normes au sein de l'ordre juridique québécois »<sup>43</sup>. Comme le remarque également la professeure Samson, le Tribunal des droits de la personne reconnaît « qu'il peut être nécessaire d'adapter l'interprétation courante du Code afin de favoriser l'atteinte des finalités visées par la Charte »<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Boisbriand (Ville), *id.* au para 71.

<sup>40</sup> Voir, par exemple, la définition de personne handicapée au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale*, art 1.

<sup>41</sup> Pierre-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5<sup>e</sup> éd, Montréal, Thémis, 2021, au para 1320.

<sup>42</sup> Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Communauté urbaine de Montréal, 2004 CSC 30, au para 20.

<sup>43</sup> Pierre Bosset, *supra* note 37 à la p 6, citant : Commission des droits de la personne du Québec, *Commentaires sur le projet de loi 125, Code civil du Québec*, 1991.

<sup>44</sup> Mélanie Samson, « L'interprétation harmonieuse de la Charte québécoise et du Code civil du Québec : un sujet de discordance pour le Tribunal des droits de la personne et les tribunaux de droit commun ? », (2015) *La Revue des droits de l'homme*, en ligne : <https://journals.openedition.org/revdh/1481>. Comme le souligne la professeure Samson, « cette interprétation se confirme d'ailleurs à la lumière de la disposition préliminaire du nouveau Code de procédure civile ». Le libellé de celle-ci « traduit l'idée d'un rapport de subordination entre le Code de procédure et la Charte, le premier devant être interprété en conformité avec la seconde », à la p 7.



En requérant d'interpréter la Charte en harmonie avec le Code civil, l'article 51.1 que le projet de loi propose d'introduire, obligerait une réciprocité entre les deux lois, les plaçant de fait sur le même pied. Cela soulève d'importantes questions quant à la portée de la Charte.

On peut notamment penser que cela pourrait se traduire par une interprétation plus restrictive de certains termes communs à ces deux textes. Quel serait, par exemple, l'impact d'une telle règle d'harmonisation et d'interprétation sur le sens de la notion d'acte juridique énoncée à l'article 12 de la Charte ? Cette disposition interdit la discrimination dans la conclusion « d'un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public ». Le terme « acte juridique » y est interprété largement, dépassant le « concept contractuel et bilatéral que lui donne traditionnellement le droit civil »<sup>45</sup>. La jurisprudence en droit de la personne a par exemple reconnu que les services de police<sup>46</sup> étaient couverts par l'article 12 de la Charte et que les personnes victimes de profilage racial pouvaient exercer un recours en discrimination sur la base de cet article, même s'il ne s'agit pas d'un service qui découle d'un « acte juridique » au sens strict prévu par le Code civil.

On peut également s'inquiéter de l'effet que cette nouvelle règle aurait sur les recours visant à contester la validité des dispositions du Code civil au regard de la Charte, s'il s'avérait, par exemple, qu'une de ses dispositions avait des conséquences discriminatoires<sup>47</sup>.

#### 2.1.4 La primauté de la Charte sur les autres lois doit être garantie

La disposition d'interprétation et d'harmonisation que le projet de loi n° 1 propose d'ajouter comme article 51.1 à la Charte est d'autant plus incohérente avec la hiérarchie des normes et le caractère unique de la Charte<sup>48</sup> qu'on y réfère aussi à d'autres lois ainsi qu'à d'autres éléments qui se trouvent à des niveaux inférieurs dans le système normatif québécois, dont des règlements, voire des politiques. Or, les règlements et les politiques peuvent être modifiés par le gouvernement seul, ce qui aurait pour effet de lui permettre, sans passer par l'Assemblée nationale, d'influencer l'interprétation à donner à la Charte.

Par exemple, l'idée d'interpréter la Charte en harmonie avec le modèle d'intégration à la nation québécoise reviendrait à subordonner l'interprétation de la Charte à des dispositions encore à préciser dans le cadre de règlements et d'une politique gouvernementale. La Commission a déjà eu l'occasion de transmettre aux parlementaires ses inquiétudes à cet égard dans son mémoire sur le

---

<sup>45</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Woodley) c Ville de Laval (Service de police de la Ville de Laval)*, 2024 QCTDP 6, au para 139.

<sup>46</sup> Voir par exemple *Mastropaolo c St-Jean-de-Matha (Municipalité de)*, 2010 QCTDP 7 et *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Miller et autres) c Ville de Montréal (Service de police de la Ville de Montréal) (SPVM)*, 2019 QCTDP 31.

<sup>47</sup> Voir, pour un exemple de recours mettant en cause l'effet discriminatoire de certaines dispositions du Code civil : *Procureur général du Québec c Centre de lutte contre l'oppression des genres*, 2024 QCCA 348.

<sup>48</sup> Samson, *supra* note 44.



projet de loi n° 84, *Loi sur l'intégration nationale*<sup>49</sup>. Inviter à harmoniser la Charte à ces textes constituerait un renversement de la hiérarchie des normes juridiques qui viendrait affaiblir la protection des droits et libertés de la personne.

En ce qui a trait à la proposition d'interpréter la Charte en harmonie avec « la protection de la langue française, les principes généraux du droit, la laïcité de l'État », il convient de rappeler que l'article 9.1 de la Charte prévoit déjà que les droits de la Charte s'interprètent en tenant compte du « respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, du modèle d'intégration à la nation québécoise, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec »<sup>50</sup>. Le législateur ne parlant pas pour ne rien dire, devons-nous comprendre de cette disposition nouvelle qu'elle viserait à mettre la Charte sur le même pied que les lois qui sont venues consacrer ces principes au cours des dernières années ? On peut en outre se demander ce que signifie ici les « principes généraux du droit » et en quoi sont-ils différents des principes qu'incarne déjà la Charte, notamment à travers son préambule.

L'ajout de l'article 51.1 à la Charte pourrait ainsi faire échec aux principes d'interprétation propres à cette loi fondamentale. Ultimement, son introduction à la Charte viendrait réduire la protection des droits et libertés qui y sont inscrits. C'est pourquoi la Commission formule la recommandation suivante.

#### Recommandation 4

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

#### 2.1.5 D'autres dispositions du projet de Constitution qui pourraient avoir une incidence sur l'interprétation de la Charte

La Commission tient à souligner que l'adoption d'une constitution et l'affirmation des pouvoirs du Québec ne sont pas, en soi, de nature à restreindre la portée des droits et libertés de la personne. Au contraire, il peut s'agir d'une occasion de renouveler l'attachement aux valeurs et principes qui sont portés par la Charte depuis 50 ans.

Toutefois, il appert que d'autres dispositions du projet de Constitution pourraient affecter l'interprétation de la Charte. En effet, conformément à un principe reconnu, les dispositions d'une

<sup>49</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire soumis à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale, Le projet de loi n° 84, Loi sur l'intégration nationale et la Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, 2025.

<sup>50</sup> Charte, art 9.1.



constitution doivent s'interpréter les unes par rapport aux autres<sup>51</sup>. Les dispositions du chapitre nommé « Des principes fondateurs »<sup>52</sup> pourraient donc avoir une incidence sur le sens donné aux droits garantis par la Charte. Leur portée exacte demeure toutefois difficile à cerner.

Que signifie, par exemple, l'énoncé voulant que « L'État protège les caractéristiques fondamentales du Québec »<sup>53</sup> ? Qu'inclut-on dans le « patrimoine commun de la nation québécoise »<sup>54</sup> ? On peut aussi s'interroger sur la notion de « droits collectifs » prévue aux articles 7 à 15 du projet de Constitution, notion sur laquelle nous reviendrons (section 3.2.).

Dans tous les cas, la Commission s'inquiète de l'impact qu'auraient ces dispositions constitutionnelles sur la portée des droits et libertés de la personne, qui doivent pourtant s'interpréter largement pour permettre la réalisation de leur objet.

Dans la mesure où les moyens proposés par le projet de loi n° 1 pourraient avoir pour effet de miner la primauté de fait et de principe des droits et libertés de la personne en droit québécois, la Commission formule la recommandation suivante :

### Recommandation 5

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

## 2.2 Les limites posées aux recours fondés sur la Charte : une barrière à l'effectivité des droits

La minorisation de la Charte et des droits et libertés qu'elle reconnaît et protège, serait accentuée par les limites qu'imposerait le projet de loi n° 1 aux recours fondés sur celle-ci. Ces limitations affecteraient non seulement la capacité des individus et des organismes à introduire des contestations judiciaires fondées sur la Charte, mais également le rôle fondamental des tribunaux dans la sauvegarde des droits de la personne. Par conséquent, l'effectivité de leur protection s'en trouverait ébranlée, ce qui remet en question le caractère fondamental des droits et libertés de la Charte.

<sup>51</sup> Nicole Duplé, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, Le manuel de l'étudiant, 6<sup>e</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2014, à la p 418.

<sup>52</sup> Projet de Constitution du Québec, aux arts 17 à 32.

<sup>53</sup> *Id.* art 19.

<sup>54</sup> *Id.* art 20.



## 2.2.1 Des restrictions sur les contestations judiciaires fondées sur la Charte

Deux dispositions qui se trouvent dans la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* que le projet de loi n° 1 propose d'édicter auraient pour effet de limiter la possibilité de recourir aux tribunaux pour contester une loi ou une disposition fondée sur la Charte, soit :

- la restriction aux recours intentés par des organismes recevant du financement en vertu d'une loi québécoise (art. 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*) ;
- la création d'un nouveau mécanisme visant à empêcher de présenter des recours fondés sur un droit ou une liberté à l'endroit de lois du Québec (art. 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*).

Pourtant, le droit à un recours utile et l'accès à la justice sont essentiels pour assurer le respect des droits et libertés de l'ensemble des personnes sur le territoire du Québec. Le droit à un recours utile en matière de violation des droits et libertés est bien établi<sup>55</sup> et constitue l'un des éléments clés des engagements internationaux du Québec en matière de droits de la personne<sup>56</sup>. L'accès à la justice, qui inclut la possibilité pour les individus et les organismes de saisir les tribunaux pour faire valoir leurs droits, est également reconnu comme « essentiel à la primauté du droit »<sup>57</sup>.

D'abord, concernant la limitation aux recours intentés par des organismes recevant du financement en application d'une loi québécoise, la Commission s'inquiète de cette proposition. En limitant le champ d'action des organismes touchés, dont plusieurs ont un rôle de protection des droits, comme la Commission, cette mesure risque de fragiliser la protection effective des droits et libertés de la personne au Québec.

À ce stade, les organismes visés par cette interdiction n'ont pas été entièrement identifiés. Le projet de loi n° 1 prévoit qu'elle s'appliquerait aux organismes publics énumérés dans l'annexe I de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*. Toutefois, d'autres organismes pourraient être visés par règlement<sup>58</sup>. Ce qui pourrait présager un impact encore plus grand sur la protection effective des droits au Québec.

---

<sup>55</sup> *Henry c Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2015 CSC 24, para 65 ; *Kazemi (Succession) c République islamique d'Iran*, 2014 CSC 62 ; *Doucet-Boudreau c Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, para 25.

<sup>56</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Doc NU A/6316 (1966), art 3 ; *Observation générale n° 31 : La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte*, Doc NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 mai 2004.

<sup>57</sup> *Colombie-Britannique (Procureur général) c Conseil des Canadiens avec déficiences*, 2022 CSC 27, aux paras 34-25.

<sup>58</sup> Le projet de loi prévoit que la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* pourrait s'appliquer « aux organismes ou catégories d'organismes que le gouvernement détermine ». Projet de Constitution, art 2 (*Loi sur l'autonomie constitutionnelle*, art 4).



Tel que présenté, l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* instaurerait en fait un nouveau pouvoir pour l'Assemblée nationale, soit celui de déclarer qu'une loi ou une de ses dispositions « protège la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ».

Pour le moment, le projet de loi identifie trois lois pour lesquelles il limiterait les contestations financées par des sommes obtenues en vertu d'une loi du Québec, soit ;

- la *Charte de la langue française* (Projet de loi n° 1, art. 19) ;
- la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* (Projet de loi n° 1, art. 37) ;
- la *Loi sur la laïcité de l'État* (Projet de loi n° 1, art. 41)<sup>59</sup>.

Plus spécifiquement, l'article 5 prévoit qu'il serait interdit pour un organisme d'intenter ou de participer à une contestation portant sur le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une loi ou disposition visée par une telle déclaration lorsque cette contestation est financée à partir de sommes prélevés en application d'une loi du Québec. Il prévoit cependant trois exceptions, entre autres lorsque la contestation serait faite dans le cadre de la représentation ou de l'assistance juridique d'une personne physique<sup>60</sup>. Cette exception s'appliquerait notamment aux recours intentés par la Commission lorsqu'elle agit en faveur de personnes plaignantes en vertu de la Charte.

Ensuite, concernant la création d'un nouveau mécanisme visant à empêcher de présenter des recours fondés sur un droit ou une liberté à l'endroit de lois du Québec, la Commission estime que la proposition formulée dans le projet de loi pourrait faire obstacle à des recours judiciaires fondés sur la Charte, et donc réduire la protection effective des droits et libertés au Québec.

Tel que libellé, l'article 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* permettrait à l'Assemblée nationale d'inclure, dans toute loi, une « disposition de souveraineté parlementaire, d'office ou en réponse à une décision judiciaire, sans qu'il ne soit requis de la contextualiser ou de la justifier ». Lorsqu'une loi serait visée par une telle disposition, il prévoit que « ne peut être exercé aucun pourvoi en contrôle judiciaire, fondé sur un droit ou une liberté [...], en vue de faire déclarer inopérante la loi ou la disposition visée par cette disposition de souveraineté parlementaire ».

Rappelons d'abord que le pourvoi en contrôle judiciaire — que viendrait limiter cette disposition — permet notamment de saisir les tribunaux afin qu'ils se prononcent sur l'applicabilité, la validité ou

<sup>59</sup> Le projet de loi n° 1 prévoit cependant que l'interdiction de recours prévue à l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* ne s'appliquerait pas aux contestations en cours au moment de la sanction du projet de loi. Projet de loi n° 1, art 2 ; *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, art 28.

<sup>60</sup> Les autres exceptions sont les suivantes : lorsque le tribunal ordonne à l'État de payer les frais d'un avocat ou lorsque la contestation est invoquée en défense dans une affaire civile, administrative ou pénale.



l'opérabilité d'une loi ou toute autre règle de droit, tels qu'un règlement ou un décret administratif<sup>61</sup>. Il s'agit d'un élément essentiel de la séparation des pouvoirs propre à la démocratie québécoise. Nous reviendrons également sur ce point dans la partie 2.2.2 du présent mémoire.

L'article 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* est d'autant plus préoccupant qu'il permettrait la dérogation, prévue à l'article 52 de la Charte, « sans qu'il soit requis de la contextualiser ou de la justifier ». Pour rappel, cette dernière permet au législateur de déroger à certains droits et libertés protégés par la Charte, mais seulement lorsqu'il l'exprime expressément dans le texte de la loi. Comme la Commission l'a rappelé à maintes reprises, cette exigence vise à permettre « que s'instaure un débat sur ce qui justifierait la suspension de certains droits »<sup>62</sup>. En plus de devoir identifier précisément la disposition du projet de loi qui déroge à la Charte, il doit aussi spécifier les dispositions de la Charte auxquelles il entend déroger<sup>63</sup>. Encore une fois, le but est ici de favoriser le débat sur la justification à la dérogation et de mettre en lumière les effets de la suspension des droits et libertés visés<sup>64</sup>. Le droit international le confirme également : déroger aux droits et libertés de la personne est un geste grave qui doit être justifié. L'article 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* s'inscrirait clairement en faux contre ces principes.

En somme, les limitations proposées par les articles 5 et 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* impactent la capacité de faire valoir les droits et libertés garantis par la Charte devant les tribunaux et fragilisent le droit à un recours utile, pourtant essentiel pour assurer leur protection et leur respect. Les contestations judiciaires constituent un mécanisme incontournable pour protéger les droits et libertés de chacune et chacun. Toute mesure législative qui entraverait l'accès aux tribunaux pour revendiquer un droit ou une liberté éroderait leur protection. Il importe que les actions du législateur et du gouvernement, autant que celles des acteurs privés, puissent être examinées et éventuellement sanctionnées si elles s'avèrent contraires aux droits et libertés consacrés par la Charte. C'est pour ces raisons que la Commission formule la recommandation suivante.

### Recommandation 6

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

<sup>61</sup> Cpc, art 529, al.1(1).

<sup>62</sup> Commission des droits de la personne, *Avis sur la Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public*, 1983, à la p 2.

<sup>63</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 28, Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, 2013, à la p 17 ; Voir aussi *Ford c Québec (Procureur général)*, [1988] 2 RCS 712, à la p 741.

<sup>64</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019), *supra* note 36 à la p 28.



## 2.2.2 Limitation du rôle des tribunaux en matière de protection des droits et libertés de la personne

Différentes modifications proposées au *Code de procédure civile* (Cpc) par le projet de loi n° 1 viendraient restreindre le rôle des tribunaux en matière de protection des droits et libertés de la personne, soit :

- la restriction aux pouvoirs des tribunaux de soulever, de leur propre initiative, certaines questions et certains enjeux touchant aux droits et libertés de la Charte (art. 29 du projet de loi n° 1) ;
- le resserrement des critères permettant d'accorder une demande de sursis de l'application d'une loi, règlement ou autre règle de droit du Québec (art. 31 du projet de loi n° 1).

Si elles étaient adoptées, ces dispositions mineraient l'équilibre institutionnel entre les pouvoirs constitutifs de l'État de droit ainsi que la fonction des tribunaux comme gardiens des droits et libertés de la personne<sup>65</sup>.

Dans un premier temps, la Commission s'inquiète de la proposition, faite à l'article 29 du projet de loi, de restreindre le pouvoir des tribunaux de soulever, de leur propre initiative, certaines questions et certains enjeux touchant aux droits et libertés de la Charte. Cette modification empêcherait le tribunal de faire ce qui suit :

- inviter « de sa propre initiative » une partie à soulever une question concernant l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition d'une loi ou toute règle de droit adoptée par le législateur ;
- enjoindre « de sa propre initiative » une partie à demander une réparation fondée sur la violation ou la négation de ses droits et libertés fondamentaux prévus par la Charte ou la Charte canadienne.

En empêchant que ces questions fondées sur des dispositions de la Charte soient soulevées d'office par les tribunaux, le projet de loi n° 1 pourrait limiter les débats entourant la validité et l'applicabilité d'une loi.

Cette restriction soulèverait en outre des enjeux particuliers pour les justiciables qui se représentent seuls. C'est le cas notamment devant la Division des petites créances, où la représentation par avocat n'est pas permise<sup>66</sup>, mais aussi dans les cas où les individus n'ont pas les ressources pour avoir accès

<sup>65</sup> *Hunter et autres c Southam Inc.*, [1984] 2 RCS 145 ; *R c Oakes*, [1986] 1 RCS 103. Voir également : L'Honorable Louis Lebel, « Reconnaissance et effectivité des droits fondamentaux : la fonction démocratique des tribunaux constitutionnels », RQDI numéro hors-série, 2015, à la p. 28.

<sup>66</sup> Cpc, art 542.



à un avocat ou ne réussissent pas à avoir accès à l'aide juridique. Retenons d'ailleurs que l'autoreprésentation chez les justiciables est en hausse et touche plus de la moitié des cas en matière civile et administrative<sup>67</sup>. La possibilité pour un tribunal de soulever d'office une question constitutionnelle ou le droit à une réparation en vertu de la Charte peut alors s'avérer cruciale pour assurer le respect des droits et libertés.

Considérant les obstacles déjà largement documentés en la matière, la mesure proposée est en outre susceptible d'avoir un impact négatif sur l'accès à la justice en pleine égalité, notamment pour les personnes en situation de handicap ou en situation de vulnérabilité<sup>68</sup>. Or, l'accès à la justice ne signifie pas seulement d'avoir accès aux tribunaux, encore faut-il qu'il donne des résultats individuellement et socialement juste<sup>69</sup>.

Dans un deuxième temps, la Commission s'inquiète de la proposition de resserrement des critères permettant d'accorder une demande de sursis de l'application d'une loi, règlement ou autre règle de droit du Québec.

À titre de rappel, la demande de sursis de loi est un recours qui permet de requérir la suspension de l'application d'une loi le temps que le recours soit tranché sur le fond. Il permet d'éviter que l'application immédiate d'une loi dont la validité est contestée n'entraîne des conséquences irréparables. Les critères pour accorder ce recours sont bien établis par la jurisprudence<sup>70</sup>. Il s'agit de trois critères cumulatifs.

L'article 31 du projet de loi n° 1 propose de codifier ce recours et apporte des modifications conséquentes aux deux derniers critères du test :

---

<sup>67</sup> « En 2015, on comptait une proportion de 55 % de justiciables non représenté-es (JNR) dans les principaux domaines des matières civiles un nombre pouvant atteindre 85 % devant certains tribunaux administratifs », Emmanuelle Berheim, « Les droits et la justice au guichet : perspectives du personnel judiciaire québécois sur l'accès à la justice des justiciables non représenté-es », (2024) RD McGill 69-1.

<sup>68</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale — Projet de loi n° 32, Loi visant principalement à favoriser l'efficacité de la justice pénale*, 2019, p. 37 et suiv.

<sup>69</sup> Pierre-Claude Lafond, *L'accès à la justice civile au Québec. Portrait général*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, à la p 14. Voir également Gouvernement du Québec, ministère de la Justice, *Rapport-synthèse du Groupe de travail sur l'accessibilité à la justice. Jalons pour une plus grande accessibilité à la justice*, 1991, à la p 1 ; Roderick A. MacDonald, « Accessibilité pour qui ? Selon quelles conceptions de la justice ? », (1992) 33 *Les Cahiers de droit* 457, 459, citant Mauro Cappelletti et Bryant Garth, « Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective », (1978) 27 *Buff. L. Rev.* 181, 182.

<sup>70</sup> *Manitoba (Procureur général) c Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 RCS 110, aux paras 29 et suiv.



Critères actuels du sursis	Critères proposés par le projet de loi
▪ <b>L'apparence suffisante de droit</b>	▪ L'apparence de droit
▪ <b>La présence d'un préjudice irréparable qui n'est pas susceptible d'être compensé par dommages-intérêts</b>	▪ La présence d'un préjudice réel, sérieux et irréparable si le sursis n'était pas accordé
▪ <b>La prépondérance des inconvénients, soit démontrer qu'accorder le sursis conduira à un préjudice plus grand que le refuser</b>	▪ L'intérêt public requiert manifestement, selon la prépondérance des inconvénients, que le sursis soit accordé

Concernant le deuxième critère, le test actuel n'exige pas de démontrer un préjudice réel et une preuve directe de ce dernier. Il demande plutôt la démonstration d'« un préjudice objectivement discernable sur la base d'inférences logiques prises en égard au contexte spécifique de l'affaire »<sup>71</sup>. Si les tribunaux appliquent une présomption à l'effet que la loi « sert un objectif d'intérêt public valable »<sup>72</sup>, il est reconnu qu'une atteinte potentielle à un droit ou une liberté de la personne peut constituer un préjudice irréparable<sup>73</sup>.

Or, le nouveau critère proposé semble fermer la porte à l'octroi d'un sursis dans le cas d'une atteinte potentielle. En effet, l'alinéa 2 de l'article 79.1 Cpc préciserait que la démonstration de ce préjudice doit s'appuyer sur « des éléments de preuve précis et détaillés » et qu'un « préjudice fondé sur des hypothèses ou de la spéculation n'est pas réel, sérieux et irréparable ».

Dans ce contexte, la Commission exprime des inquiétudes, car le resserrement du critère prévu par le projet de loi n° 1 pourrait restreindre l'accès à ce recours essentiel en cas d'éventuelle atteinte à un droit de la Charte. Ne risque-t-on pas d'empêcher l'exercice du recours en temps utile ? Serait-il toujours possible, dans de telles conditions, d'obtenir un sursis d'application d'une loi pour empêcher la réalisation d'un préjudice irréparable qui découlerait d'une atteinte potentielle à un droit de la Charte ?

Concernant le troisième critère du sursis, le projet de loi suggère de modifier la façon d'évaluer la prépondérance des inconvénients en favorisant une interprétation selon laquelle le maintien de la loi ou du règlement est dans l'intérêt public. L'alinéa 2 de l'article 79.1 Cpc propose de créer une

<sup>71</sup> *Association étudiante de l'Université McGill c X*, 2025 QCCA 475, au para 35.

<sup>72</sup> *Manitoba (Procureur général) c Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 RCS 110, aux paras 11 et 59 ; *Québec (Procureure générale) c D'Amico*, 2015 QCCA 2138, au para 30.

<sup>73</sup> Voir, par exemple : *Procureur général du Québec c Quebec English School Board Association*, 2020 QCCA 1171, au para 54.



présomption à l'effet 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 ».

À toute fin pratique, il est difficile de concevoir comment il serait possible de démontrer la prépondérance des inconvénients en présence d'une présomption renforcée que le maintien de l'application de la disposition serve « manifestement » l'intérêt public. Actuellement, le test présume déjà que la loi a été adoptée dans l'intérêt du public, mais il ne prévoit pas de présomption voulant que le refus du sursis soit lui-même dans l'intérêt public, et encore moins qu'il le soit « manifestement »<sup>74</sup>. D'ailleurs, les tribunaux indiquent que l'État « n'a pas le monopole de l'intérêt public » et que l'analyse de l'intérêt public ne favorise pas toujours nécessairement l'application d'une loi existante<sup>75</sup>. Ainsi, en pratique, l'ajout d'une telle présomption renforcée rendrait pratiquement impossible de satisfaire ce troisième critère cumulatif du test permettant d'accorder le sursis d'une loi.

Ensemble, ces modifications aux critères applicables au recours en sursis de loi auraient pour effet de restreindre considérablement le pouvoir des tribunaux d'accorder ce type de remède pour intervenir en cas d'atteinte aux droits de la Charte. Un tel resserrement paraît restreindre considérablement la possibilité d'obtenir le sursis d'une loi fondée sur la Charte, ce qui pourrait fragiliser la protection effective des droits de la personne. Il convient d'ailleurs de rappeler que le test actuellement applicable pour obtenir un sursis est déjà très exigeant : un sursis ne doit être accordé que dans les cas manifestes<sup>76</sup>.

En somme, la Commission s'inquiète des limitations imposées aux pouvoirs des juges en matière de contrôle judiciaire des lois, plus particulièrement lorsque sont en cause les droits et libertés de la Charte. Elle est aussi préoccupée par le risque que cela représente pour les justiciables qui se représentent seuls et par les atteintes aux droits qui ne pourraient plus être évitées par le mécanisme de sursis. En veillant à la mise en œuvre des droits et libertés de la personne, les tribunaux jouent un rôle important pour leur protection et restreindre leur pouvoir en la matière fragiliserait de manière conséquente l'effectivité de la Charte. Elle formule donc la recommandation suivante.

### Recommandation 7

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

<sup>74</sup> *Manitoba (Procureur général) c Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 RCS. 110, aux paras 11, 56, 69.

<sup>75</sup> *RJR-Macdonald Inc. c Canada (Procureur général)*, [1994] 1 RCS 311, à la p 343 ; *Procureur général du Québec c Quebec English School Board Association*, 2020 QCCA 1171, au para 59.

<sup>76</sup> *Manitoba (Procureur général) c Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 RCS 110, aux paras 39 et 59.



### 3. L'affaiblissement de la Charte par la compromission de son équilibre interne

Au-delà des impacts qu'il aurait sur le statut de la Charte dans l'ordre juridique québécois et dans son rapport aux autres éléments normatifs qui le constituent, le projet de loi n° 1 propose plusieurs modifications à la Charte elle-même.

Dans plusieurs cas, ces modifications compromettraient l'équilibre interne de la Charte et son économie générale. Elles auraient également pour effet d'affaiblir les droits et libertés garantis à chacun et chacune.

#### 3.1. La hiérarchisation des droits et libertés de la Charte : un recul pour les droits, incluant ceux des femmes

L'article 21 du projet de loi n° 1 introduirait une hiérarchisation des droits de la personne à travers l'ajout d'un nouvel article 9.2. à la Charte, ce qui constituerait un recul important pour tous les droits et libertés qu'elle protège, incluant pour les femmes. Ce nouvel article 9.2 se lirait comme suit : « En cas de conflit entre l'exercice du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et l'exercice de la liberté de religion, le premier l'emporte ».

L'article 20 du projet de loi n° 1 insérerait également une mention relative à « l'égalité entre les femmes et les hommes » à l'article 9.1. de la Charte. La proposition vise à ajouter le passage surligné suivant :

9.1. Les droits et libertés de la personne s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, **de l'égalité entre les femmes et les hommes**, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, du modèle d'intégration à la nation québécoise, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice ».

Le commentaire qui suit ne vise surtout pas à nier l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes. Au contraire, un pan important de la mission de la Commission consiste justement à assurer le droit à l'égalité pour chacun et chacune, incluant pour les femmes. Au cours des 50 dernières années, la Charte québécoise a d'ailleurs permis — et permet encore — d'importantes avancées obtenues par les femmes. La Commission souhaite pouvoir continuer à mobiliser l'ensemble des droits et libertés qui leur sont conférés pour atteindre cet objectif d'égalité réelle.

Or, l'introduction d'une hiérarchie entre les droits et libertés de la personne aurait justement pour effet d'affaiblir ceux-ci. Hiérarchiser les droits, quels qu'ils soient, c'est ouvrir la porte à une dignité humaine à géométrie variable et, ultimement, risquer d'amoindrir les droits de toutes les femmes, incluant leur droit à l'égalité.



Les articles 20 et 21 du projet de loi risquent ainsi de miner la Charte, l'un des outils qui s'est avéré essentiel dans le chemin des femmes pour l'égalité et qui doit continuer de l'être. Ces dispositions auraient principalement des conséquences de trois ordres, abordées dans les sous-sections suivantes :

- l'affaiblissement de la protection des droits de chacune et chacun ;
- une atteinte injustifiée à la liberté de religion ;
- un risque d'atteinte aux droits à l'égalité des femmes.

### 3.1.1 Assurer les droits de chacune et chacun plutôt que les hiérarchiser

La hiérarchisation qu'introduirait le projet de loi n° 1 est d'abord contraire au principe fondamental qui se trouve au centre de l'économie générale de la Charte : les droits et libertés forment un tout et doivent s'interpréter les uns par rapport aux autres. Pour reprendre la formule internationalement reconnue, les droits et libertés de la personne sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés<sup>77</sup>. Les droits se renforcent les uns les autres. À l'inverse, leur hiérarchisation fragilise la protection que la Charte confère à chacun et chacune.

C'est de ce principe que découle l'approche qu'il convient d'adopter afin de concilier des droits qui s'opposent. Il peut arriver que l'exercice d'un droit par une personne entre en contradiction ou en opposition avec les droits d'une autre personne. C'est ce qu'on appelle un conflit de droits, et la Charte inclut déjà les outils nécessaires pour régler une telle situation, notamment en vertu de son actuel article 9.1.

Maintes fois confirmée, la démarche qui s'impose alors, dans le respect de l'économie générale de la Charte, implique la pondération des droits et préjudices en cause. Pour ce faire, il faut tenir compte de tous les faits particuliers à la situation donnée<sup>78</sup>. Il ne peut donc suffire d'énoncer une règle d'application générale comme celle que le projet de loi n° 1 propose d'ajouter à l'article 9.2 de la Charte. L'objectif doit au contraire être de trouver la solution la moins attentatoire possible aux droits, en fonction de toutes les circonstances pertinentes. L'exercice devrait nous mener à mettre en œuvre une mesure permettant d'assurer la conciliation et l'équilibre des droits en présence, lorsque cela s'avère faisable.

En l'absence de toute solution raisonnable, la démarche peut également nous mener à la pondération des préjudices en présence. Il s'agit alors de juger si les effets bénéfiques de l'exercice d'un droit sont plus importants que ses effets préjudiciables sur l'exercice des autres droits.

<sup>77</sup> Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Rés. 48/141, Doc off AGNU, 48<sup>e</sup> sess, Doc NU A/CONF 157/23 (1993), au para 5.

<sup>78</sup> *Bruker c Marcovitz*, 2007 CSC 54, aux paras 76-77.



En plus de ce mécanisme de conciliation, l'actuel article 9.1 de la Charte permet au législateur d'encadrer ou de limiter l'exercice d'un droit lorsqu'il porte atteinte aux droits d'une autre personne, incluant le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes, ou lorsque cela est justifié par certaines considérations, notamment par les valeurs démocratiques. Ces valeurs comprennent, par exemple, le respect de la dignité inhérente à l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociale, etc<sup>79</sup>. Dans un souci de protection des droits et libertés de chacun et chacune, il appartient alors au gouvernement de justifier sa mesure suivant une démarche sérieuse et des critères bien établis<sup>80</sup>. On doit donc se demander ce que viendrait ajouter l'insertion d'une référence au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'article 9.1 de la Charte, d'autant plus que le principe d'égalité femmes-hommes est déjà inscrit à son préambule ainsi qu'à son actuel article 50.1. La question se pose d'autant plus que la référence suggérée ne tient pas compte des avancées récentes obtenues par les personnes non binaires. Le droit à l'égalité garanti par la Charte doit bénéficier à toute personne, quel que soit son sexe, mais aussi son identité ou son expression de genre<sup>81</sup>.

La liberté de religion étant particulièrement ciblée par l'article 9.2 qu'il est proposé d'ajouter à la Charte, il convient également de rappeler que cette liberté n'est pas absolue et que tout n'est pas permis au nom de celle-ci. La possibilité d'agir selon ses croyances religieuses a d'ailleurs été restreinte par les tribunaux en fonction de diverses considérations relatives aux droits d'autrui, incluant en vue de protéger les droits que la Charte confère aux femmes<sup>82</sup>.

Par exemple, dans une décision marquante, il a été établi que la liberté de religion invoquée dans le cadre d'un divorce religieux devait s'effacer devant les conséquences discriminatoires subies par l'épouse<sup>83</sup>. Toujours à titre d'exemple, c'est aussi en tenant compte des droits des femmes en cause que les tribunaux ont interdit à des personnes faisant valoir leurs croyances religieuses de manifester aux abords de cliniques qui dispensent aux femmes des services de santé, entre autres en matière de contraception et d'avortement<sup>84</sup>.

La jurisprudence relative à la Charte démontre que les règles propres à la conciliation des droits fonctionnent bien et permettent d'assurer le vivre ensemble dans une approche respectueuse des

---

<sup>79</sup> *R. c Oakes*, [1986] 1 RCS 103, au para 64.

<sup>80</sup> *Id.* au para 70. Dans un premier volet de cette démarche, le législateur doit d'abord prouver que l'objectif poursuivi par la mesure est suffisamment important pour justifier l'atteinte à une liberté ou un droit garanti par la Charte. Cet objectif doit être « urgent et réel ». Puis, dans un deuxième volet, et seulement s'il est démontré que l'objectif en cause est réel et urgent, le législateur devrait établir que les moyens choisis pour l'atteindre répondent aux exigences de rationalité et de proportionnalité établies par la jurisprudence. Ils seront considérés raisonnables si : les moyens adoptés ont un lien rationnel avec l'objectif visé ; ils sont de nature à porter le moins possible atteinte au droit touché ; et il y a proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets bénéfiques.

<sup>81</sup> Charte, art 10.

<sup>82</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2025), *supra* note 36 à la p 29.

<sup>83</sup> *Braker c Marcovitz*, 2007 CSC 54.

<sup>84</sup> Voir notamment : *Centre d'information et d'action sociale de l'Outaouais (Clinique des femmes de l'Outaouais) c Veilleux*, 2008 QCCS 2599.



droits et libertés de la personne<sup>85</sup>. La Commission ne voit pas de raisons de remettre en question une telle approche, d'autant plus que, comme démontré dans les parties 0 et 0 qui suivent, la proposition du projet de loi n° 1 engendrerait d'importants reculs quant aux droits protégés par la Charte.

Dans ces circonstances, la Commission estime que l'impact négatif que les modifications prévues à l'article 9.1 et par l'ajout d'un article 9.2 à la Charte risque de causer sur son économie générale outrepasser les effets concrets qu'elles pourraient réellement avoir sur le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

### 3.1.2 Une atteinte non justifiée à la liberté de religion

La Commission est bien au fait des enjeux que certains aspects de l'exercice de la liberté de religion soulèvent dans le débat public. Elle en a abondamment traité dans ses travaux<sup>86</sup>. Ce faisant, la Commission a toujours souhaité rappeler l'objet et la fonction de la Charte, ce formidable outil que s'est donné le Québec il y a 50 ans, et ce, pour lui donner toute l'impulsion nécessaire et pour garantir une réelle égalité à tous et toutes.

Il ne s'agit donc pas de nier les questions qui se posent dans le débat public. La Charte nous convie toutefois à trouver les réponses à ces enjeux dans une approche respectueuse des droits de la personne. Cela implique notamment, dans un premier temps, de bien identifier la part de ces questionnements qui relève de la perception ou des préjugés tout autant que celle qui vise des problèmes concrets que peut emporter le vivre ensemble dans le Québec d'aujourd'hui<sup>87</sup>. Il faut pouvoir distinguer les faits, ainsi que toutes les données pertinentes, à partir d'un portrait rigoureux de la situation.

Dans cette perspective, la Commission est d'avis que la modification législative envisagée à l'article 21 du projet de loi n° 1 constitue une atteinte claire à la liberté de religion. Tout en considérant l'objectif d'égalité poursuivi et l'importance de celui-ci, les moyens proposés par le législateur n'apparaissent pas justifiés. Ils sont notamment disproportionnés eu égard à l'ampleur des enjeux

<sup>85</sup> Voir notamment : *Mouvement laïque québécois c Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16 ; *Bruker c Marcovitz*, 2007 CSC 54 ; *Singh c Montréal Gateway Terminals Partnership*, 2019 QCCA 1494 ; *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Zilberg) c 9220-3454 Québec Inc. (Spa Liv Zen (Spa Orazen))*; 2017 QCTDP 13. On peut aussi, entre autres, référer aux jugements suivants, bien qu'ils aient été rendus en vertu de la Charte canadienne : *R. c. N.S.*, 2012 CSC 72 ; *Trinity Western c Barreau du Haut-Canada*, 2018 CSC 33 ; *Alberta c Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37.

<sup>86</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2025 *supra* note 36 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mythe #5 : Les accommodements raisonnables, c'est juste pour la religion*, vidéo, 2021 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2019), *supra* note 36 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire sur le Projet de loi n° 62, Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes*, 2015 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Avis sur les règlements de zonage relatifs aux lieux de culte dans l'arrondissement de Montréal-Nord*, 2014 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Document de réflexion : La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, 2008.

<sup>87</sup> Voir notamment : Gérard Bouchard et Charles Taylor, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, 2008, chapitre III.



que révèlent les données disponibles et le portrait qu'on peut en dégager. Les mécanismes de conciliation et de limitation des droits existent déjà. Ils sont applicables à la liberté de religion comme à tous les autres droits et libertés et les données ne démontrent pas qu'ils soient inefficaces ou insuffisants, au contraire.

Retenons notamment qu'au cours des dix dernières années, moins de 2 % des dossiers d'enquête ouverts à la Commission sur la base d'allégations de discrimination concernaient le motif religion. Au cours de la même période, seulement 21 % des demandes reçues dans le cadre de son Service-conseil en matière d'accommodement raisonnable étaient liées au motif religion. La très grande majorité des dossiers concernait d'autres motifs de discrimination. À titre de comparatif, le motif handicap représentait 60 % des dossiers ouverts par ce service. Pour rappel, ce service vise à accompagner les gestionnaires et les fournisseurs de service dans la démarche qu'ils peuvent avoir à mener lorsqu'ils reçoivent une demande d'accommodement raisonnable.

D'autres moyens moins attentatoires aux droits et libertés de la personne demeurent d'ailleurs à notre disposition pour répondre aux enjeux de vivre ensemble qui peuvent se poser. À titre d'exemple, la nécessité d'offrir des formations aux personnes gestionnaires — et autres personnes appelées à intervenir sur ces questions — a maintes fois été identifiée en vue d'assurer la compréhension, une meilleure appropriation et l'application des règles de conciliation de droits pouvant être déployées dans le cadre de la Charte<sup>88</sup>. La Commission a déjà formulé des recommandations à cet égard, mais elles n'ont toujours pas été mises en œuvre.

### 3.1.3 Une porte ouverte qui risque également de porter atteinte aux droits des femmes

Enfin, malgré l'objectif affiché par le législateur, l'ouverture à la hiérarchisation de la liberté de religion et du droit à l'égalité entre les hommes et les femmes risque d'emporter d'importants reculs pour les droits de ces dernières.

Rappelons que la Charte prohibe la discrimination en fonction de 14 motifs, incluant le motif sexe. Assurer l'égalité réelle pour les femmes implique de prendre en compte les distinctions, exclusions ou préférences fondées au moins en partie — que ce soit directement ou indirectement — sur le motif sexe. Il est toutefois largement reconnu que la discrimination vécue par les femmes peut également être fondée sur d'autres motifs énumérés à la Charte, tels que le motif grossesse.

La discrimination peut aussi reposer sur différentes combinaisons du motif sexe et d'autres motifs, incluant la religion. Les femmes vivent des inégalités multiples et assurer le droit à l'égalité qui leur est reconnu implique de savoir reconnaître leurs différentes expériences particulières de discrimination. Celles-ci mettent en cause différents motifs, dans diverses combinaisons. L'analyse intersectionnelle

---

<sup>88</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2025), *supra* note 36 à la p 8 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2025), *supra* note 49.



de la discrimination<sup>89</sup> de même que l'analyse différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle<sup>90</sup> constituent certaines des approches qui permettent de comprendre les formes complexes d'inégalités et de discriminations où s'entrecroisent plusieurs motifs de discrimination, incluant les motifs sexe et religion.

À l'inverse, une mauvaise compréhension de ces différents types d'interactions entre les motifs de discrimination n'est pas sans conséquence sur la mise en œuvre et l'exercice du droit à l'égalité pour les femmes. Or, l'article 9.2. que le projet de loi n° 1 propose d'introduire soulève d'importants risques à cet égard :

- Qu'en sera-t-il, par exemple, de la mise en œuvre de cette disposition si, par exemple, l'exercice par une femme de sa liberté de religion est jugé par d'autres comme étant contraire au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes ? Protègera-t-on ainsi le droit à l'égalité ?
- Qu'en sera-t-il encore si une situation donnée met en cause le droit à l'égalité d'une femme en fonction des motifs sexe et religion ? A-t-on, par exemple, mesuré les impacts concrets qu'ont pu avoir sur le droit à l'égalité des femmes — en fonction de ces deux motifs — les différentes mesures prévues à la *Loi sur la laïcité de l'État* ou la *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives* ?

En somme, en plus de constituer une atteinte flagrante au principe de non-hiérarchisation des droits et libertés de la personne, la mise en œuvre l'article 21 du projet de loi n° 1 emporterait de graves risques pour la liberté de religion et le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. La Commission reviendra sur l'article 20 du projet de loi n° 1 dans la partie 0 qui suit, mais elle recommande au législateur de ne pas adopter l'article 21 de ce projet de loi.

### Recommandation 8

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter l'article 21 du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* modifiant la *Charte des droits et libertés de la personne* et de ne pas y ajouter un article 9.2 qui aurait pour effet d'introduire une hiérarchisation entre les droits de la Charte, et ce, contrairement au

<sup>89</sup> Voir notamment : Patricia Hill Collins et Sirma Bilge, « Intersectionality », (2016) Key concepts series, 1<sup>re</sup> éd, Cambridge, UK, Malden, MA, Polity Press ; Kimberle Crenshaw, « Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color » (1991) 43:6 *Stanford Law Review* 1241-1299; Kimberle Crenshaw, « Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics » (1989) 1989:1 *University of Chicago Legal Forum* 139-167.

<sup>90</sup> Secrétariat à la condition féminine, *Pour des initiatives publiques égalitaires pour toutes et tous. De l'ADS à l'ADS+.* Cadre de référence pour les projets pilotes différenciée selon les sexes dans une perspective intersectionnelle (ADS+) 2022-2027, Gouvernement du Québec, 2023.



principe reconnu en droit international à l'effet que les droits et libertés de la personne sont universels, indivisibles, interdépendants et intimement liés.

### 3.2. Une fausse dichotomie entre « droits collectifs » et droits individuels qui pourrait restreindre la protection des droits et libertés de la Charte

L'introduction de la notion de « droits collectifs » dans la Charte, et à différents endroits du projet de loi n° 1<sup>91</sup>, laisse penser que de tels droits s'opposent aux droits et libertés de la personne. Cette fausse dichotomie<sup>92</sup> pourrait avoir pour conséquence de restreindre la protection des droits et libertés de la Charte.

Outre la référence au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes traitée dans la partie précédente, l'article 20 du projet de loi modifierait aussi l'article 9.1. de la Charte afin d'y ajouter le passage souligné suivant :

9.1. Les droits et libertés de la personne s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'importance accordée à la protection du français, du modèle d'intégration à la nation québécoise, de l'ordre public, **des droits collectifs de la nation québécoise** et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice ».

L'article 23 du projet de loi n° 1 introduirait en outre le passage surligné qui suit à l'article 50 de la Charte :

« 50. La Charte doit être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne qui n'y est pas inscrit.

Elle doit également être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit visant à protéger la langue française conféré par la Charte de la langue française [...] **ou d'un droit collectif de la nation québécoise prévu par la Constitution du Québec [...]** et de manière compatible avec le modèle d'intégration à la nation québécoise prévu par la Loi sur l'intégration à la nation québécoise [...] ».

Serait enfin ajouté un article 57.1 à la Charte, qui se lirait comme suit :

« 57.1. Dans la réalisation de sa mission, la Commission s'assure de l'équilibre entre les droits et libertés de la personne **et les droits collectifs de la nation québécoise** ».

<sup>91</sup> Outre les articles 20 et 23 du projet de loi qui introduiraient la notion à la Charte, on la retrouve dans le projet de loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec et le projet de loi sur le Conseil constitutionnel inclus au projet de loi. On la trouve aussi dans le préambule du projet de Constitution du Québec qui y consacre un titre et diverses dispositions.

<sup>92</sup> Sur cette fausse dichotomie entre droits collectifs et droits individuels, voir notamment Will Kymlicka, *La citoyenneté multiculturelle, une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal, 2001, à la p 59 et suiv.



La Commission a déjà eu à se prononcer sur les différentes modifications introduites à l'article 9.1 depuis 2019. Les réserves qu'elle a alors exprimées quant à la multiplication des critères pouvant limiter les droits et libertés de la personne doivent être réitérées en regard de l'article 20 du projet de loi<sup>93</sup>.

L'introduction de la notion de « droits collectifs » dans la Charte soulève toutefois des enjeux d'un autre ordre, laissant penser que de tels droits s'opposent aux droits individuels ou qu'ils peuvent les restreindre. Pourtant, la notion de « droits collectifs » origine du cadre international des droits de la personne. Suivant une interprétation reconnue et largement répandue, cette notion renvoie au droit à l'autodétermination des peuples. Contrairement à ce que laissent penser les libellés retenus dans le projet de loi n° 1, elle ne doit, en aucun cas, être confondue avec les intérêts collectifs du groupe majoritaire<sup>94</sup>.

La Commission s'inquiète donc du glissement sémantique que le projet de loi n° 1 semble vouloir opérer quant au sens à donner à la notion de « droits collectifs ». L'affirmation du droit du peuple québécois à s'autodéterminer face à l'État fédéral est tout à fait légitime. Toutefois, parler de « droits collectifs de la nation » vient plutôt opposer les intérêts du groupe majoritaire à la protection des droits et libertés de la personne. Ce faisant, on opère un renversement de l'objectif qui, historiquement, a mené la communauté des États à la reconnaissance des droits et libertés de la personne, voire un déni de l'objet de ceux-ci.

En droit international, le droit des peuples à l'autodétermination ne s'oppose pas au respect des droits et libertés individuels. Au contraire, l'un comme les autres fait partie de l'ensemble plus large des « droits de la personne », une notion découlant de la conviction qu'il faut protéger certains attributs de la personne humaine de la toute-puissance de l'État. Au fil des décennies, on a reconnu plus formellement, au côté des droits « classiques » — protégeant par exemple la dignité de la personne, la liberté d'expression ou le droit à l'égalité — certains droits visant à protéger les minorités nationales ou ethniques au sein d'un État<sup>95</sup>. La reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est ainsi « un droit humain fondamental en droit international »<sup>96</sup>.

Les droits collectifs relevant du droit à l'autodétermination permettent donc, comme les droits individuels, « de se défendre contre les plus puissants que soi ». Cela dit, ils « n'autorisent pas la

---

<sup>93</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Projet de loi n° 96, Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, 2021 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2025), *supra* note 49.

<sup>94</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2021), *supra* note 36 à la p 19.

<sup>95</sup> Voir l'article 1, commun aux *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, *supra* note 3 et 4.

<sup>96</sup> Melik Özden et Christophe Golay, « Le droit des peuples à l'autodétermination et à la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles, sous l'angle des droits humains », (2010) Centre Europe-Tiers Monde (CETIM), en ligne : <https://www.cetim.ch/wp-content/uploads/Droit-des-peuples---lautod--termination2.pdf>



minorité qui les invoque à retourner son pouvoir collectif contre ses propres ressortissants »<sup>97</sup>. C'est d'ailleurs en se fondant sur ces principes que la Commission a récemment rappelés que le modèle d'intégration retenu par le Québec doit nécessairement s'articuler avec la Charte québécoise et s'inscrire dans une perspective résolument pluraliste, respectueuse des droits et libertés de chacun et chacune<sup>98</sup>.

Or, le projet de loi n° 1 semble conférer un autre sens à la notion de « droits collectifs » et pourrait avoir pour effet de restreindre les droits et libertés de chacun et chacune. Certes, l'article 7 du projet de Constitution affirme que les droits collectifs « concourent à la protection des droits de la personne ». Toutefois, la même disposition affirme qu'ils s'interprètent de manière extensive, contrairement à l'interprétation qui leur est habituellement donnée<sup>99</sup>. En outre, le gouvernement aurait une simple obligation de « veille[r] au respect » de la — incluant les droits et libertés prévus aux articles 1 à 38 de la Charte<sup>100</sup> — mais devrait « œuvre[r] au développement et au plein exercice des droits collectifs de la nation »<sup>101</sup>. Ce faisant, on semble introduire une primauté des « droits collectifs » sur les droits et libertés de la personne.

La proposition d'introduire cette notion à la Charte d'une manière qui s'oppose aux droits des minorités est tout aussi problématique et contraire à ce qu'établit le droit international. Les « droits collectifs » feraient ainsi partie des considérations permettant la restriction des droits au sens de l'article 9.1 et la modification prévue à l'article 50 viendrait clairement énoncer que l'interprétation donnée à la Charte ne pourrait en aucun cas avoir pour effet de « restreindre la jouissance ou l'exercice » d'un droit collectif.

De la même manière, le nouvel article 57.1 de la Charte viendrait exiger que la Commission exerce sa mission en s'assurant de « l'équilibre » entre les droits et libertés de la personne et les « droits collectifs ». Encore une fois, les deux notions sont artificiellement placées en tension, alors que la notion de droits collectifs, telle que définie en droit international, ne contredit pas les droits individuels. Les « intérêts collectifs » sont quant à eux déjà pris en compte par les dispositions d'interprétation et de limitation prévues à la Charte, dont son article 9.1 dans sa formulation actuelle.

Ce mauvais usage de l'expression « droits collectifs », doublée de sa fausse mise en opposition aux droits de la personne, mine la valeur des droits et libertés, qui sont pourtant le gage du respect de la

---

<sup>97</sup> Jean Leclair, « Droits collectifs et nation québécoise », *La Presse*, 21 mai 2021, en ligne : <https://www.lapresse.ca/debats/opinions/2021-05-21/reforme-de-la-loi-101/droits-collectifs-et-nation-quebecoise.php>

<sup>98</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2025), *supra* note 49 à la p 7.

<sup>99</sup> Certains auteurs ont souligné que ces droits s'interprètent plutôt de manière stricte (quoique non restrictive). Voir Brun, Tremblay, Brouillet : XII-3.6, citant *Mahe c Alberta*, [1990] 1 RCS 342.

<sup>100</sup> Art 48 du projet de Constitution du Québec.

<sup>101</sup> *Id.*



dignité de tous les êtres humains. En conséquence, la Commission émet la recommandation suivante :

### Recommandation 9

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

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

### 3.3. L'invisibilisation du régime bijuridique du Québec : une menace au droit à l'égalité garanti par la Charte

Le projet de loi n° 1 inclut plusieurs références à la « tradition civiliste » du Québec. Il propose notamment :

- que la Constitution qu'il édicterait prévoit que « la nation a droit à ce que son système juridique de tradition civiliste soit protégé »<sup>102</sup> ;
- qu'on inscrive que « le Québec est un État de tradition civiliste » au chapitre des principes fondateurs de cette Constitution<sup>103</sup> ;
- que la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* que le projet de loi vise à édicter énonce la « tradition civiliste » au nombre des caractéristiques fondamentales du Québec<sup>104</sup> ;
- que ces mêmes caractéristiques doivent être prises en considération par le Conseil constitutionnel que le projet de loi entend instituer<sup>105</sup> ;
- qu'on ajoute une disposition à la *Loi d'interprétation* visant à ce que les « lois doivent être interprétées dans le respect de la tradition civiliste »<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> Art 12 du projet de Constitution du Québec.

<sup>103</sup> Art 26 du projet de Constitution du Québec.

<sup>104</sup> Art 14 du projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*.

<sup>105</sup> Art 3 (1) du projet de *Loi sur le Conseil constitutionnel*.

<sup>106</sup> Art 38 du projet de loi n° 1 qui introduirait un article 40.4 à la *Loi d'interprétation*.



Ce faisant, le projet de loi n° 1 occulte la réalité du bijuridisme québécois où le droit « privé » civil coexiste avec le droit « public » ancré dans la common law<sup>107</sup>.

Traditionnellement, le droit civil se fonde sur des règles générales, applicables à différentes situations de fait. La loi constitue la principale source de droit des régimes de droit civil et les juges sont plutôt appelés à appliquer et interpréter le droit. La common law repose sur une méthode inverse où l'on part des faits pour induire la règle. Les juges peuvent dégager des règles de droit en se basant sur des précédents. Dans les faits, ces deux traditions juridiques coexistent au Québec depuis l'*Acte de Québec* adopté en 1774 et elles se sont mutuellement influencées.

Il ne s'agit pas ici de minimiser l'importance de la tradition civiliste au Québec. Le *Code civil du Québec*, par exemple, doit être interprété conformément à cette celle-ci.

La Charte québécoise, quant à elle, constitue plutôt une illustration de la mixité du droit québécois puisque son application emprunte tant aux règles du droit privé que du droit public<sup>108</sup>. Rappelons d'ailleurs que la création du Tribunal des droits de la personne répondait notamment à des enjeux d'interprétation formaliste et restrictive de la Charte par les tribunaux de droit commun, qui faisaient primer les principes généraux du droit civil sur les normes fondamentales ou quasi constitutionnelles de la Charte québécoise<sup>109</sup>. C'est pourquoi la Commission s'inquiète de l'impact que pourrait avoir la multiplication de références à la tradition civiliste québécoise, sans égard à la tradition pendante de common law, sur l'interprétation et la mise en œuvre de la Charte.

Limiter l'interprétation de la Charte à une lecture strictement civiliste du droit pourrait-il impliquer la remise en question de notions de droit public, issues de la tradition de common law, qui se trouve au cœur de la protection des droits et libertés de la personne ?

Pensons notamment à la notion d'égalité réelle qui permet de faire les avancées les plus marquantes dans la protection du droit à l'égalité au Québec, particulièrement pour les femmes. Rappelons que la lutte contre la discrimination fondée sur la Charte québécoise s'inscrit dans une évolution historique marquant la remise en question d'une conception formelle de l'égalité — où l'égalité se réduit à traiter tout le monde de la même façon — pour consacrer le droit à l'égalité réelle. La pleine reconnaissance du droit à l'égalité implique ainsi de tenir compte des effets discriminatoires de normes *a priori* « neutres » et de concevoir qu'un traitement différent peut être nécessaire pour atteindre l'égalité.

Dans une affaire portant sur le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes, la jurisprudence a d'ailleurs constaté « qu'interpréter les lois sur les droits de la personne principalement en fonction de

---

<sup>107</sup> Julie McCann, Denis Le May et Martin Thiboutot, « La coexistence de deux traditions juridiques (bijuridisme) », dans *Grille d'analyse pour le droit du Québec*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2022, aux pp 30 et suiv.

<sup>108</sup> *Id.*

<sup>109</sup> Voir, sur ces décisions : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés, Étude n° 6, La dynamique juridique de la Charte*, 2003, aux pp 256 et 257.



l'égalité formelle mine la promesse d'égalité réelle qu'elles comportent »<sup>110</sup>. Le projet de loi n° 1 risque d'emporter d'importants reculs quant à la mise en œuvre du droit à l'égalité tel qu'on le connaît, incluant pour les femmes.

Dans le même sens, on peut référer à la notion d'accommodement raisonnable, aussi une création jurisprudentielle, mais qui permet d'assurer le droit à l'égalité garanti par la Charte à tous et toutes, sans distinction fondée sur la « race », la couleur, le sexe, l'identité ou expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap<sup>111</sup>.

Contrairement à ce qu'on entend parfois, l'accommodement raisonnable n'est pas un privilège et il ne donne aucun avantage à la personne qui en bénéficie. Il s'agit plutôt d'une obligation juridique qui découle de l'application du droit à l'égalité prévu à la Charte, d'un moyen développé pour lutter contre la discrimination et permettre à toutes et tous d'exercer leurs droits en toute égalité. Dans une situation de discrimination, on peut souvent « accommoder » la personne qui en est victime et lui permettre d'atteindre l'égalité par des moyens raisonnables, généralement simples à mettre en place, et qui n'entraînent pas de contrainte excessive.

On parle d'accommodement raisonnable lorsque, par exemple, un employeur peut adapter le poste de travail d'une personne salariée en situation de handicap sans que cela entraîne des coûts excessifs. Toujours à titre d'exemple, l'accommodement raisonnable a permis d'importantes avancées pour le droit à l'égalité des femmes en emploi, notamment en menant à l'adaptation de certaines normes d'embauche lorsque cela n'entraîne pas de contrainte excessive<sup>112</sup>. Cette obligation s'avère en outre indispensable pour protéger le droit à l'égalité en emploi des femmes enceintes<sup>113</sup>. À nouveau, la remise en cause de cette notion entraînerait de sérieux reculs pour le droit à l'égalité garantie par la Charte.

### Recommandation 10

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

<sup>110</sup> *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c BCGSEU*, [1999] 3 RCS 3, 27.

<sup>111</sup> Charte, art 10.

<sup>112</sup> Voir notamment : *Gaz métropolitain inc. c Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201.

<sup>113</sup> Maurice Drapeau, « La considération de l'obligation d'accommodement raisonnable même en cas de discrimination directe », 1998 39(4) *C de D* 823. Voir notamment : *Commission des droits de la personne c Lingerie Roxana ltée*, 1995 CanLII 10774 (QC TDP).



## 4. Consolider l'unicité de la Charte québécoise : des recommandations de la Commission des droits

L'adoption d'une Constitution du Québec représente une chance de pleinement reconnaître et consolider l'unicité de la Charte québécoise. Bien qu'elle aurait souhaité que le processus menant à sa constitutionnalisation soit plus substantiel, la Commission saisit l'occasion de la présente consultation générale pour rappeler certaines des recommandations qu'elle a formulées au cours des dernières décennies. Celles-ci permettraient à la fois de renforcer la Charte et de consacrer sa spécificité. Deux propositions du projet de loi n° 1 visant à consacrer deux « nouveaux » droit et liberté appellent toutefois quelques remarques préliminaires.

### 4.1. L'intégration du droit à l'avortement et du droit à des soins de fin de vie dans le projet de Constitution : de sérieuses questions et préoccupations

#### 4.1.1 Le droit à l'avortement : un soin dont l'accès peut être protégé par la consécration du droit à la santé

Le projet de loi n° 1 propose de consacrer, dans les « principes fondateurs » de la Constitution du Québec, la « liberté des femmes d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse »<sup>114</sup>. Le droit à l'avortement est déjà protégé en droit québécois. Consacrée par la jurisprudence<sup>115</sup>, cette protection repose notamment sur l'interprétation des droits à la vie, la sûreté, l'intégrité et la liberté de sa personne (article 1 de la Charte), du droit à la sauvegarde de sa dignité (article 4) ainsi que du droit à l'égalité (article 10).

Bien qu'elle puisse être animée d'une intention de protéger ce droit, l'intégration de cette disposition pourrait donner lieu à des contestations judiciaires de sa validité ou à la restriction de sa portée par voie législative. L'incertitude ainsi engendrée serait de nature à fragiliser cette avancée sociale et juridique cruciale pour les droits des femmes. Comme l'ont fait remarquer des juristes spécialisées sur la question, des groupes de femmes, le Barreau du Québec et un regroupement de 400 médecins, donner un fondement législatif formel à ce soin de santé ouvrirait la porte à son éventuelle limitation, notamment par l'imposition de règles qui viendraient conditionner son accès<sup>116</sup>. Le véritable enjeu,

<sup>114</sup> Article 29 du projet de Constitution du Québec.

<sup>115</sup> Même si ce droit n'est pas expressément mentionné dans un texte législatif, il est considéré protégé par la jurisprudence constitutionnelle sur la question, à travers les décisions *R. c Morgentaler*, [1988] 1 RCS 30, *Tremblay c Daigle*, [1989] 2 RCS 530, *Office des services à l'enfance et à la famille de Winnipeg (région du Nord-Ouest) c G (DF)*, [1997] 3 RCS 92 et *Dobson (Tuteur à l'instance de) c Dobson*, [1999] 2 RCS 753. Voir, sur cette question : Louise Langevin, *Le droit à l'autonomie procréative des femmes : entre liberté et contrainte*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, notamment aux pp 49 et 102-119.

<sup>116</sup> Marie-Michèle Sioui, « Le Barreau met en garde la ministre Biron au sujet de l'avortement », *Le Devoir*, 21 juin 2023, en ligne : <https://www.ledevoir.com/politique/793356/le-barreau-met-en-garde-la-ministre-biron-au-sujet-de-l-avortement> ; Marie-Michèle Sioui, « Pas besoin d'une loi sur l'avortement, avertissent 400 médecins », *Le Devoir*, 19 septembre 2023, en ligne : <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/798308/politique-quebecoise-pas-besoin-loi-avortement-avertissent-400-medecins>.



que soulevaient ces personnes intervenantes, n'est pas de consacrer symboliquement ce droit, mais plutôt d'en garantir l'accès. Le gouvernement l'a d'ailleurs reconnu dans le Plan d'action gouvernemental sur l'accès à l'avortement 2024-2027<sup>117</sup>. La Commission souscrit à cette analyse et ces constats.

Le fait de le consacrer sous forme de « liberté » au sein de la Constitution, dans la section des « principes fondateurs » et non un « droit » dans la Charte tel qu'il l'avait été proposé en 2023, ne nous paraît pas minimiser les risques identifiés il y a deux ans. Par ailleurs, la formulation retenue ne garantit pas un accès à une interruption volontaire de grossesse, mais simplement la liberté de le faire.

Encore aujourd'hui, le véritable enjeu demeure celui de l'accès à ce soin de santé, partout au Québec. Or, la Commission est d'avis qu'une avancée concrète en la matière pourrait se traduire par l'inscription du droit à la santé dans la Charte.

De fait, la Commission recommande de longue date l'ajout, dans le chapitre des droits économiques et sociaux de la Charte, du « droit de toute personne de bénéficier des programmes, biens, services, installations et conditions lui permettant de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle puisse atteindre »<sup>118</sup>.

Consacrer ce droit dans la Charte — particulièrement si l'on vient donner un caractère supralégislatif aux droits économiques et sociaux — permettrait d'offrir une garantie concrète d'avoir accès aux services d'interruption volontaire de grossesse. Rappelons en effet que le droit international reconnaît quatre composantes au droit à la santé : la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité et la qualité. Le droit à la santé sexuelle et reproductive fait également partie intégrante de ce droit<sup>119</sup>. Cela inclut l'obligation « de garantir aux femmes et aux filles l'accès à des services d'avortement médicalisé et à des soins postérieurs de qualité, notamment en formant des prestataires de soins ; et de respecter le droit des femmes de prendre des décisions autonomes en ce qui concerne leur santé sexuelle et procréative<sup>120</sup>. »

---

<sup>117</sup> Gouvernement du Québec, *Protéger le droit des femmes de choisir, Plan d'action gouvernemental sur l'accès à l'avortement 2024-2027*, Québec, 2024, à la p III, en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/org/SCF/publications/plans-strategiques/PL-plan-action-gouv-acces-avortement-2024-2027-SCF-VF.pdf>

<sup>118</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 18 à la p. 28. Voir aussi, par exemple, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux de l'Assemblée nationale — Projet de loi n° 15, Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, 2023.

<sup>119</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, *Observation générale n° 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative* (art 12 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*), E/C.12/GC/22, au para 1.

<sup>120</sup> *Id.* au para 28.



Traiter ce soin comme les autres en offrant des garanties d'accès aux services de santé requis constituerait ainsi une réelle avancée pour le droit à l'avortement.

La Commission formule donc la recommandation suivante :

### Recommandation 11

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter l'article 29 du projet de Constitution du Québec que propose le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* et qui viendrait consacrer la « liberté des femmes d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse ».

Afin de protéger l'accès effectif à l'avortement, en tant que soin de santé, la Commission recommande plutôt d'inscrire le « droit de toute personne de bénéficier des programmes, biens, services, installations et conditions lui permettant de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle puisse atteindre » dans le chapitre IV de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

#### 4.1.2 Le droit à des soins de fin de vie : une réflexion à parfaire quant à la façon de mieux protéger cette initiative québécoise

Concernant la proposition d'inscrire le droit à des soins de fin de vie dans la Charte, la Commission s'interroge sur le choix de consacrer seulement ce droit dans la Charte, sans inclure plus largement le droit à la santé.

Le projet de loi n° 1 suggère d'ajouter, au chapitre IV « Droits économiques et sociaux » de la Charte, un article 39.2 qui reconnaîtrait pour « toute personne dont l'état le requiert, le droit de recevoir des soins de fin de vie »<sup>121</sup>. Il convient de rappeler que ce droit est déjà prévu à l'article 4 de la *Loi concernant les soins de fin de vie*. Au sens de cette loi, les soins de fin de vie incluent les soins palliatifs offerts aux personnes en fin de vie et l'aide médicale à mourir.

La Commission comprend le souhait d'offrir une consécration particulière à ce droit dont la genèse fait la fierté de la société québécoise. Par son approche transpartisane et respectueuse, la Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité de l'Assemblée nationale a su tracer, en 2012<sup>122</sup>, une avenue qui a fait avancer le Québec sur cet enjeu délicat qui divise encore tant d'autres sociétés. Après avoir consulté des experts, tenu des consultations générales à travers le Québec et analysé les mémoires et commentaires reçus, elle a notamment recommandé de reconnaître le droit de recevoir des soins palliatifs et de considérer l'aide médicale à mourir comme un soin approprié à certaines conditions. Cette proposition, reprise dans la *Loi concernant les soins*

<sup>121</sup> Projet de loi n° 1, art 20.

<sup>122</sup> Commission spéciale sur la question de mourir dans la dignité, *Rapport*, 2012, en ligne : [https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique\\_54787&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz](https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_54787&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjjj7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz)



*de fin de vie*, a su rallier une large majorité de l'Assemblée nationale et continue de recueillir le soutien d'une grande partie de la population québécoise.

Bien que cette initiative distingue le Québec, la Commission s'interroge sur le choix de consacrer seulement le droit aux soins de fin de vie dans la Charte, sans inclure plus largement le droit aux soins de santé. Un tel choix pouvait se comprendre dans le cadre de la *Loi concernant les soins de fin de vie*, qui porte spécifiquement sur cette question, mais il apparaîtrait à tout le moins réducteur qu'une loi fondamentale telle que la Charte ne garantisse un droit à des soins de fin de vie sans offrir une même protection aux soins nécessaires tout au long de la vie.

De fait, consacrer uniquement le droit à des soins de fin de vie dans la Charte occulterait la nécessité de s'assurer que toute personne puisse bénéficier des « programmes, biens, services, installations et conditions [lui] permettant de jouir du meilleur état de santé physique et mentale »<sup>123</sup> qu'elle puisse atteindre, et ce, de la naissance à la mort.

De plus, on peut se demander s'il est nécessaire d'ajouter le droit de recevoir des soins de fin de vie dans le chapitre de la Charte sur les droits économiques et sociaux. En effet, le projet de loi ne prévoit pas de constitutionnaliser ce chapitre ni lui accorder la même prépondérance que les articles 1 à 38 de la Charte. Or, la *Loi concernant les soins de fin de vie* et la jurisprudence<sup>124</sup> protègent et balisent déjà ce droit.

D'autres possibilités s'offrent cependant au législateur. Comme la Commission l'a recommandé dans la sous-section précédente portant sur l'accès à l'avortement, il pourrait inclure le droit à la santé dans la Charte pour protéger l'accès, entre autres soins, aux soins palliatifs. Ces soins sont effectivement compris comme étant couverts par ce droit<sup>125</sup>.

En revanche, à ce jour, l'aide médicale à mourir n'est généralement pas comprise en droit international comme faisant partie du droit à la santé. Dans l'éventualité où le législateur tiendrait à offrir une protection additionnelle au modèle québécois de soins de fin de vie dans son ensemble, il pourrait considérer ajouter un alinéa à un éventuel article sur le droit à la santé dans lequel il serait précisé que tous les soins de fin de vie, incluant l'aide médicale à mourir, en font partie. Cette protection serait d'autant plus forte si le chapitre sur les droits économiques et sociaux de la Charte était constitutionnalisé, comme le recommande la Commission.

---

<sup>123</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2003), *supra* note 118 à la p. 28. Voir aussi, par exemple, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2023), *supra* note 118.

<sup>124</sup> Voir : *Carter c Canada (Procureur général)*, 2016 CSC 4 ; *Truchon c Procureur général du Canada*, 2019 QCCS 3792.

<sup>125</sup> Organisation mondiale de la Santé, *Soins palliatifs*, 2025, en ligne : <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/palliative-care>



### Recommandation 12

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter l'article 20 du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* qui consacrerait le droit de « recevoir des soins de fin de vie » à la *Charte des droits et libertés de la personne* dans un nouvel article 39.2. La Commission des droits recommande plutôt d'introduire le « droit de toute personne de bénéficier des programmes, biens, services, installations et conditions lui permettant de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle puisse atteindre » dans le chapitre IV de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Dans l'éventualité où le législateur souhaiterait néanmoins assurer une protection additionnelle au droit de recevoir l'aide médicale à mourir, pour toute personne dont l'état le requiert, il pourrait le préciser dans un alinéa suivant l'article qui garantirait le droit à la santé dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

L'inclusion formelle du droit à la santé dans la Charte permettrait d'en garantir l'effectivité — particulièrement si les droits économiques et sociaux se voient reconnaître un caractère supralégislatif.

#### 4.2. Consacrer l'unicité de la Charte québécoise par une reconnaissance accrue de ce qui la distingue

Au moment du 25e anniversaire de la Charte, dans le cadre d'une large consultation menée par la Commission, plusieurs ont déploré la confusion qui peut exister entre la Charte québécoise et la Charte canadienne des droits et libertés<sup>126</sup>. On a notamment constaté qu'elles étaient « trop souvent assimilées l'une à l'autre malgré les caractéristiques qui les distinguent »<sup>127</sup>.

Ce constat semble rejoindre celui qui a mené le législateur à suggérer l'ajout d'un article 51.2 à la Charte. En vertu de l'article 24 du projet de loi n° 1, celui-ci indiquerait que « la Charte s'interprète, malgré l'utilisation de termes similaires, distinctement de la Charte canadienne des droits et libertés [...] ».

Alors qu'on peut se demander si cette seule disposition suffirait à actualiser le caractère unique de la Charte québécoise, il convient de rappeler les remèdes qui avaient plutôt été retenus à la suite de la consultation menée par la Commission.

De fait, les personnes qui ont participé à cette consultation avaient suggéré « de mettre davantage en valeur ce qui distingue la Charte québécoise »<sup>128</sup>. La Commission s'était dit du même avis : « Il faut réaffirmer le caractère spécifique du régime québécois de protection des droits et libertés et

<sup>126</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c 11 (R.-U.)]

<sup>127</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 18 à la p 93.

<sup>128</sup> *Id.*



consacrer formellement le statut unique de la Charte au sein de l'ordre juridique québécois ». La constitutionnalisation de la Charte québécoise constitue un moyen privilégié d'y parvenir, mais contrairement à ce que propose le projet de loi n° 1, celle-ci doit nécessairement se traduire par la reconnaissance du caractère fondamental de la Charte, le rappel des principes fondamentaux sur lesquels elle s'appuie, la protection de celle-ci contre toute modification qui constituerait un recul et le renforcement de la primauté des droits et libertés de la personne<sup>129</sup>. Le présent mémoire de la Commission a permis d'aborder ces différentes modalités d'une constitutionnalisation de la Charte qui serait réellement porteuse du point de vue de la protection des droits et libertés de la personne.

#### 4.2.1. Le renforcement des droits économiques et sociaux

On ne peut toutefois traiter du caractère unique de la Charte québécoise et de la constitutionnalisation de celle-ci sans insister sur le renforcement des droits économiques et sociaux qu'elle énonce. Il s'agissait d'ailleurs de l'un des consensus les plus forts à se dégager de la consultation menée par la Commission pour les 25 ans de la Charte<sup>130</sup>.

Comme l'a maintes fois rappelé la Commission, la Charte québécoise demeure la seule en Amérique du Nord à reconnaître les droits économiques et sociaux. Cette spécificité n'a toutefois « guère trouvé d'écho auprès des tribunaux »<sup>131</sup>, et ce, en grande partie en raison de l'absence de primauté de ces droits sur le reste de la législation québécoise<sup>132</sup>.

Encore aujourd'hui, alors que la Charte vient de fêter son 50<sup>e</sup> anniversaire, cela demeure un enjeu majeur. Les travaux de la Commission<sup>133</sup> — comme ceux de nombreux chercheurs ou chercheuses, organismes et intervenants ou intervenantes<sup>134</sup> — ont amplement documenté les obstacles à la mise en œuvre effective des droits économiques et sociaux garantis par la Charte. Et comme il y a 25 ans, la conclusion de ces travaux est sans équivoque : ces difficultés s'expliquent principalement par le fait

<sup>129</sup> *Id.*

<sup>130</sup> *Id.* au p 17.

<sup>131</sup> *Id.*

<sup>132</sup> *Id.*

<sup>133</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *La loi sur la protection des personnes dont l'état mental présente un danger pour elles-mêmes ou pour autrui à la lumière de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne*, mémoire soumis dans le cadre de la consultation menée par l'Institut québécois de réforme du droit et de la justice, 2025, aux pp 32 et suiv. ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires dans le cadre de la Consultation publique pour l'élaboration du quatrième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 2023 ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, 2020, aux pp 123 et suiv.

<sup>134</sup> Voir notamment : Christine Vézina, *Culture juridique des droits de la personne et justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels : tendances de la Cour suprême du Canada*, (2020) 61 C. de D. 495 – 538 ; Christine Vézina, *Aide sociale et droits de la personne : regard sur la relation entre le législateur québécois et les tribunaux, ou la faille du constitutionnalisme*, (2021) 51 R.G.D » 241-278 ; Pierre Bosset et Lucie Larmache, *Droit de cité pour les droits économiques, sociaux et culturels : La Charte québécoise en chantier*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011 ; Pierre Bosset, *Les droits économiques et sociaux : parents pauvres de la Charte québécoise ?*, (1996) 75 R. du B. can. 583-603.



que ces droits n'ont pas la même prépondérance explicite que les autres dispositions de la Charte sur les autres lois québécoises en vertu de son article <sup>52</sup>.

Rappelons pourtant que, « quelles qu'aient été les raisons pour remettre en question, il y a 50 ans, le statut égal et la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, une chose est claire : de nos jours, il n'y a aucun fondement aux exclusions par catégories »<sup>135</sup>. Au contraire, comme rapporté plus haut, tous les droits de la personne sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés<sup>136</sup>.

En plus de consacrer l'unicité de la Charte, renforcer les droits économiques et sociaux qu'elle comporte engagerait résolument le Québec à faire face à de nombreux enjeux sociaux actuels. Pensons notamment aux défis grandissants liés aux droits à la santé traités précédemment, mais également ceux qui ont trait à la pauvreté, aux crises du logement et de l'itinérance. Les travaux et données en la matière le démontrent d'ailleurs clairement. Soulignons par exemple la hausse marquée de l'insécurité alimentaire, passée de 10,9 % en 2019 à 19,8 % en 2023 ou encore le recul du revenu disponible moyen des ménages du quintile le plus pauvre entre 2020 et 2024<sup>137</sup>. Citons également le dernier rapport du dénombrement des personnes en situation d'itinérance visible au Québec, suivant lequel l'itinérance visible a augmenté de 44 % » par rapport à l'exercice de 2018<sup>138</sup>. Bien que la démarche ne permette pas d'estimer l'ampleur totale du phénomène de l'itinérance, on y conclut en outre que pour la première fois l'expulsion du logement arrive au premier rang des raisons évoquées par les personnes sondées pour expliquer la perte de leur dernier logement<sup>139</sup>.

La recherche donne par ailleurs un aperçu préoccupant de ces enjeux alors que l'on constate que plus du tiers des jeunes ex-placés suivis par l'Étude sur le devenir des jeunes placés connaîtront un épisode d'itinérance. Cette proportion monte à 44 % pour les jeunes dont le dernier milieu de placement est un milieu collectif comme un foyer de groupe ou un centre de réadaptation. Enfin, près de 70 % des jeunes suivis ont connu de l'instabilité résidentielle<sup>140</sup>. Ces conclusions rejoignent les travaux de la Commission quant à la nécessité de renforcer les droits économiques et sociaux afin d'assurer à la pleine protection des droits de l'enfant. Comme elle l'a plusieurs fois démontré, donner leur pleine portée aux droits économiques et sociaux permettrait entre autres de mieux agir en amont,

---

<sup>135</sup> Voir notamment : Louise Arbour, « *Libérer du besoin* » : de la charité à la justice, LaFontaine-Baldwin, 2005, à la p 9.

<sup>136</sup> Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, Rés. 48/141, Doc off AGNU, 48<sup>e</sup> sess, Doc NU A/CONF 157/23 (1993), au para 5.

<sup>137</sup> Observatoire québécois des inégalités, *Forte augmentation des inégalités de revenu depuis la pandémie au Québec*, 2025.

<sup>138</sup> Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Dénombrement des personnes en situation d'itinérance visible au Québec. Tout le monde compte, Rapport de l'exercice du 11 octobre 2022*, 2023, p. 290, en ligne : <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2023/23-846-05W.pdf>

<sup>139</sup> *Id.* à la p 280.

<sup>140</sup> Chaire-réseau de recherche sur la jeunesse du Québec, *Itinérance, judiciarisation et marginalisation des jeunes ex-placés au Québec*, 2022 ; à la p 14 ; Ministère de la Santé et des Services sociaux, *supra* note 138 à la p 88.



dans le respect du rôle premier des parents ou des personnes qui en tiennent lieu, sur les facteurs de risque pouvant mener à la compromission de la sécurité et du développement de l'enfant<sup>141</sup>.

Enfin, s'agissant toujours des enjeux qui commandent le renforcement des droits économiques et sociaux, il convient de référer à l'exploitation des personnes âgées ou en situation de handicap. Bien que ces données ne suffisent à elles seules à démontrer l'ampleur du phénomène, retenons que le nombre de plaintes et de dénonciations reçues à la Commission à ce sujet a augmenté de 184 % au cours des quatre dernières années et de 22 % seulement au cours de la dernière année<sup>142</sup>.

En somme, si la Commission salue le souhait de consolider l'unicité de la Charte québécoise, elle est d'avis que le renforcement et la pleine reconnaissance des droits économiques et sociaux constituent la voie à privilégier pour le faire. Elle réitère ainsi les recommandations suivantes.

### Recommandation 13

La Commission de la personne et des droits de la jeunesse recommande que la *Charte des droits et libertés de la personne* soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.

La Commission des droits recommande également que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte québécoise.

Enfin, la Commission des droits recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

#### 4.2.2. L'occasion de réaffirmer que la Charte québécoise puise son origine dans le droit international

Toujours en lien avec l'article 24 du projet de loi n° 1, il convient de rappeler que la Charte québécoise puise son origine dans le droit international. La Commission a déjà évoqué l'influence déterminante que le droit international a eue sur l'économie générale de la Charte et sur la formulation de ses dispositions<sup>143</sup>. Les premiers jalons régissant l'interprétation et la mise en œuvre étaient ainsi posés, avant même que la Charte canadienne n'entre en vigueur.

<sup>141</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), *supra* note 133 à la partie 4.3.

<sup>142</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport annuel de gestion 2024-2025*, 2025, à la p 12.

<sup>143</sup> Voir notamment : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 18 à la p 101.





Souligner les origines de la Charte constitue donc aussi un moyen de réaffirmer les principes qui doivent continuer d'en guider l'interprétation.

Comme la Commission le constatait au moment du 25<sup>e</sup> anniversaire de la Charte, les normes du droit international jouent d'ailleurs un rôle de premier plan dans sa pratique et dans la jurisprudence du Tribunal des droits de la personne. Cependant, ajoutait-elle, « il s'en faut de beaucoup pour que l'ensemble des acteurs juridiques ayant à interpréter les dispositions de la Charte [...] soient suffisamment attentifs aux liens existants entre le droit international et le droit interne »<sup>144</sup>.

Ce constat est encore d'actualité.

C'est pourquoi la Commission tient à réitérer la recommandation qu'elle a déjà formulée quant à l'ajout d'une référence explicite au droit international dans le préambule de la Charte. Un tel ajout permettrait notamment de s'assurer que les principes phares du droit international des droits de la personne, qui ont inspiré la Charte à son origine, continuent d'en guider l'interprétation.

#### **4.2.3. Renforcer la Charte pour assurer la réalisation des droits de l'enfant**

La Charte s'applique à tous et toutes, y compris aux enfants. Un rappel explicite s'avère pourtant nécessaire afin d'assurer la reconnaissance, mais aussi l'exercice effectif des droits de l'enfant. C'est pourquoi la Commission recommande que cette mention du droit international dans le préambule de la Charte inclue une référence à la CRDE.

La constitution, que le projet de loi n° 1 propose d'édicter, préciserait que « l'État veille à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont reconnus »<sup>145</sup>. Saluons une telle inscription au chapitre des principes fondateurs de ce qui deviendrait la Constitution du Québec. Il convient toutefois également de réaffirmer l'importance de la Charte quant au respect des droits de l'enfant et du fait que les droits et libertés qu'elle énonce sont aussi garantis aux enfants.

Retenons que la Commission exerce une mission spécifique quant à la protection de l'intérêt de l'enfant et au respect des droits qui lui sont conférés par la LPJ et qu'elle poursuit en outre une mission plus large en droits de la personne qui inclut la promotion et le respect des droits dont l'ensemble des enfants sont titulaires en vertu de la Charte<sup>146</sup>. La Commission se distingue d'ailleurs des autres organismes canadiens exerçant un mandat similaire à l'égard des enfants pris en charge par l'État lorsqu'ils sont en besoin de protection, du fait qu'elle est en même temps une commission des droits de la personne.

---

<sup>144</sup> *Id.*

<sup>145</sup> Projet de loi n° 1, art 1 ; art 27 du projet de Constitution.

<sup>146</sup> Charte, art 57, al. 1 et 2.



Cette double mission de la Commission constitue un rappel : les enfants ne doivent pas être considérés au seul titre de bénéficiaires de services ou de programmes sociaux, ils sont les titulaires de l'ensemble des droits dont il faut collectivement assurer la réalisation effective<sup>147</sup>. C'est l'approche fondée sur les droits qui découle du droit international en la matière, porteur d'engagements clairs pour le Québec. La CRDE forme le socle de celle-ci<sup>148</sup>.

Or, le comité des droits de l'enfant, chargé de la mise en œuvre de cette convention, mentionne que « l'émergence d'une démarche fondée sur les droits de l'enfant dans toutes les instances gouvernementales, parlementaires et judiciaires est nécessaire si l'on veut appliquer d'une manière effective et intégralement la Convention [...] »<sup>149</sup>. Suivant cette approche, des recours effectifs et des moyens de protection efficaces sont centraux en cas d'inaction de l'État ou d'insuffisance de moyens qu'il offre pour répondre aux besoins des enfants.

Sans nul doute, la Charte québécoise constitue l'un des outils les plus importants dont le Québec dispose à cet égard. C'est pourquoi l'ajout dans le préambule de la Charte d'une référence explicite au droit international qui inclurait un renvoi à la CRDE constitue un incontournable pour assurer la pleine réalisation de ces droits<sup>150</sup>. Il rappellerait l'importance d'interpréter la Charte conformément à l'approche fondée sur les droits de l'enfant. Celle-ci inclut notamment la protection de l'intérêt de l'enfant, une considération centrale qui doit être prise en compte dans toute décision le concernant et qui doit guider l'interprétation et l'application de ses droits. Cela rejoint aussi, en quelque sorte, l'une des recommandations de la CSDEPJ<sup>151</sup>.

Enfin, la Commission s'engage à poursuivre la réflexion quant à la manière de continuer de visibiliser le fait que la Charte québécoise est aussi la charte des enfants et que c'est ainsi qu'elle doit être interprétée. Elle tient en outre à souligner qu'un processus constituant exemplaire — suivant notamment les conditions énoncées à la première recommandation du présent mémoire — offrirait l'occasion de réfléchir plus largement aux différentes façons qui permettraient de renforcer les droits de l'enfant dans l'ordre constitutionnel québécois, incluant en regard de la Charte.

---

<sup>147</sup> Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 5, Mesures d'application générales de la Convention relative aux droits de l'enfant*, (arts 4, 42 et 44, para 6), Doc NU CRC/GC/2003/5, au para 11.

<sup>148</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur la protection des droits de l'enfant : Normes internationales et constitutions nationales*, Adopté par la Commission de Venise lors de la 98<sup>e</sup> session plénière, 2014, au para 12.

<sup>149</sup> *Id.* au para 12.

<sup>150</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2020), *supra* note 133.

<sup>151</sup> Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse, *Instaurer une société bienveillante pour nos enfants et nos jeunes*, 2021, à la p 66.



### Recommandation 14

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de modifier le Préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* afin qu'il énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et les deux pactes internationaux. La Commission recommande également de modifier le préambule de la Charte afin qu'il énonce que les droits et libertés qu'elle garantit s'appliquent aussi aux enfants et qu'en ce sens ils trouvent leur inspiration dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

## Conclusion

Le Québec a la chance de s'être doté il y a 50 ans d'une Charte des droits complète et avant-gardiste qui est la colonne vertébrale de sa démocratie. Depuis des décennies, la Commission porte le projet de la constitutionnalisation de ce texte fondateur du Québec moderne. Une telle consécration assoierait pleinement sa préséance dans l'ordre juridique québécois et offrirait la plus forte garantie possible aux droits de toute personne. Ce geste pourrait être un moment de fierté collective qui renouvellerait l'attachement de la société québécoise à l'État de droit et à un vivre-ensemble fondé sur le respect des droits de la personne. Il permettrait de renforcer et de mettre en valeur les caractéristiques distinctives de la Charte québécoise, tout en restant fidèle aux engagements internationaux du Québec.

C'est précisément parce qu'elle croit fortement en l'importance de cette constitutionnalisation que la Commission est vivement préoccupée de voir que le projet de loi n° 1 affaiblirait la Charte et le régime québécois de droits et libertés. Alors que les crises se multiplient dans le monde et que l'autoritarisme gagne du terrain un peu partout, les outils de protection des droits de la personne constituent un rempart essentiel de l'État de droit. Le Québec devrait ainsi traiter avec le plus grand soin sa Charte des droits qui l'outille pour affronter les défis du 21<sup>e</sup> siècle et le prémunir contre d'éventuelles dérives. Ultimement, la Charte et les droits qu'elle garantit ne sont aussi forts que l'adhésion qu'ils inspirent. À force de la modifier comme une loi ordinaire, la population québécoise pourrait finir par la considérer comme telle. Ce serait alors le Québec, sa population et sa démocratie qui y perdraient.



## Liste des recommandations

### Recommandation 1

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

### Recommandation 2

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

### Recommandation 3

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

### Recommandation 4

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

### Recommandation 5

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



### Recommandation 6

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

### Recommandation 7

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

### Recommandation 8

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

### Recommandation 9

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

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



### Recommandation 10

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

### Recommandation 11

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter l'article 29 du projet de Constitution du Québec que propose le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* et qui viendrait consacrer la « liberté des femmes d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse ».

Afin de protéger l'accès effectif à l'avortement, en tant que soin de santé, la Commission recommande plutôt d'inscrire le « droit de toute personne de bénéficier des programmes, biens, services, installations et conditions lui permettant de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle puisse atteindre » dans le chapitre IV de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

### Recommandation 12

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de ne pas adopter l'article 20 du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* qui consacrerait le droit de « recevoir des soins de fin de vie » à la *Charte des droits et libertés de la personne* dans un nouvel article 39.2. La Commission des droits recommande plutôt d'introduire le « droit de toute personne de bénéficier des programmes, biens, services, installations et conditions lui permettant de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle puisse atteindre » dans le chapitre IV de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Dans l'éventualité où le législateur souhaiterait néanmoins assurer une protection additionnelle au droit de recevoir l'aide médicale à mourir, pour toute personne dont l'état le requiert, il pourrait le préciser dans un alinéa suivant l'article qui garantirait le droit à la santé dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

### Recommandation 13

La Commission de la personne et des droits de la jeunesse recommande que la *Charte des droits et libertés de la personne* soit modifiée pour étendre aux articles 39 à 48 la primauté sur la législation que confère l'article 52 de celle-ci. Cette primauté pourrait entrer en vigueur graduellement et ainsi être limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes.

La Commission des droits recommande également que le droit de la famille à des mesures de soutien soit explicitement reconnu dans la Charte québécoise.



Enfin, la Commission des droits recommande que l'article 45 de la Charte soit modifié afin que le droit à un logement suffisant soit explicitement reconnu comme faisant partie du droit à des mesures sociales et financières, susceptibles d'assurer un niveau de vie décent.

#### Recommandation 14

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommande de modifier le Préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* afin qu'il énonce que celle-ci trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés, notamment la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et les deux pactes internationaux. La Commission recommande également de modifier le préambule de la Charte afin qu'il énonce que les droits et libertés qu'elle garantit s'appliquent aussi aux enfants et qu'en ce sens ils trouvent leur inspiration dans la *Convention relative aux droits de l'enfant*.