



**LA CONSIDÉRATION DES DROITS FONDAMENTAUX DANS L'ÉLABORATION DES LOIS AU QUÉBEC :  
LE RÔLE DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE**

Essai présenté par

Alexandrine Lahaie

Stagiaire 2023-2024

Assemblée nationale du Québec

Juin 2024

## **Sommaire**

L'avènement des chartes, consacrant les droits et libertés de la personne, a transformé le parlementarisme québécois en instaurant un contrôle judiciaire des lois fondé sur les droits fondamentaux. Cet essai s'ancre dans la prémisse que la responsabilité à l'égard des chartes ne devrait pas être exclusive aux tribunaux, mais devrait être partagée avec le Parlement. Ainsi, nous nous pencherons sur les mécanismes de contrôle de conformité aux droits fondamentaux *a priori* de l'adoption des lois au Québec, qui existent en plus du contrôle *a posteriori*. Nous explorerons d'abord les mécanismes aux niveaux exécutif et parlementaire ainsi que leur contribution à la considération des droits fondamentaux dans l'élaboration des lois. Ensuite, nous analyserons le rôle de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de faire des recommandations sur la conformité des projets de loi avec la *Charte des droits et libertés de la personne*, pour exposer son influence tant sur les projets de loi que sur les délibérations parlementaires. Pour ce faire, quatre projets de loi où la Commission est intervenue en 2023 seront étudiés. En somme, par un survol des mécanismes contrôlant la conformité des projets de loi aux droits des chartes et de leur efficacité, nous tenterons de mettre en lumière comment le Parlement du Québec prend en charge sa responsabilité de mettre en œuvre les droits fondamentaux.

## **Remerciements**

Je remercie d'abord chaleureusement mon superviseur, François Gagnon, pour son soutien précieux et ses conseils toujours judicieux. Je tiens aussi à remercier Catherine Picard, bibliothécaire à l'Assemblée nationale, sur qui j'ai pu compter à maintes reprises pour des recherches et des réponses à mes questions. Je remercie également les membres du comité de lecture pour leurs commentaires pertinents qui m'ont permis de peaufiner mon essai.

Merci à toutes les personnes qui ont accepté de me rencontrer pour des entrevues semi-dirigées, et à Professeure Christine Vézina, pour leur temps et leur contribution inestimable à ma recherche.

Enfin, merci à Julien Calille, mon coordonnateur de stage, et à mes collègues stagiaires, Éléonore, Florence, Lucie et Félix, pour leur écoute et leurs encouragements qui m'ont aidée tout au long de la rédaction de cet essai. Je remercie enfin mes proches et ma famille, pour leur soutien constant.

## **Table des matières**

Sommaire .....	i
Remerciements.....	ii
Table des matières.....	iii
Introduction.....	1
i. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, gardienne de la <i>Charte</i> .....	1
ii. Question de recherche et méthodologie .....	3
iii. Plan de l’essai .....	4
1. Cadre juridique et théorique.....	5
1.1. L’impact des chartes sur la souveraineté parlementaire.....	5
1.2. Un contrôle constitutionnel <i>a priori</i> , l’exemple du Conseil constitutionnel français .....	7
1.3. La théorie du dialogue.....	8
1.4. Les droits fondamentaux : une responsabilité partagée des tribunaux et des législatures .	11
2. Les mécanismes de contrôle de conformité aux chartes au Canada et au Québec .....	12
2.1. Les mécanismes internes au fédéral .....	12
2.2. Les mécanismes internes au Québec .....	14
2.3. Les mécanismes parlementaires .....	16
3. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : 35 ans de recommandations .....	17
3.1. La CDPDJ .....	18
3.1.1. L’indépendance de la CDPDJ .....	18
3.1.2. Les recommandations de la CDPDJ .....	20
3.2. Quatre cas d’étude en 2023 .....	22
3.2.1. <i>Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d’autres dispositions législatives</i> .....	23
3.2.2. <i>Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues</i> .....	24
3.2.3. <i>Loi sur l’encadrement du travail des enfants</i> .....	26
3.2.4. <i>Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace</i> .....	27
3.2.5. Réflexions sur les cas d’étude.....	29
Conclusion .....	31
Annexe .....	34
Bibliographie.....	38

## **Introduction**

Les droits fondamentaux – et les institutions qui sont responsables de leur mise en œuvre – sont essentiels à la préservation d'un État de droit ayant pour objectif d'assurer la coexistence pacifique entre toutes et tous<sup>1</sup>.

### **i. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, gardienne de la *Charte***

Les droits et libertés fondamentaux consacrés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>2</sup> (ci-après, la « *Charte* ») et dans la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>3</sup> (ci-après, la « *Charte canadienne* ») – liberté d'expression, de religion ou d'association, droit à l'égalité, droit à la vie et à la sécurité, etc. – sont d'une importance centrale dans notre démocratie<sup>4</sup>. Ils représentent un contre-pouvoir au système représentatif de la majorité et constituent, pour l'État, une « autolimitation de ses pouvoirs de contrainte à l'encontre de la population »<sup>5</sup>. Les garanties des chartes permettent de « remettre en cause, au moins *politiquement* et parfois *juridiquement*, la légitimité/légalité de certaines actions posées par les nombreuses institutions de pouvoir »<sup>6</sup>.

En 1976, pour assurer « par toutes les mesures appropriées, la promotion et le respect »<sup>7</sup> des principes de la *Charte*, le législateur prévoit dans cette dernière la création d'un organisme indépendant, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après, la « CDPDJ »). Cet organisme a aussi, depuis 1995, un mandat en matière de protection des droits de la jeunesse et veille au respect de la *Loi sur la protection de la jeunesse*<sup>8</sup>.

Sa mission, en ce qui concerne la *Charte*, comporte plusieurs responsabilités, dont celle de faire enquête de sa propre initiative ou lorsqu'une plainte lui est adressée, dans les cas de discrimination ou ceux d'exploitation d'une personne âgée ou handicapée. La CDPDJ a aussi comme mandat d'informer le public et de contribuer à la recherche sur les droits de la personne. Une autre de ses

---

<sup>1</sup> Louis-Philippe Lampron, *Maudites chartes! : 10 ans d'assauts contre la démocratie des droits et libertés*, Montréal, Éditions Somme toute, 2022 à la p 29.

<sup>2</sup> RLRQ c C-12 [*Charte québécoise*].

<sup>3</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 [*Charte canadienne*].

<sup>4</sup> Que Lampron qualifie d'une « démocratie des droits de la personne » post-adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés AG 217A (III), Doc off AG NU, 3<sup>e</sup> sess, supp n<sup>o</sup> 13, Doc NU A/810 (1948) 71, document qui a assuré une « véritable refonte » du « pacte démocratique » et dont le texte a fortement inspiré les chartes québécoise et canadienne, voir Lampron, *supra* note 1 aux pp 26, 28.

<sup>5</sup> *Ibid* aux pp 17-18.

<sup>6</sup> *Ibid* à la p 18 [italiques dans l'original].

<sup>7</sup> *Charte québécoise*, *supra* note 2, arts 57, 71.

<sup>8</sup> RLRQ c P-34.1, il veille aussi depuis 2001 au respect de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ c A-2.01, voir *ibid*, art 57.

responsabilités est de : « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »<sup>9</sup>. Ce dernier rôle, dont l'importance a connu une croissance au fil des ans<sup>10</sup>, illustre bien l'importance de l'indépendance de la CDPDJ et son positionnement « entre le pouvoir judiciaire et politique, au seul service des citoyens »<sup>11</sup>.

Toutes ces responsabilités forment d'ailleurs un « ensemble dynamique »<sup>12</sup>, soit un tout cohérent qui permet de choisir le moyen le plus approprié dans chaque circonstance. Les responsabilités énoncées dans la *Charte* sont également non exhaustives, comme en témoigne l'usage du mot « notamment » à l'article 71<sup>13</sup>. Néanmoins, lors des débats parlementaires en étude détaillée concernant l'adoption de cet article en 1989, le ministre de la Justice Gil Rémillard, en lien avec l'utilisation des termes « assure, par toutes les mesures appropriées », précisait que : « [é]videmment, le mot « assurer », en termes de rédaction législative, doit être compris en fonction des possibilités d'action de la Commission. D'ailleurs, on dit bien « par toutes mesures appropriées », mais reliées aux juridictions et aux possibilités d'exercice de ces juridictions par la Commission »<sup>14</sup>. Ainsi, bien que ce soit pour l'instant une question théorique, il n'est pas clair quelle serait l'étendue des possibilités d'action de la CDPDJ.

En lien avec sa responsabilité de relever la législation québécoise contraire à la *Charte*, la CDPDJ analyse les projets de loi et, lorsqu'elle juge nécessaire, produit des recommandations qui peuvent être présentées en commission parlementaire. Malgré cet apport de la CDPDJ dans le processus législatif, il n'existe pas « d'études exhaustives portant sur l'impact des avis de la Commission sur

---

<sup>9</sup> *Charte québécoise*, supra note 2 au para 71(6).

<sup>10</sup> Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés*, vol 1, CDPDJ, 2003 à la p 88 [CDPDJ, *Après 25 ans*].

<sup>11</sup> *Ibid* à la p 87, citant la Ligue des droits de l'homme.

<sup>12</sup> Entrevue avec un·e employé·e de la CDPDJ.

<sup>13</sup> « La Commission assure, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la présente Charte. Elle assume notamment les responsabilités suivantes [...] », *Charte québécoise*, supra note 2, art 71 [nos soulignements].

<sup>14</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats des commissions parlementaires*, 33-2, n° 68 (15 juin 1989) à la p 2912.

les choix gouvernementaux, non plus qu'il n'existe d'études sur les effets (en termes quantitatifs ou qualitatifs) de ses rapports et recommandations sur les débats parlementaires eux-mêmes »<sup>15</sup>.

Cet essai n'a pas l'ambition d'offrir de telles études, mais il vise néanmoins à amener un éclairage supplémentaire sur les mécanismes qui permettent d'évaluer la conformité d'une proposition législative avec les droits fondamentaux avant que celle-ci ne soit adoptée et sur le mécanisme particulier de recommandations selon la *Charte* de la CDPDJ. Nous croyons que « documenter la culture juridique des droits de la personne qui prévaut dans l'enceinte législative pourrait permettre de mieux comprendre la manière dont les parlementaires comprennent les droits de la personne [...] et le rôle qu'ils s'attribuent dans leur mise en œuvre »<sup>16</sup>.

## ii. Question de recherche et méthodologie

Cet essai se penche ainsi sur la considération des droits fondamentaux dans le processus québécois d'élaboration des lois et sur l'apport des recommandations de la CDPDJ à cet égard. La question de recherche que cet essai pose est la suivante : Quels sont les mécanismes de contrôle de conformité aux droits fondamentaux de la *Charte* avant l'adoption d'une loi au Québec?

Pour répondre à cette question, cet essai se penchera dans un premier temps sur les mécanismes existants aux niveaux exécutif et législatif permettant de considérer les impacts d'un projet de loi sur les droits fondamentaux inscrits dans la *Charte* et, dans un deuxième temps, sur la contribution de la CDPDJ à la réflexion sur ces droits dans le processus législatif. Pour ce faire, et comme il y a peu de littérature sur ce sujet, nous compilerons les suivis des recommandations effectués par la CDPDJ dans ses rapports annuels d'activités et de gestion depuis 2018. De plus, les amendements et les débats qui sont liés aux recommandations de la CDPDJ dans le cadre de quatre cas d'étude, soit tous les projets de loi où la CDPDJ a produit un mémoire en 2023 et qui ont été adoptés la même année, seront analysés. Notre démarche nous permettra de réfléchir au rôle de la CDPDJ en

---

<sup>15</sup> Dominique Leydet, « Droits fondamentaux et démocratie représentative : prendre le rôle des parlements au sérieux » dans J Michel Doyon, dir, *Droit, justice et démocratie*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2023, 73 à la p 98. Notons qu'une étude de 1981 fait le suivi des avis de la CDPDJ dans quelques lois, voir Madeleine Caron, « La Commission des droits de la personne du Québec : cinq années de lutte pour le droit à l'égalité » (1981) 12:2 RGD 335.

<sup>16</sup> Christine Vézina, « Droits et droit : trois approches pour penser la concrétisation des droits par le droit en dehors de l'arène judiciaire. Un commentaire à la communication de Grégoire Webber » dans Grégoire Webber, *Les Conférences Chevrette-Marx : Droits et droit*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2020, 41 à la p 52 [Vézina, « Droits et droit »].

tant que gardienne de la *Charte*, en amenant le législateur à avoir une conscience accrue des droits fondamentaux.

En plus de l'analyse des rapports et des mémoires de la CDPDJ ainsi que des débats parlementaires, des entrevues semi-dirigées ont été réalisées avec des personnes travaillant à la CDPDJ, principalement à la Direction de la recherche, pour mieux comprendre le processus menant à la formulation des recommandations et les défis qui sont liés à ce mandat. Des entrevues ont aussi été réalisées avec des personnes ayant une expérience en cabinet ministériel, afin de mieux cerner les mécanismes de contrôle de conformité aux droits fondamentaux au niveau exécutif. Ces entrevues contribueront à compléter le portrait des rôles respectifs de la CDPDJ par rapport à celui de l'exécutif et du législatif relativement à la considération des droits de la *Charte* lors de l'élaboration des lois.

### **iii. Plan de l'essai**

Cet essai est divisé en trois sections. Dans la première, nous poserons les bases du cadre juridique et théorique entourant notre question sur la considération des droits fondamentaux dans l'élaboration des lois québécoises. Nous y aborderons les deux outils juridiques qui consacrent les droits et libertés au Québec, la *Charte* et la *Charte canadienne* ainsi que l'impact de la constitutionnalisation de ces droits sur la souveraineté parlementaire. Nous comparerons la situation canadienne au système français, où un contrôle constitutionnel *a priori* de l'adoption des lois est possible. Nous aborderons ensuite la théorie du dialogue entre les pouvoirs législatif et judiciaire. Enfin, nous présenterons le postulat normatif à la base de cet essai, soit que la responsabilité des droits fondamentaux devrait être partagée entre les parlements et les tribunaux.

Dans la deuxième section, nous examinerons les mécanismes de contrôle de conformité aux chartes aux niveaux exécutif et parlementaire. Nous comparerons les mécanismes de contrôle internes qui précèdent la présentation d'un projet de loi au fédéral avec le cadre existant au Québec. Nous présenterons ensuite le rôle que les parlements peuvent jouer pour introduire des considérations relatives aux droits des chartes dans les débats législatifs.

Dans la dernière section, nous nous pencherons sur le rôle de la CDPDJ de faire des recommandations sur les projets de loi concernant leur conformité avec la *Charte*. Pour mieux exposer ce rôle, nous nous baserons sur quatre cas d'étude, soit les projets de loi suivants : 1) la

*Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d'autres dispositions législatives*, 2) la *Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, 3) la *Loi sur l'encadrement du travail des enfants* et 4) la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*<sup>17</sup>.

L'examen des différents mécanismes et acteurs qui effectuent des contrôles de conformité aux droits fondamentaux dans l'élaboration des lois nous permettra de mettre en lumière comment le Parlement du Québec prend en charge sa part de responsabilité à l'égard des droits de la *Charte*.

## **1. Cadre juridique et théorique**

Le législateur, en donnant à la Commission des droits de la personne les fonctions et les pouvoirs limités que nous avons décrits, a sans doute voulu que la noble tâche de faire respecter les droits fondamentaux soit assurée non seulement par un simple organisme, mais à tous les niveaux de pouvoir : les tribunaux, l'Assemblée nationale et le gouvernement<sup>18</sup>.

### **1.1. L'impact des chartes sur la souveraineté parlementaire**

Deux visions de la démocratie coexistent au Canada, la première axée autour de la volonté du peuple exprimée à travers ses représentant-es, soit la souveraineté parlementaire, et la deuxième axée autour de la primauté de valeurs collectives, soit la souveraineté constitutionnelle. Le principe de la souveraineté parlementaire est un principe de *common law* d'origine britannique et consacre la suprématie des lois du Parlement. Or, depuis l'adoption de la *Charte canadienne* en 1982, notre système est passé d'une suprématie parlementaire à une suprématie constitutionnelle. En effet, l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>19</sup> énonce que les lois fédérales ou provinciales qui ne respectent pas ses dispositions sont inopérantes. Malgré la suprématie de la Constitution, deux éléments maintiennent toujours la souveraineté parlementaire<sup>20</sup>.

Premièrement, la clause de dérogation de l'article 33 et la clause de justification de l'article 1 dans la *Charte canadienne* permettent aux gouvernements de déroger de manière expresse aux droits et

---

<sup>17</sup> PL 11, *Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d'autres dispositions législatives*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 7 juin 2023), LQ 2023, c 15; PL 14, *Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 5 octobre 2023), LQ 2023, c 20; PL 19, *Loi sur l'encadrement du travail des enfants*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 1<sup>er</sup> juin 2023), LQ 2023, c 11; PL 15, *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 13 décembre 2023), LQ 2023, c 34.

<sup>18</sup> Caron, *supra* note 15 à la p 357.

<sup>19</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11 [LC1982].

<sup>20</sup> Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014, aux para VIII27-29, VIII.84.

libertés, pour une durée limitée<sup>21</sup>, ou de maintenir une violation raisonnable qui se justifie dans le cadre d'une société libre et démocratique<sup>22</sup>. Notons aussi qu'ultimement, ce sont les parlements qui peuvent modifier ou abroger la *Charte canadienne*<sup>23</sup>.

Deuxièmement, les tribunaux ont tendance à adopter une attitude de « retenue judiciaire »<sup>24</sup> ou un contrôle de constitutionnalité « affaibli », n'excédant pas les limites de leur rôle et laissant place à une réponse du législateur. En effet, ceux-ci ne prescriront jamais une voie spécifique à adopter par les législatures, se contentant de déclarer une loi ou une disposition invalide ou inopérante<sup>25</sup>. De plus, une loi dont l'objectif n'est pas inconstitutionnel sera préservée et seulement les dispositions inconstitutionnelles seront invalidées.

Au Québec, la *Charte* est une loi ordinaire avec un statut quasi-constitutionnel, c'est-à-dire qu'elle prime sur les autres lois québécoises qui ne peuvent enfreindre les droits et libertés qui y sont consacrés<sup>26</sup>, sauf si, comme la *Charte canadienne*, elles sont justifiées selon son article 9.1 ou si elles prévoient une clause dérogatoire<sup>27</sup>. Le statut particulier de la *Charte* ne se limite pas aux articles 1 à 38, dont la suprématie est expressément mentionnée à l'article 52. Les tribunaux ont reconnu la primauté des droits de la personne, des droits de nature spéciale, qui sont quasi-constitutionnels même sans mention expresse du législateur<sup>28</sup>. Contrairement à la *Charte canadienne*, la *Charte* s'applique non seulement à l'action publique, mais aussi aux rapports privés. Enfin, les deux chartes sont intimement liées, car les dispositions de la *Charte* sont

---

<sup>21</sup> Pour une durée maximale de cinq ans, renouvelable, voir les para 33(3) et (4).

<sup>22</sup> Voir le test consacré dans la décision *R c Oakes*, [1986] 1 RCS 103, qui exige que l'État prouve l'objectif urgent et réel ainsi que la proportionnalité de sa mesure. Ce dernier volet comprend trois considérations, soit le lien rationnel entre l'objectif de la loi et la mesure, l'atteinte minimale aux droits et la proportionnalité entre les effets positifs et les effets négatifs de la mesure.

<sup>23</sup> *LC1982*, *supra* note 19, art 38, prévoyant la procédure normale de modification, nécessitant des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que l'accord d'au moins sept provinces représentant 50% de la population.

<sup>24</sup> José Woehrling, « Les modifications à la Charte des droits et libertés de la personne nécessaires en cas d'accession du Québec à la souveraineté » (1981) 26:4 RGD à la p 575.

<sup>25</sup> À noter qu'un tribunal inférieur (par exemple, le Tribunal des droits de la personne) ne peut pas faire de déclaration d'invalidité et peut seulement déclarer une disposition inopérante dans l'affaire dont il est saisi.

<sup>26</sup> *Winnipeg School Division No 1 c Craton*, [1985] 2 RCS 150 au para 8.

<sup>27</sup> L'article 52 de la *Charte* ne prévoit pas de limite temporelle.

<sup>28</sup> *de Montigny c Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51 au para 45 : « En raison de son statut quasi constitutionnel, ce document [...] a préséance, dans l'ordre normatif québécois, sur les règles de droit commun ».

interprétées à la lumière de la *Charte canadienne*, de manière cohérente, tout en tenant compte de ses spécificités<sup>29</sup>.

Le contrôle de constitutionnalité des lois, à l'égard notamment des chartes, est effectué au niveau judiciaire *a posteriori* de l'adoption des lois. Ainsi, toute loi contrevenant aux chartes doit être contestée devant les tribunaux par un·e plaignant·e dont les droits ou libertés sont affectés afin d'obtenir une déclaration d'invalidité. Ce ne sont toutefois pas tous les régimes constitutionnels qui limitent le contrôle de constitutionnalité des lois à une invalidation subséquente à leur adoption, c'est-à-dire de manière curative. Certains systèmes, comme la France, ont opté pour un contrôle préventif en instituant un organe judiciaire spécialisé sur les questions constitutionnelles.

## **1.2. Un contrôle constitutionnel *a priori*, l'exemple du Conseil constitutionnel français**

Le Conseil constitutionnel français est un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics institué par la Constitution française<sup>30</sup> et a pour rôle d'assurer le contrôle de la constitutionnalité des lois *a priori*, c'est-à-dire avant leur promulgation. Depuis 2008, il peut aussi exercer un contrôle *a posteriori* pour les « questions prioritaires de constitutionnalité », lorsque les droits ou libertés d'un·e justiciable sont affectés. Ce sont alors de hautes institutions administratives ou judiciaires qui saisissent le Conseil pour le ou la citoyen·ne.

Autrement, le Conseil n'est pas automatiquement saisi des lois, sauf pour les lois organiques – relatives à l'organisation des pouvoirs publics – ou les règlements des assemblées, et il ne peut se saisir d'une loi de sa propre initiative. La saisie pour les lois dites « ordinaires » est facultative. Le droit de saisine est conféré aux président·es de la République, du Sénat et de l'Assemblée nationale ainsi qu'à la personne première ministre. Depuis 1974, une demande de saisie peut aussi être formulée par un minimum de soixante député·es ou sénateurs·trices, ce qui représente une minorité d'entre eux et elles, considérant qu'il y a 577 député·es et 348 sénateurs·trices.

Le Conseil est constitué de neuf membres indépendants, nommés à parts égales par les président·es de la République, du Sénat et de l'Assemblée nationale pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Ils et elles exercent un contrôle à l'égard du « bloc de constitutionnalité » qui

---

<sup>29</sup> *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Bombardier Inc (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC 39 au para 31; *Ward c Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43 au para 68.

<sup>30</sup> Voir les arts 56-63 de la *Constitution*, JO, 4 octobre 1958.

englobe la Constitution de 1958, mais aussi les normes constitutionnelles dont les textes qui sont mentionnés à son préambule, notamment la *Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen*<sup>31</sup>. Si la loi n'est pas conforme, le Conseil peut la censurer en tout ou en partie. Il peut aussi la déclarer conforme, avec certaines réserves d'interprétation. Ces réserves peuvent prescrire ou exclure des interprétations ou encore ajouter des éléments à la loi<sup>32</sup>.

Selon l'article 62 de la Constitution :

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application. [...] Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Pour les questions prioritaires de constitutionnalité, le rôle du Conseil s'apparente à celui des tribunaux au Québec pouvant invalider des lois qui entrent en conflit avec les droits fondamentaux. Toutefois, contrairement au Québec, le Conseil constitutionnel a mis fin à la souveraineté parlementaire de l'Assemblée nationale française, car sans clause dérogatoire c'est celui-ci qui a toujours le « dernier mot ». Ce modèle diffère ainsi des systèmes de tradition britannique, où la souveraineté parlementaire occupe encore une place importante, bien que modulée par l'avènement des chartes. De ce compromis, on peut voir émerger un certain « dialogue » entre les pouvoirs législatif et judiciaire.

### 1.3. La théorie du dialogue

Des arguments s'opposent tant à la suprématie absolue du pouvoir judiciaire qu'à celle du pouvoir législatif. D'une part, si le judiciaire limite trop le pouvoir législatif, il y a un risque de déficit démocratique<sup>33</sup>, comme les juges ne sont ni élu-es ni imputables envers la population. Le contrôle judiciaire amène de plus un questionnement sur la légitimité des tribunaux à exercer un certain interventionnisme (aussi appelé activisme ou dynamisme judiciaire) en se prononçant sur des

---

<sup>31</sup> *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, JO, 1789.

<sup>32</sup> Voir, généralement, Vie publique, « Le Conseil constitutionnel », en ligne : *République française* <<https://www.vie-publique.fr/fiches/le-conseil-constitutionnel>>.

<sup>33</sup> Peter W Hogg et Allison A Bushell répondent ainsi à cette critique : « Les décisions de la Cour laissent presque toujours de la place pour une réponse législative, et elles obtiennent généralement une réponse législative. En fin de compte, si la volonté démocratique est là, l'objectif législatif pourra encore être atteint, bien qu'avec de nouvelles garanties pour protéger les droits et libertés individuels. », Peter W Hogg et Allison A Bushell, « The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All) » (1997) 35:1 Osgoode Hall LJ 75 à la p 105 [notre traduction].

questions aussi politiques que les droits fondamentaux. En effet, ces derniers sont formulés dans des termes pouvant laisser place à l'interprétation et sont interprétés de manière large et libérale<sup>34</sup>, d'où la critique du « gouvernement des juges ». D'autre part, si le législatif n'est pas lié par des normes protégeant les droits fondamentaux, cela peut mener à une « tyrannie de la majorité », les chartes protégeant les droits individuels et les droits des minorités.

De plus, le contrôle constitutionnel peut être vu comme un outil pour renforcer la démocratie en permettant à tous et toutes d'y participer<sup>35</sup>. En raison de la justification possible en vertu de l'article 1 de la *Charte canadienne* ou son équivalent dans la *Charte*, on peut aussi argumenter que le contrôle des tribunaux améliore le débat démocratique en imposant aux acteurs politiques une « obligation de délibérer et de soigneusement prendre leurs décisions »<sup>36</sup> lorsqu'ils décident de limiter les droits fondamentaux.

Selon José Woehrling, le contrôle constitutionnel est de toute façon inévitable, car :

Malgré [son] caractère antidémocratique, le contrôle judiciaire trouve son fondement dans les principes du libéralisme politique et dans la nécessité d'opposer un contre-pouvoir aux organes parlementaires, au sein desquels la majorité du moment pourrait être tentée d'abuser de son pouvoir. Sur le plan juridique, le libéralisme se traduit dans le principe de l'État de droit, dont une des modalités est la suprématie de la Constitution. La primauté de la Constitution suppose un certain contrôle de la validité des lois ordinaires, qui ne peut en pratique être confié qu'au pouvoir judiciaire. Par conséquent, la justice constitutionnelle possède un caractère inéluctable là où existe l'État de droit. C'est ce qui explique la généralisation du contrôle judiciaire dans les démocraties libérales<sup>37</sup>.

Notre système préserve néanmoins le « dernier mot » au législatif, qui peut utiliser la clause dérogatoire avant ou après la contestation judiciaire, pour se soustraire au contrôle d'une loi sur la base des chartes, avec le coût politique que cela peut amener<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> *Hunter c Southam Inc*, [1984] 2 RCS 145 aux pp 155-56.

<sup>35</sup> Voir Martha Jackman, « Separate but not Apart: The Role of the Courts in Canada's Post-Charter Democracy » dans Denis N Magnusson et Daniel A Soberman, dir, *Canadian Constitutional Dilemmas Revisited*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1997, 31.

<sup>36</sup> Vanessa MacDonnell, « The New Parliamentary Sovereignty » (2016) 21:1 Rev Const Stud 13 à la p 35 [notre traduction].

<sup>37</sup> Woehrling, *supra* note 24 à la p 574.

<sup>38</sup> Nous reprenons ici les commentaires de Woehrling : « L'efficacité de la clause de dérogation expresse contenue dans la Charte québécoise s'appuie sur la vigueur des forces qui exercent un contrôle politique sur le Parlement, de l'intérieur (partis d'opposition) ou de l'extérieur (groupes de pression, électorat, médias d'information). En effet, dans la mesure où la majorité parlementaire doit annoncer expressément son intention de déroger à la Charte, elle actionne

Pour Stephen Gardbaum, certains systèmes comme le Canada ont réussi à trouver un équilibre dans cette tension entre une suprématie législative ou judiciaire par rapport aux droits fondamentaux. Il décrit ces modèles hybrides dans sa théorie du « Nouveau modèle constitutionnel du Commonwealth »<sup>39</sup>. La relation entre ces deux pouvoirs serait donc définie par l'interdépendance et la réciprocité, plutôt que la hiérarchie. Ce modèle mise sur la collaboration des tribunaux et des parlements pour assurer une véritable protection des droits fondamentaux à travers une approche dialogique. Ce « dialogue » continu représente toutes les interactions dynamiques entre ces deux pouvoirs, dans le but d'atteindre un certain équilibre. L'honorable juge Iacobucci de la Cour suprême du Canada, dans *Vriend*, s'exprime ainsi à propos de ce dialogue :

La révision judiciaire et ce dialogue sont précieux, selon moi, parce qu'ils obligent en quelque sorte les divers organes du gouvernement à se rendre mutuellement des comptes. Les tribunaux examinent le travail du législateur, et le législateur réagit aux décisions des tribunaux en adoptant d'autres textes de loi (ou même en se prévalant de l'art. 33 de la Charte pour les soustraire à la Charte). Ce dialogue et ce processus de reddition de compte entre organes du gouvernement, loin de nuire au processus démocratique, l'enrichissent<sup>40</sup>.

Cependant, ce dialogue serait exagéré selon Sara Jackson. Des facteurs comme les mécanismes institutionnels ou la culture légale sont beaucoup plus importants pour assurer la protection des droits fondamentaux, tout comme un engagement réel des législatures à prendre au sérieux leur responsabilité de légiférer conformément à ces droits. Un dialogue plus important que celui entre les législatures et les tribunaux serait pour elle celui entre l'exécutif et le législatif, d'autant plus que c'est déjà le rôle du Parlement de contrôler l'action exécutive<sup>41</sup>. Ainsi, l'alternative au modèle développé par Gardbaum est celle des contrôles (*checks and balances*) inhérents à la séparation des pouvoirs. Cette vision du rôle des tribunaux axée sur le contrôle contrecarre l'idée que toutes les interprétations des droits fondamentaux sont valides et que les désaccords sont inévitables car, ultimement, il est nécessaire d'avoir un arbitre neutre pour trancher sur leur signification.

---

un mécanisme « d'alerte législative » qui prévient les instances sociales et politiques susceptibles de s'opposer à elle. Plus concrètement, le gouvernement qui présente une loi dérogeant expressément à la Charte court un certain risque de voir se retourner contre lui l'opinion des électeurs », voir *ibid* à la p 571, n 9.

<sup>39</sup> Stephen Gardbaum, « The New Commonwealth Model of Constitutionalism » (2001) 49 Am J Comp L 707. Voir à ce sujet l'analyse intéressante dans Anne-Sophie Robitaille, *Réhabiliter la légitimité du politique en matière de droits fondamentaux : Leçons à tirer du processus législatif entourant l'aide médicale à mourir au Québec*, essai, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, 2020 [non publié].

<sup>40</sup> *Vriend c Alberta*, [1998] 1 RCS 493 au para 32.

<sup>41</sup> Sara Jackson, « Designing Human Rights Legislation: 'Dialogue', the Commonwealth Model and the Roles of Parliaments and Courts » (2007) 13 Auckland University L Rev 89 à la p 111.

#### 1.4. Les droits fondamentaux : une responsabilité partagée des tribunaux et des législatures

Selon Vanessa MacDonnell, une corrélation existe entre l'engagement des législatures envers les droits fondamentaux et la déférence judiciaire. En effet, plus les parlements sont proactifs à l'égard des droits fondamentaux et moins les juges seront interventionnistes lors du contrôle judiciaire<sup>42</sup>.

Pour Dominique Leydet, « à trop se focaliser sur le rôle des tribunaux dans la garantie des droits [...] on risque de déresponsabiliser les autres acteurs de l'ordre constitutionnel et démocratique, notamment les Parlements »<sup>43</sup>. Cette dernière souscrit à une « culture démocratique de la justification », où les choix législatifs affectant les droits fondamentaux doivent être justifiés publiquement<sup>44</sup>. Pour cette autrice, la *Charte* demeure « la meilleure ressource s'agissant de renforcer le discours des droits fondamentaux au Québec », notamment au sein du Parlement<sup>45</sup>.

Dans le cadre de cet essai, nous souscrivons donc à cette approche normative fondée sur le partage de la responsabilité à l'égard des droits fondamentaux entre le législatif et le judiciaire. Une analyse des droits fondamentaux dans le processus législatif permettrait de prévenir les violations aux droits de la personne et de mieux répartir la responsabilité de les faire respecter entre le législatif et le judiciaire. De plus, cela permettrait d'éviter le processus long et coûteux du contrôle judiciaire pour toutes les parties impliquées, dont l'État québécois. Selon Christine Vézina :

Il se dégage de l'idée que le pouvoir législatif a un rôle à jouer en matière de protection et de promotion des droits une certaine vision préventive des droits qui mérite de sérieuses réflexions. On peut, en effet, penser que plus le législateur sera proactif dans sa manière d'intégrer le contenu normatif, les valeurs et les principes qu'imposent les droits constitutionnels et quasi constitutionnels, ainsi que ceux proclamés dans le droit international qui lie l'État, moins le lourd fardeau de la justice reposera sur les épaules des personnes en situation de vulnérabilité<sup>46</sup>.

Nous verrons dans la prochaine section quels sont les mécanismes de contrôle de conformité aux droits des chartes sur les plans exécutif et législatif, et comment ils permettent au Parlement québécois d'assumer sa responsabilité de mise en œuvre de ces droits.

---

<sup>42</sup> Voir, généralement, MacDonnell, *supra* note 36.

<sup>43</sup> Leydet, *supra* note 15 à la p 75.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid* à la p 76.

<sup>46</sup> 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 RGD 241 à la p 276 [Vézina, « Aide sociale »].

## **2. Les mécanismes de contrôle de conformité aux chartes au Canada et au Québec**

### **2.1. Les mécanismes internes au fédéral**

Il existe un mécanisme de contrôle de conformité aux droits fondamentaux au fédéral dès la *Déclaration canadienne des droits*<sup>47</sup> de 1960. Cette dernière confère au ministre de la Justice la responsabilité d'examiner tous les projets de loi ministériels afin de vérifier leur compatibilité avec les droits qui y sont énoncés et de signaler toute incompatibilité à la Chambre des communes. Un tel signalement n'a été effectué qu'une seule fois et ce nouveau mécanisme n'a donc pas exercé une grande influence sur la sensibilité législative aux droits<sup>48</sup>. On peut attribuer ceci au fait que la *Déclaration* n'était pas, à la différence de la *Charte canadienne*, constitutionnalisée et ne pouvait donc mener à l'invalidation d'une loi.

Un mécanisme similaire a été introduit en 1985 pour la *Charte canadienne* dans la *Loi sur le ministère de la Justice*, qui prévoit à son article 4.1 que le ministre de la Justice a la responsabilité d'examiner les projets de loi afin de « vérifier si l'une de leurs dispositions est incompatible avec les fins et dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés, et fait rapport de toute incompatibilité à la Chambre des communes dans les meilleurs délais possibles »<sup>49</sup>. Si le projet de loi est conforme avec la *Charte canadienne*, le ministre de la Justice fournit au greffier de la Chambre un certificat qui en atteste et, dans le cas contraire, il dépose au greffier un rapport à ce sujet dès que possible<sup>50</sup>.

Ce mécanisme a permis un contrôle plus rigoureux et systématique des projets de loi. D'ailleurs, la Section des droits de la personne (SDP) a été établie en 1982 au sein du Secteur du droit public évaluation du ministère de la Justice pour fournir des avis sur les enjeux concernant la *Charte canadienne*. En pratique, les différents ministères qui ont des propositions de projets de loi sont amenés à consulter le ministère de la Justice avant de soumettre leur mémoire devant le Conseil des ministres, aussi appelé le « Cabinet », comme ce mémoire traite des objectifs et des implications du projet de loi, dont les implications concernant la *Charte canadienne*<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> LC 1960, c 44, art 3(1).

<sup>48</sup> Janet L Hiebert, *Charter Conflicts: What is Parliament's Role?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002 à la p 6.

<sup>49</sup> *Loi sur le ministère de la Justice*, LRC 1985, c J-2 au para 4.1(1) [nos italiques].

<sup>50</sup> Voir le *Règlement d'examen de compatibilité avec la Charte canadienne des droits et libertés*, DORS/85-78.

<sup>51</sup> Hiebert, *supra* note 48 à la p 8.

Les avocat·es du ministère de la Justice examinent les projets de la loi sur la base d'une évaluation du degré de risque d'invalidation judiciaire, ce dernier pouvant être qualifié sur un continuum de minimal à sérieux, ou même inacceptable dans les cas où le projet de loi pourrait presque certainement être invalidé par les tribunaux. Cette évaluation peut aussi se faire en termes quantitatifs, c'est-à-dire en évaluant le risque sur une échelle de 1 à 10 ou en déterminant si le projet de loi a plus de 60% de chances de réussir le test des tribunaux. Cette évaluation demeure concentrée au niveau de la justification de la violation d'un droit, comme le fardeau de cette preuve incombe au gouvernement<sup>52</sup>.

Les avis de la SDP permettent au ministère concerné de modifier son projet de loi afin d'en minimiser les atteintes aux droits et d'éviter qu'il soit invalidé en vertu de la *Charte canadienne*, mais il permet aussi de prendre des actions en vue d'une potentielle contestation judiciaire. Ces actions peuvent se traduire par des consultations, la récolte de données, des recherches comparatives, des témoignages devant les comités ou encore l'utilisation d'un préambule qui énonce les objectifs de la loi.

Comme l'analyse se fait au niveau de la justification et non au niveau de la violation des droits et libertés, les rapports de non-conformité au Parlement en vertu de l'article 4.1 sont rares. On peut aussi se questionner sur l'efficacité d'un mécanisme qui repose sur le ministre de la Justice, comme ce dernier peut se retrouver à avoir des intérêts contradictoires. En effet, il doit d'un côté, s'assurer de la conformité avec la *Charte canadienne* et de l'autre, respecter la solidarité ministérielle. C'est ainsi un mécanisme de contrôle interne, où l'exécutif s'auto-contrôle, plutôt qu'un mécanisme externe avec un tiers indépendant.

De plus, ce mécanisme minimise le rôle du Parlement, en laissant à l'exécutif le rôle de vérifier la conformité avec la *Charte canadienne*, sans avoir à présenter de justifications à la Chambre des communes. Le processus de contrôle de l'exécutif demeure en outre très confidentiel. Cela laisse la Chambre avec peu de moyens pour faire une évaluation indépendante, ce qui fait en sorte qu'il n'y a pas, selon Jackson, de réel contrôle de l'examen de l'exécutif<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibid* aux pp 8-9; Jackman, *supra* note 35 à la p 8.

<sup>53</sup> Jackson, *supra* note 41 aux pp 97-98.

En 2017, pour renforcer cette obligation, le gouvernement de Justin Trudeau dépose et adopte le projet de loi C-51<sup>54</sup>, qui introduit l'obligation de produire des énoncés concernant la Charte :

4.2 (1) Pour chaque projet [...] le ministre fait déposer, devant la chambre où le projet ou proposition de loi a pris naissance, un énoncé qui indique les *effets possibles* du projet ou de la proposition de loi sur les droits et libertés garantis par la Charte canadienne des droits et libertés.

(2) L'énoncé a pour objet d'informer les membres du Sénat, les députés de la Chambre des communes ainsi que le public de ces effets possibles<sup>55</sup>.

Pour le gouvernement, c'est « une nouvelle façon plus ouverte et plus transparente de démontrer le respect de la Charte »<sup>56</sup>. La ministre de la Justice de l'époque, Jody Wilson-Raybould, avait déjà introduit cette pratique pour ses propres projets de loi. Pour des auteur-es, cette nouvelle obligation ne permet toutefois pas d'aborder les questions les plus importantes pour le Parlement, car les énoncés concernant la Charte ne font que mettre de l'avant les possibles conflits avec la *Charte canadienne* sans aborder des questions fondamentales telles que les justifications des violations aux droits selon l'article 1<sup>57</sup>.

## 2.2. Les mécanismes internes au Québec

Il n'y a pas au Québec de mécanismes équivalents à ceux du fédéral, soit les rapports de non-conformité ou les énoncés concernant la Charte des articles 4.1 ou 4.2. Il existe toutefois d'autres mécanismes au niveau exécutif pour analyser les impacts juridiques d'un projet de loi avant sa présentation, notamment à l'égard des droits fondamentaux. D'abord, les directions des affaires juridiques au sein des ministères élaborent l'avant-projet de loi, qui est téléversé sur le DOSSDEC<sup>58</sup> ou Système de dossiers décisionnels, une plateforme que consultent les ministères

---

<sup>54</sup> *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le ministère de la Justice et apportant des modifications corrélatives à une autre loi*, LC 2018, c 29.

<sup>55</sup> *Loi sur le ministère de la Justice*, *supra* note 49, art 4.2 [nos italiques].

<sup>56</sup> Ministère de la Justice Canada, « Mettre à jour le Code criminel, clarifier et renforcer les dispositions sur l'agression sexuelle et respecter la Charte » (dernière modification le 7 juin 2017), en ligne : [www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2017/06/mettre\\_a\\_jour\\_lecodecriminelclarifieretrenforcerlesdispositions.html](http://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2017/06/mettre_a_jour_lecodecriminelclarifieretrenforcerlesdispositions.html).

<sup>57</sup> Pour Emmett Macfarlane, Janet L Hiebert et Anna Drake, « Les énoncés concernant la Charte n'expliquent pas les raisons ou les hypothèses sur lesquelles repose le jugement du ministre de la Justice selon lequel la législation est conforme avec la Charte » voir Emmett Macfarlane, Janet L Hiebert et Anna Drake, *Legislating Under the Charter: Parliament, Executive Power and Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 2023 à la p 61 [notre traduction].

<sup>58</sup> Acronyme de DOSSiers DÉCisionnels, voir Jean-François Couture, « Le Secrétariat à la législation – Partenaire incontournable du légiste », XX<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État, présentée au Centre des congrès, 10 avril 2013 à la p 580.

concernés et où ils peuvent produire des avis signés par les sous-ministres, comme le ministère de la Justice qui peut faire des commentaires notamment sur les droits fondamentaux<sup>59</sup>.

Deux analyses juridiques générales sont ensuite produites à l'interne, l'une du ministère de la Justice et l'autre du ministère du Conseil exécutif. Cette dernière est transmise aux membres du Comité de législation<sup>60</sup>, qui existe depuis 1969, et qui a comme mandat de « fournir au Conseil exécutif son avis et ses recommandations concernant les implications juridiques des projets de loi que le gouvernement entend présenter à l'Assemblée nationale »<sup>61</sup>. Il « examine la cohérence interne et externe du projet de loi, plus précisément l'harmonisation du projet avec l'ensemble de la législation applicable au Québec »<sup>62</sup>.

La première analyse juridique est transmise au ministre de la Justice et peut parfois faire appel à la Direction du droit constitutionnel et autochtone du ministère de la Justice, cette dernière pouvant alors évaluer les risques constitutionnels, notamment pour les questions relatives aux droits et libertés de la personne<sup>63</sup>. Le deuxième avis est produit par le Secrétariat à la législation du ministère du Conseil exécutif, une unité administrative qui agit en appui au Comité de législation. Les objets de ces deux avis sont similaires, soit l'analyse des enjeux juridiques potentiels<sup>64</sup>. C'est alors ultimement au Conseil exécutif ou Conseil des ministres, avec l'avis et les recommandations du Comité de législation, de donner son approbation pour que le projet de loi soit présenté à l'Assemblée nationale du Québec<sup>65</sup>.

Ces deux avis ne produisent donc pas un point de vue externe ou indépendant de l'exécutif sur l'analyse d'impacts sur les droits fondamentaux, surtout considérant qu'ils relèvent d'un même

---

<sup>59</sup> Entrevue avec une personne travaillant ou ayant travaillé dans un cabinet ministériel.

<sup>60</sup> Ce comité est composé de ministres ayant habituellement eu une carrière en droit et comporte une présidence, une vice-présidence ainsi que trois membres. Les membres actuels sont Simon Jolin-Barrette, Sonia LeBel, Jonatan Julien, Jean Boulet et Maïté Blanchette Vézina, voir le Décret 1672-2022 du 20 octobre 2022.

<sup>61</sup> Gouvernement du Québec, « Comité de législation » (dernière modification le 20 octobre 2022), en ligne : <<https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/conseil-executif/comites-ministeriels/comite-de-legislation>>.

<sup>62</sup> Lucie, Lauzière « L'élaboration des lois et des règlements au Québec » (septembre 2011), en ligne (pdf) : *Chaire de rédaction juridique* Louis-Philippe-Pigeon <[www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/sites/redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/files/uploads/Documents%20divers/Lauziere-2011-Elaboration-lois-reglements-Quebec.pdf](http://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/sites/redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/files/uploads/Documents%20divers/Lauziere-2011-Elaboration-lois-reglements-Quebec.pdf)> à la p 7.

<sup>63</sup> Entrevues avec des personnes travaillant ou ayant travaillé dans un cabinet ministériel.

<sup>64</sup> Entrevues avec des personnes travaillant ou ayant travaillé dans un cabinet ministériel.

<sup>65</sup> D'autres étapes qui ne concernent pas l'aspect légal d'un projet de loi sont nécessaires, comme son examen par les comités ministériels pertinents (Comité ministériel des services aux citoyens, Comité ministériel de l'économie et de l'environnement ou Comité sur l'économie et la transition énergétique) ainsi que par le Conseil du trésor.

acteur, comme le Comité de législation est présidé par le ministre de la Justice. Aussi, l'analyse des questions relatives aux droits fondamentaux n'est pas une composante systématique de ces avis et, lorsqu'elle est présente, la perspective est principalement celle des risques de contestation judiciaire fondée sur ces droits<sup>66</sup>. Une telle approche basée sur les risques qu'une loi soit contestée avec succès devant les tribunaux n'est pas efficace pour opérer une réelle prise en charge de la responsabilité à l'égard des droits. Pour Vézina, « une posture proactive exige beaucoup plus qu'une simple évaluation des risques de judiciarisation »<sup>67</sup>. Enfin, ces avis ne sont pas publics et seulement un nombre restreint d'acteurs au niveau exécutif y ont accès – ni les parlementaires ni le public ne peuvent les consulter. Cela empêche de savoir si le gouvernement a considéré les violations aux droits fondamentaux ainsi que les droits spécifiques ou les justifications possibles qui ont été examinés.

### 2.3. Les mécanismes parlementaires

Selon Vézina, à part la CDPDJ, « aucun autre mécanisme formel n'offre un cadre délibératif dédié expressément à la prise en compte sérieuse des droits dans l'enceinte législative »<sup>68</sup>. Lors des débats législatifs, certaines considérations ponctuelles peuvent être soulevées par les députés, mais il n'y a pas de procédure permettant une considération systématique des impacts sur les droits et libertés. Pour l'autrice, le législateur assume insuffisamment son rôle de protecteur des droits<sup>69</sup>.

En matière de droits fondamentaux, comme dans les autres matières, le rôle des parlements est d'amener un débat contradictoire public et d'ainsi effectuer un contrôle du pouvoir exécutif<sup>70</sup>. Les débats parlementaires doivent se fonder sur des « prémisses communes »<sup>71</sup> c'est-à-dire les valeurs constitutionnelles, dont les valeurs des chartes. Les parlements ont cependant une perspective fondamentalement différente de celle des tribunaux sur les droits fondamentaux, ces derniers se penchant sur des cas particuliers et étant rattachés aux faits et à la preuve ainsi qu'aux arguments juridiques. Pour leur part, les parlements considèrent idéalement l'intérêt public et les impacts

---

<sup>66</sup> Entrevue avec une personne travaillant ou ayant travaillé dans un cabinet ministériel.

<sup>67</sup> Vézina, « Droits et droit », *supra* note 16 à la p 61.

<sup>68</sup> Vézina, « Aide sociale », *supra* note 46 à la p 271.

<sup>69</sup> *Ibid* à la p 272.

<sup>70</sup> Pour Bernard Crick, le contrôle parlementaire « means *influence*, not direct power; *advice*, not command; *criticism*, not obstruction, *scrutiny*, not initiation, and *publicity*, not secrecy » voir Bernard Crick, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1964 à la p 77 [italiques dans l'original].

<sup>71</sup> Leydet, *supra* note 15 à la p 78.

d'une mesure sur toute la population en prenant en compte des arguments politiques, économiques, scientifiques et autres. Ceci permet d'avoir, contrairement aux tribunaux, « la vision d'ensemble et la planification à long terme qui sont nécessaires pour trancher adéquatement les questions politiques et sociales complexes »<sup>72</sup>.

Le système de tradition Westminster fait perdurer la faiblesse du parlement par rapport à l'exécutif et opère en pratique une « fusion » de ces deux pouvoirs. En effet, selon Leydet, trois éléments font perdurer ce phénomène : le scrutin uninominal à un tour qui favorise la formation de gouvernements majoritaires, une discipline de parti forte ainsi qu'une chambre haute faible (ou inexistante)<sup>73</sup>. Cette domination de l'exécutif sur le législatif réduit la place que ce dernier peut occuper pour opérer des délibérations indépendantes du gouvernement sur les droits.

Pour exercer leur rôle de contrôle, les parlementaires doivent disposer d'information suffisante sur les droits fondamentaux, d'où l'importance de « prévoir des mécanismes permettant de les prendre sérieusement en compte dans le cadre des délibérations parlementaires »<sup>74</sup>. Pour Leydet, ce sont les commissions parlementaires qui « représentent le lieu le plus prometteur dans l'enceinte parlementaire pour évaluer les projets de loi en regard de leur impact potentiel sur les droits »<sup>75</sup>. C'est dans ce cadre que les oppositions peuvent amener le gouvernement à justifier ses choix législatifs ou les modifier. Nous aborderons donc dans la section suivante un mécanisme permettant de fournir de l'information aux parlementaires en commission parlementaire à propos des impacts sur les droits fondamentaux, celui des recommandations de la CDPDJ.

### **3. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse : 35 ans de recommandations**

Jamais les recommandations de la Commission ne furent reçues autrement que comme l'expression d'une volonté, exempte de toute partisanerie politique, de promouvoir les droits fondamentaux. On se doutera, toutefois, que toutes les recommandations de la Commission n'ont pas reçu le même sort en termes de changements concrets<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Woehrling, *supra* note 24 à la p 575.

<sup>73</sup> Leydet, *supra* note 15 à la p 79.

<sup>74</sup> Vézina, « Droits et droit », *supra* note 16 à la p 47.

<sup>75</sup> Leydet, *supra* note 15 à la p 80.

<sup>76</sup> Caron, *supra* note 15 aux pp 351-52.

### 3.1. La CDPDJ

#### 3.1.1. L'indépendance de la CDPDJ

Dans son bilan des 25 ans de la *Charte* en 2003, la CDPDJ rappelait l'importance pour les citoyen·nes « de pouvoir compter sur une Commission des droits qui soit forte, visible et indépendante du pouvoir politique » et qui ne doit pas « craindre d'être critique face aux pouvoirs publics »<sup>77</sup>. La CDPDJ est donc une institution de contrôle à l'égard de l'administration gouvernementale, notamment lorsqu'elle est appelée à recevoir des plaintes ou enquêter à son égard, ou encore lorsqu'elle commente des projets de loi publiquement. Cette position particulière « exige que la Commission puisse critiquer sans entrave l'action ou l'inaction gouvernementale. L'existence d'un tel contrepoids au pouvoir politique est en somme nécessaire à l'équilibre démocratique d'une société »<sup>78</sup>.

On retrouve ainsi certaines garanties d'indépendance dans la *Charte*. Selon son article 58, la CDPDJ est composée de 13 membres, dont un·e président·e et deux vice-président·es, qui sont nommé·es « par l'Assemblée nationale sur proposition du premier ministre. Ces nominations doivent être approuvées par les deux tiers des membres de l'Assemblée ». Ce mode de nomination, à l'instar des personnes désignées<sup>79</sup> lui confère une certaine autonomie du pouvoir politique. De plus, les membres de la CDPDJ prêtent serment devant la présidence de l'Assemblée et c'est devant cette dernière qu'elle fait rapport chaque année. Le mandat des membres est d'au plus dix ans et d'une durée fixe qui ne peut être subséquemment réduite. De même, leurs traitements, allocations et honoraires, une fois déterminés, ne peuvent être réduits. C'est enfin la CDPDJ qui recrute elle-même ses employé·es et c'est sur sa recommandation qu'ils ou elles peuvent être destitué·es<sup>80</sup>.

De plus, en 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les *Principes de Paris*, ou les *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des*

---

<sup>77</sup> CDPDJ, *Après 25 ans*, supra note 10 à la p 87.

<sup>78</sup> *Ibid* aux pp 88-89.

<sup>79</sup> Ce sont les personnes nommées par l'Assemblée nationale pour exercer une charge publique qui nécessite une indépendance et une impartialité. Elles sont au nombre de six : le Commissaire à l'éthique et à la déontologie, le Commissaire à la langue française, le Commissaire au lobbying, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen et le Vérificateur général.

<sup>80</sup> Voir respectivement les articles 64, 73, 58.3, 59 et 62 de la *Charte québécoise*, supra note 2.

*droits de l'homme*. Même si la CDPDJ n'est pas une institution nationale, elle est quand même soumise à ces principes<sup>81</sup>, qui prévoient ce qui suit en ce qui a trait aux garanties d'indépendance :

Les institutions nationales doivent disposer d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de leurs activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits doivent leur permettre de se doter de leur propre personnel et de leurs propres locaux, afin d'être indépendantes du gouvernement et de n'être pas soumises à un contrôle financier qui pourrait compromettre cette indépendance.

Pour que soit assurée la stabilité du mandat des membres des institutions nationales, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination doit résulter d'un acte officiel précisant la durée du mandat. Celui-ci peut être renouvelable, sous réserve que le pluralisme de la composition de l'institution reste garanti<sup>82</sup>.

Contrairement aux personnes désignées pour qui les crédits budgétaires sont déterminés par l'Assemblée nationale, la CDPDJ est un organisme qui relève du ministre de la Justice. C'est ce dernier qui détermine son budget de dépenses, chiffré à 22,3 millions de dollars pour 2024-2025<sup>83</sup>. Pour des ex-président·es de la CDPDJ, il serait nécessaire de faire un rattachement complet avec l'Assemblée nationale, y compris sur le plan budgétaire : « [L]eur conviction s'appuie sur la nature de la mission qui a été confiée à la Commission par le législateur et sur les exigences d'autonomie et d'indépendance qui en découlent »<sup>84</sup>.

L'octroi de son budget par le Bureau de l'Assemblée nationale, en fournissant une distance supplémentaire avec le pouvoir exécutif, permettrait à la CDPDJ d'éviter toute apparence de conflit d'intérêts et de jouer pleinement son rôle de chien de garde. Pour Me Philippe-André Tessier, président de la CDPDJ, cette situation ne vient toutefois pas empiéter en pratique sur l'indépendance de la CDPDJ, il énonce : « bien que la Commission continue de réclamer ce rattachement à l'Assemblée nationale, la structure actuelle permet quand même à la Commission

---

<sup>81</sup> Entrevue avec un·e employé·e de la CDPDJ.

<sup>82</sup> Commission des droits de l'homme, *Principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, Doc off AG NU, 1993, supp n° 2, Doc NU A/RES/48/134 [nos soulignements].

<sup>83</sup> Gouvernement du Québec, *Budget de dépenses 2024-2025 : Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes*, mars 2024 aux pp 239, 249.

<sup>84</sup> CDPDJ, *Après 25 ans*, supra note 10. Voir la recommandation 19 à la p 90 : « La Commission recommande qu'elle soit rattachée à l'Assemblée nationale du Québec pour tous les aspects de sa gestion, y compris les aspects budgétaires »; voir aussi la recommandation 22 dans Québec, 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*, mai 2020 aux pp 154-56.

d’agir en toute indépendance dans l’accomplissement de ses missions et mandats, car concrètement, le ministère de la Justice respecte cette indépendance »<sup>85</sup>.

### **3.1.2. Les recommandations de la CDPDJ**

Le processus législatif consiste en l’« ensemble des étapes qu’un projet de loi doit franchir pour devenir une loi »<sup>86</sup>. L’étape<sup>87</sup> où la CDPDJ intervient est celle des consultations en commission, habituellement des consultations particulières<sup>88</sup>. La CDPDJ soumet un mémoire lorsqu’elle détecte une dérogation aux dispositions de la *Charte* dans un projet de loi et, si elle est convoquée, elle intervient en commission parlementaire. L’équipe de la recherche passe donc en revue toutes les gazettes officielles et l’ensemble des projets de loi. Comme tous les autres groupes participant à ces consultations, les recommandations de la CDPDJ ne sont pas contraignantes. En pratique, ce sont les oppositions qui choisissent de proposer ou non des amendements pour faire suite aux recommandations et, au bout du compte, au ou à la ministre de les accepter ou d’en proposer de sa propre initiative.

Les recommandations de la CDPDJ émanent de la Direction de la recherche, représentant une dizaine de personnes<sup>89</sup>, qui depuis sa création est composée d’une équipe multidisciplinaire. On y retrouve des conseillers et conseillères juridiques ainsi que des chercheurs et chercheuses sociaux ayant une formation en sociologie, en histoire ou en anthropologie. Peu importe leur formation, ce sont tous et toutes des spécialistes dans le domaine des droits de la personne. Cela donne un croisement entre deux perspectives des droits de la *Charte*, celle juridique et celle de leur contexte social<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Entrevue avec Me Philippe-André Tessier, président de la CDPDJ.

<sup>86</sup> Assemblée nationale du Québec, « Processus législatif » (7 janvier 2014), en ligne : *Encyclopédie du parlementarisme québécois* <[assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/processus-legislatif.html](http://assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/processus-legislatif.html)>.

<sup>87</sup> Il y a sept étapes possibles : la présentation, les consultations en commission parlementaire (qui sont fréquentes, mais facultatives), l’adoption du principe, l’étude détaillée en commission, la prise en considération du rapport de la commission, l’adoption ainsi que la sanction de la lieutenant-gouverneure.

<sup>88</sup> Les consultations générales sont ouvertes à toutes les personnes et les organismes intéressés, tandis que lors des consultations particulières, la commission invite des intervenant-es ayant une expertise pertinente. Voir, généralement, Assemblée nationale du Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, 4<sup>e</sup> éd, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2021 aux pp 983 et s; *Règlement de l’Assemblée nationale*, 1985, arts 166 et s.

<sup>89</sup> Il y a dix professionnel·les et quatre employé·es techniques ou de bureau pour le volet recommandations et avis, qui représente 6,4% du budget total de la CDPDJ, voir Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Renseignements particuliers de l’Opposition officielle (PLQ)*, Québec, CI, mars 2024 à la p 35 [CDPDJ, *Renseignements particuliers*].

<sup>90</sup> Entrevues avec des employé·es de la CDPDJ.

En faisant une demande d'accès à l'information, nous avons constaté que la CDPDJ ne disposait pas de statistiques sur les recommandations qui ont été adoptées ni d'analyses sur une plus grande période de temps qu'un an. En effet, on retrouve seulement un suivi dans ses rapports d'activités et de gestion. Ce suivi est d'ailleurs une obligation qu'on retrouve à l'article 73 de la *Charte*, qui stipule que la CDPDJ doit remettre « au Président de l'Assemblée nationale, au plus tard le 30 juin, un rapport portant, pour l'année financière précédente, sur ses activités et ses recommandations ». Cet article a été interprété par la CDPDJ comme comprenant seulement les recommandations faites dans l'année financière précédente<sup>91</sup>. Cependant, l'information qui se trouve dans les rapports est partielle, car si le projet de loi est toujours à l'étude au 31 mars, le suivi des recommandations n'est pas indiqué. De plus, si le suivi est considéré comme « partiel », les rapports ne mentionnent pas toujours spécifiquement quelles recommandations ou combien d'entre elles ont été suivies.

À partir d'une recension des suivis des recommandations émises sur des projets de loi dans les rapports des cinq dernières années, nous avons dénoté un suivi partiel des recommandations dans 32,5% des cas<sup>92</sup>. Cette donnée est à prendre avec des réserves<sup>93</sup>, car plusieurs recommandations n'ont pu obtenir de suivis, comme le projet de loi était toujours à l'étude ou était mort au feuilleton à la fin de l'année financière. Pour ces années, on dénote aussi une moyenne annuelle de 14,25 documents émettant des avis ou recommandations, dont huit pour des projets de loi. Comme cette analyse quantitative ne fournit qu'un portrait incomplet du suivi des recommandations, nous compléterons celle-ci avec une analyse qualitative en nous penchant sur certains cas plus en détail. Nous avons ainsi sélectionné comme cas d'étude les quatre projets de loi adoptés en 2023 où la CDPDJ a déposé un mémoire. Nous avons également sondé des employé·es de la CDPDJ ainsi que son président, Me Tessier, afin d'approfondir notre analyse.

---

<sup>91</sup> Entrevue avec un·e employé·e de la CDPDJ.

<sup>92</sup> Voir l'Annexe, notre analyse s'est fondée sur les cinq rapports d'activités et de gestion suivants : Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2018-2019*, 2019; Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2019-2020*, 2020; Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2020-2021*, 2021 [CDPDJ, *Rapport 2020-2021*]; Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2021-2022*, 2022; Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2022-2023*, 2023 [CDPDJ, *Rapport 2022-2023*].

<sup>93</sup> Plusieurs événements expliquent des variations annuelles qui peuvent influencer ces résultats, notamment la pandémie du COVID-19 (rapport 2020-2021) et les élections (rapports 2018-2019 et 2022-2023).

### 3.2. Quatre cas d'étude en 2023

Trois raisons privilégient la sélection de ces cas d'étude. Premièrement, nous avons choisi de regarder des projets de loi en 2023 pour leur caractère contemporain, afin de brosser un portrait à jour de la situation. Deuxièmement, cet essai analysera seulement les mémoires, et non les instances où la CDPDJ a produit des notes de présentation, des lettres ou des commentaires, comme le mémoire représente une intervention souvent plus étoffée, où la CDPDJ présente de nouvelles positions<sup>94</sup>. De plus, tous les membres de la CDPDJ doivent être consultés et souscrire au mémoire. Dernièrement, seulement les projets de loi qui ont franchi toutes les étapes de cheminement jusqu'à la sanction en 2023 seront considérés, pour pouvoir observer les impacts de l'intervention de la CDPDJ dans toutes les étapes du processus législatif. Ces raisons ont fait en sorte que, sur les huit projets de loi où la CDPDJ est intervenue en 2023<sup>95</sup>, seulement quatre furent retenus : la *Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d'autres dispositions législatives*, la *Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, la *Loi sur l'encadrement du travail des enfants* ainsi que la *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*. Le but de notre analyse n'est pas d'exposer le fond du débat sur les projets de loi ou de décrire en détail les recommandations de la CDPDJ, mais plutôt de voir comment ces recommandations percolent dans les débats parlementaires et si elles se traduisent en changements législatifs. De plus, comme les quatre cas d'étude sont tirés de la présente législature, nos conclusions sont liées au contexte politique actuel.

La CDPDJ n'explicite pas dans ses rapports annuels les critères qui font en sorte qu'une recommandation a été suivie ou partiellement suivie. Dans cette section, une recommandation est suivie lorsque tous ses éléments ont été intégrés au projet de loi, par le biais d'un amendement adopté. Une recommandation est partiellement suivie lorsque certains éléments seulement ont été

---

<sup>94</sup> Entrevue avec un·e employé·e de la CDPDJ.

<sup>95</sup> Les autres projets de loi sur lesquels la CDPDJ est intervenue en 2023 sont : PL 23, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 7 décembre 2023), LQ 2023, c 32; PL 31, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 21 février 2024), LQ 2024, c 2; PL 32, *Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (dépôt du rapport de commission le 14 septembre 2023); PL 12, *Loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et visant la protection des enfants nés à la suite d'une agression sexuelle et des personnes victimes de cette agression ainsi que les droits des mères porteuses et des enfants issus d'un projet de grossesse pour autrui*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 6 juin 2023), LQ 2023, c 13.

intégrés par amendement. Nous pouvons toutefois dénoter d'autres traitements des recommandations par les parlementaires : aucune mention, un débat sur le sujet ou encore le dépôt d'un amendement non adopté.

### **3.2.1. Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d'autres dispositions législatives**

Le projet de loi n° 11 ou *Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d'autres dispositions législatives* s'inscrivait dans une longue réflexion sur les soins de fin de vie, alimentée notamment par le jugement de 2019 *Truchon c Procureur général du Canada*<sup>96</sup>, invalidant le critère de fin de vie pour demander l'aide médicale à mourir, et par la Commission spéciale sur l'évolution de la *Loi concernant les soins de fin de vie* de 2021. Ce projet de loi venait donc élargir l'accès à l'aide médicale à mourir, notamment en permettant aux personnes atteintes d'une déficience physique grave de recevoir ce soin, en retirant le critère de fin de vie et en permettant aux personnes atteintes d'une maladie grave et incurable de faire des demandes anticipées. La CDPDJ a déposé son mémoire le 23 mars 2023<sup>97</sup> à la Commission des relations avec les citoyens et a été entendue en consultations particulières à la même date. Lors de son témoignage, Me Tessier mentionne que :

Le regard de la commission, il est basé sur les droits garantis à la charte d'avoir accès en pleine égalité aux services et aux soins ici dont on parle. Notre mandat n'est pas d'évaluer l'acceptabilité sociale d'une mesure [...] Donc, le rôle de la commission, c'est de s'assurer et c'est de faire porter attention au législateur au fait que les droits de ces personnes-là ne soient pas restreints de façon non justifiée<sup>98</sup>.

Me Tessier rappelle ainsi aux membres de la commission parlementaire que l'analyse de la CDPDJ n'est pas basée sur l'évaluation d'une mesure de manière holistique, selon tous ses impacts, mais uniquement selon ses impacts au regard de la *Charte*, des droits qui y sont garantis et de la justification possible de leur violation. De plus, en réponse aux questions de la ministre, Me Tessier ajoute « [o]n ne formule pas une recommandation spécifique par rapport à ça. On soulève des interrogations »<sup>99</sup>. Les mémoires de la CDPDJ peuvent donc, en plus de recommandations,

---

<sup>96</sup> 2019 QCCS 3792.

<sup>97</sup> Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale : Projet de loi n° 11, Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d'autres dispositions législatives*, CRC, mars 2023.

<sup>98</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens*, 43-1, vol 47 n° 6 (23 mars 2023).

<sup>99</sup> *Ibid.*

énoncer des préoccupations quant aux droits de la *Charte* afin d'alimenter la réflexion du législateur.

L'une des six recommandations de la CDPDJ est d'élargir l'accès à l'aide médicale à mourir aux personnes mineures, pour que ces dernières ne soient pas discriminées en raison de leur âge sans justification. Lors du débat sur le principe, une députée de l'opposition officielle mentionne qu'elle a été « un petit peu chavirée [...] et bouleversée »<sup>100</sup> par cette recommandation et se positionne en défaveur. Elle explique pourquoi, selon elle, les mineures de 14 ans et plus ne devraient pas avoir accès à ce soin. Une autre députée de l'opposition officielle réfère elle aussi à la CDPDJ et cite son mémoire, pour mentionner l'importance de l'accès aux soins palliatifs ainsi que des services pour les personnes en situation de handicap<sup>101</sup>.

Globalement, les recommandations de la CDPDJ n'ont ici pas été suivies. Elles ont néanmoins permis la prise en considération des droits fondamentaux dans les débats parlementaires. Même lorsque les élus ne sont pas d'accord avec les recommandations, elles suscitent une justification des choix législatifs qui entrent en violation avec des droits ou encore une interprétation de ces droits par le législateur.

### ***3.2.2. Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues***

Une première mouture du projet de loi n° 14 ou *Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la loi visant à aider à retrouver les personnes disparues* avait été présentée en décembre 2021 et la CDPDJ avait alors produit un mémoire, mais le projet de loi est mort au feuillet avec le déclenchement des élections générales. La nouvelle version du projet de loi, instituant une réforme de la police, prévoyait notamment la modification du processus de déontologie policière, l'introduction d'une directive concernant les interpellations policières et des dispositions pour faciliter l'obtention d'informations sur les personnes disparues.

---

<sup>100</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 43-1, vol 47 n° 30 (4 avril 2023) (Linda Caron) à la p 1426.

<sup>101</sup> *Ibid* (Elisabeth Prass) à la p 1430.

La CDPDJ dépose le 4 avril 2023 un mémoire volumineux contenant 15 recommandations<sup>102</sup>. Ce mémoire fait une analyse en vertu de la *Charte*, mais aussi de la *Loi sur la protection de la jeunesse* et du mandat de la CDPDJ en cette matière. Les recommandations se fondent sur les nombreux rapports et avis sur la question du profilage racial produits par la CDPDJ<sup>103</sup>. On remarque dans son mémoire que la CDPDJ a fait un suivi de ses recommandations antérieures sur le sujet et mentionne quand le projet de loi répond à celles-ci ou quand, au contraire, il échoue à y répondre.

La CDPDJ est aussi appelée à témoigner devant la Commission des institutions. On dénote dans son mémoire et son témoignage en commission parlementaire que la CDPDJ incorpore des aspects pédagogiques à ses interventions, profitant de l'occasion pour expliquer les différences entre les trois formes de discrimination – directe, indirecte et systémique – aux parlementaires. Me Tessier réitère aussi aux membres de la commission parlementaire que la *Charte* est une promesse qui lie le Parlement :

Donc, si ce qu'on veut se doter comme société, ce qui est la promesse de notre Charte des droits et libertés de la personne adoptée, en 1975, à l'unanimité par l'Assemblée nationale, si on veut donner plein effet à cette promesse-là d'égalité entre les citoyens du Québec, [...] il faut mettre ces mesures-là par la pratique policière pour venir l'encadrer, pour s'assurer que tout le monde est traité de la même façon<sup>104</sup>.

Un député du deuxième groupe d'opposition a proposé un amendement sur l'instauration d'indicateurs uniformes permettant la collecte de données désagrégées, et cite une recommandation de la CDPDJ à cet effet. Il dit :

J'ai évité, dans l'amendement, d'utiliser la terminologie de la commission des droits de la personne et de la jeunesse, par exemple, notamment, de discrimination systémique, parce qu'on sait qu'il y a un débat important avec le gouvernement, là, sur cette notion-là. J'ai préféré ne pas rentrer dans ce débat-là. Mais j'ai repris la recommandation de la commission des droits de la personne et de la jeunesse, là, donc, « ayant pour but de déceler les manifestations de discrimination »<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Québec, 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° 14, Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, CI, avril 2023.

<sup>103</sup> *Ibid* à la p 2, n 13.

<sup>104</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 43-1, vol 47 n° 9 (4 avril 2023).

<sup>105</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 43-1, vol 47 n° 34 (31 mai 2023) (Andrés Fontecilla).

Cela démontre que les recommandations de la CDPDJ se déploient nécessairement dans un contexte politique, avec les compromis qui y sont inhérents. La réponse du ministre témoigne aussi de ce contexte, car il offre une justification en termes de choix politiques, soit de favoriser une avenue plutôt qu'une autre pour atteindre l'objectif législatif, et non en référant aux droits :

Qu'est-ce qui va éliminer le profilage racial, selon vous? Ce n'est certainement pas les données qu'on va colliger. Ça va nous donner peut-être un portrait. Le profilage racial, on va l'éliminer parce qu'on a une meilleure formation [...]<sup>106</sup>

Ultimement, cet amendement a été rejeté et les autres recommandations de la CDPDJ n'ont pas été suivies.

### ***3.2.3. Loi sur l'encadrement du travail des enfants***

Avant que son mémoire<sup>107</sup> comportant 14 recommandations soit déposé à la Commission de l'économie et du travail le 10 mai 2023, la CDPDJ avait participé aux travaux du Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre, qui avait été mandaté en 2022 par le ministre du Travail de faire un avis sur la question du travail des enfants. Le projet de loi n° 19 ou *Loi sur l'encadrement du travail des enfants* a ensuite vu le jour, et visait à interdire aux enfants de moins de 14 ans de travailler, sauf pour certains cas particuliers, et à obliger les employeurs à instaurer des mesures de prévention pour les employé-es de 16 ans et moins. La CDPDJ n'a pas été invitée aux consultations particulières de la Commission de l'économie et du travail. Dans son mémoire, on dénote que la CDPDJ propose parfois dans ses recommandations des modifications plus ciblées à des articles du projet de loi et que, dans d'autres cas, elle invite plutôt le législateur à prendre des moyens pour atteindre des objectifs visant à assurer une meilleure concordance avec la *Charte*<sup>108</sup>, en notant qu'« il ne revient pas à la Commission d'identifier ces moyens spécifiques »<sup>109</sup>. L'analyse de la CDPDJ se fonde, en plus de la *Charte*, sur les obligations du Québec découlant de la *Convention relative aux droits de l'enfant*<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> *Ibid* (François Bonnardel).

<sup>107</sup> Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale : Projet de loi n° 19, Loi sur l'encadrement du travail des enfants*, CET, avril 2023 [CDPDJ, *Mémoire PL19*].

<sup>108</sup> Me Tessier classe les recommandations en deux types, soit celles sur des libellés et celles sur des orientations législatives (entrevue avec Me Philippe-André Tessier, président de la CDPDJ).

<sup>109</sup> CDPDJ, *Mémoire PL19*, *supra* note 107 à la p 33.

<sup>110</sup> 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, RT Can 1992 n° 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990).

Un député de la deuxième opposition a questionné le ministre du Travail lors de l'étude détaillée sur une recommandation de la CDPDJ à l'effet d'ajouter, en plus d'un maximum d'heures de travail par semaine et entre le lundi et le vendredi, une limite quotidienne<sup>111</sup>. Le ministre a répondu que cette avenue avait été considérée et justifie sa mesure de la manière suivante : « je pense qu'on a suffisamment de protections pour éviter les abus de la part d'employeurs, qu'on n'anticipe pas par ailleurs [...] je me fie véritablement aux parents dans un contexte comme celui-là, puis aux employeurs aussi »<sup>112</sup>. Cet échange est un autre exemple que le discours sur les droits dans les débats parlementaires n'est souvent pas teinté d'arguments du registre juridique, car le ministre ne réfère pas aux droits qui seraient violés ou à la justification de telles violations, mais plutôt à des arguments fondés sur la mise en œuvre du projet de loi.

Lors du discours d'adoption, une députée de l'opposition officielle cite les propos de la CDPDJ auxquels elle adhère, issus non pas du mémoire mais d'une lettre ouverte, sur la responsabilité des employeurs à l'égard des mineur·es<sup>113</sup>. Ceci illustre l'éventail des moyens dont dispose la CDPDJ, en dehors du canal des commissions parlementaires, pour faire passer son message aux parlementaires. Enfin, nous notons que dans le cadre de ce projet de loi, les recommandations de la CDPDJ n'ont pas été suivies.

### ***3.2.4. Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace***

Le 23 mai 2023, la CDPDJ envoie son mémoire à la Commission de la santé et des services sociaux sur le projet de loi n° 15 ou *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*. Ce projet de loi a pour but de renouveler l'encadrement du réseau afin de le rendre plus efficace, notamment par la création de Santé Québec, une société d'État dont la mission est de chapeauter l'offre des services et de veiller aux volets des opérations et de la performance. La CDPDJ a dû concentrer son analyse sur certains éléments, étant donné qu'il était difficile d'évaluer toutes les conséquences sur les droits de la personne de ce vaste projet de loi<sup>114</sup>. La CDPDJ

---

<sup>111</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 43-1, vol 47 n° 13 (10 mai 2023) (Alexandre Leduc).

<sup>112</sup> *Ibid* (Jean Boulet).

<sup>113</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 43-1, vol 47 n° 50 (1<sup>er</sup> juin 2023) (Brigitte B Garceau) à la p 2364.

<sup>114</sup> Québec, 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*, CSSS, mai 2023 à la p 2.

concentre donc son mémoire sur six recommandations. Elle déplore d'ailleurs dans son mémoire « le peu de temps prévu par le gouvernement pour la consultation des personnes et organismes concernés par le projet de loi »<sup>115</sup>. C'est aussi ce que souligne un député de la deuxième opposition dans son intervention au débat sur l'adoption du principe :

Ça va trop vite, les groupes ont été bousculés par un aussi court échéancier pour analyser et déposer un mémoire sur un [projet de loi] de près de 1 200 articles, Mme la Présidente. Plusieurs voix importantes n'ont pas été entendues dans les six jours de consultations, notamment les établissements d'hébergement, les organismes communautaires, le Protecteur du citoyen, la commission des droits de la personne et de la jeunesse [...]<sup>116</sup>.

La CDPDJ n'a ainsi pas été convoquée lors des consultations particulières. À l'étude détaillée, une motion préliminaire est déposée par un député de la deuxième opposition pour demander d'entendre la CDPDJ. Il indique qu'il a côtoyé la CDPDJ « dans la moitié des projets de loi [qu'il a] étudiés ici, peut-être même un peu plus. C'est pour [lui] un incontournable [...] C'est un groupe de référence, ce sont des gens qui poussent toujours la réflexion plus loin ». Il mentionne d'ailleurs à titre d'exemple le témoignage de la CDPDJ lors du projet de loi sur les soins de fin de vie, où « ils avaient eu une contribution absolument extraordinaire »<sup>117</sup>. Un député de l'opposition officielle renchérit et mentionne que :

[s]'il y a un groupe qui devrait être invité systématiquement à chaque projet de loi, c'est celui-là [...] On espère qu'il y a une analyse qui se fait sur les droits des citoyens et citoyennes à chaque fois que le gouvernement dépose un projet de loi. Et, de toute évidence, elle se fait la très grande majorité du temps par la commission [...] de tous les groupes dont on a discuté aujourd'hui, celui-là, c'est celui qui aurait dû être en tête de liste, comme il devrait l'être dans une très grande majorité des projets de loi<sup>118</sup>.

Les recommandations de la CDPDJ ont été mentionnées par des députés de la deuxième opposition à trois autres reprises lors de l'étude détaillée, particulièrement les recommandations 4 et 5 de son mémoire, en citant à l'occasion ce dernier<sup>119</sup>. Sans nécessairement présenter des amendements, ces

---

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 43-1, vol 47 n° 48 (30 mai 2023) (Guillaume Cliche-Rivard) à la p 2226.

<sup>117</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 43-1, vol 47 n° 17 (31 mai 2023) (Vincent Marissal).

<sup>118</sup> *Ibid* (André Fortin).

<sup>119</sup> Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 43-1, vol 47 n° 21 (7 juin 2023); Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 43-1, vol 47 n° 41 (18 octobre 2023); Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 43-1, vol 47 n° 55 (28 novembre 2023) [*Journal des débats*, 28 novembre 2023].

interventions permettent d'obtenir des justifications des choix législatifs. Notamment, un sous-ministre associé répond à une question sur une recommandation de la CDPDJ comme suit : « [l]a recommandation, comme telle, n'avait pas été retenue, parce qu'on considérait que c'était limitatif dans le contexte [...] »<sup>120</sup>. Un député de la deuxième opposition a en outre présenté un sous-amendement qui a été adopté, répondant en partie à la première recommandation de la CDPDJ. Le suivi des recommandations de la CDPDJ dans ce projet de loi est donc partiel.

Après plus de 200 heures en commission parlementaire, le projet de loi a finalement été adopté sous le bâillon le 9 décembre 2023, une procédure exceptionnelle qui permet de limiter le temps de débat et de faire adopter rapidement un projet de loi. Il est difficile d'évaluer à quel point cette procédure a eu un impact sur le suivi des recommandations de la CDPDJ.

### **3.2.5. Réflexions sur les cas d'étude**

Bien que le rapport d'activités et de gestion pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2023 au 31 mars 2024 n'est pas disponible au moment de la remise de cet essai, nos résultats concordent avec le suivi qu'a effectué la CDPDJ de ses recommandations dans les renseignements particuliers qu'elle a fournis à la Commission des institutions dans le cadre de l'étude des crédits budgétaires 2024-2025 en Justice<sup>121</sup>.

Nous notons que les mémoires de la CDPDJ font référence à d'autres outils législatifs que la *Charte*, en droit de la protection de la jeunesse ou en droit international. La CDPDJ interprète ainsi de façon large son rôle de contrôle de conformité : « on va un peu plus loin que ce qui est écrit à 71(6) [...] [pour] faire des recommandations qui non seulement vont corriger un cas de non-conformité, mais pour rendre les dispositions d'une loi encore plus en harmonie avec la *Charte* pour enrayer [...] toute forme de contravention des droits de la personne »<sup>122</sup>.

Dans les quatre cas d'étude, les recommandations ont été suivies partiellement dans un seul projet de loi. On remarque néanmoins que d'évaluer le strict suivi des recommandations ne permet pas de démontrer l'étendue des impacts des mémoires de la CDPDJ. En effet, les recommandations de

---

<sup>120</sup> *Journal des débats*, 28 novembre 2023, *supra* note 119 (Daniel Desharnais).

<sup>121</sup> CDPDJ, *Renseignements particuliers*, *supra* note 89 à la p 33. Ce document ne fait toutefois pas le suivi du projet de loi n° 11. On retrouve ce dernier dans CDPDJ, *Rapport 2022-2023*, *supra* note 92 aux pp 61-62, mais avec la mention « toujours à l'étude ».

<sup>122</sup> Entrevue avec un-e employé-e de la CDPDJ.

la CDPDJ, à l'instar des autres recommandations des groupes, peuvent être utilisées par les oppositions en commission parlementaire pour questionner le ou la ministre. Ces recommandations suscitent une reddition de comptes à propos des conflits avec les droits fondamentaux. De plus, même lorsque les parlementaires expriment leur désaccord avec une recommandation, cela permet un dialogue sur les droits fondamentaux au Parlement. On constate aussi que les débats autour des recommandations de la CDPDJ ne sont pas de nature juridique, mais c'est justement là la richesse d'avoir un débat parlementaire sur les droits, pour avoir une vision politique complémentaire des droits de la *Charte*.

Comme dans le cas du projet de loi n° 15, les parlementaires reconnaissent l'apport de la CDPDJ et son expertise et se questionnent même sur la pertinence d'avoir l'avis de la CDPDJ de manière systématique, vu l'importance des droits fondamentaux. Cette proposition est également supportée par un·e employé·e de la CDPDJ qui souligne : « c'est un peu malheureux qu'on ne soit pas d'office convoqués [...] quand nous on manifeste l'intérêt d'être entendus, je pense qu'il faudrait qu'on nous fasse de la place [...] parce que si on juge qu'on a quelque chose à dire par rapport à la loi c'est important, c'est les droits de la personne, c'est fondamental »<sup>123</sup>. Dans les projets de loi étudiés, la CDPDJ n'a été invitée à témoigner que dans la moitié des cas.

Les mémoires analysés proposaient entre six et quinze recommandations et étaient de longueurs variables, entre 29 et 88 pages. La CDPDJ tente d'ailleurs de réduire la longueur de ses mémoires dans la mesure du possible, afin de les rendre plus synthétiques. Pour Me Tessier, cet enjeu est relié à celui des courts délais entre la présentation du projet de loi et les consultations particulières : « ça nous prive [parfois] d'une certaine relecture plus apaisée, moins bousculée [...] et faire ça, ça prend malheureusement un peu de temps, et c'est sûr que quand on a des délais très courts on fait un mémoire [...] mais est-ce que ce mémoire on a pu le resserrer autant qu'on aurait pu? Assurément pas »<sup>124</sup>.

Une recommandation de la CDPDJ avait d'ailleurs été faite à ce sujet au Leader parlementaire du gouvernement et ministre responsable de la Réforme parlementaire en 2021 :

Le gouvernement est invité à prendre en considération, dans le cadre de la réforme parlementaire annoncée et des consultations parlementaires à venir, le fait que le

---

<sup>123</sup> Entrevue avec un·e employé·e de la CDPDJ.

<sup>124</sup> Entrevue avec Me Philippe-André Tessier, président de la CDPDJ.

positionnement de la Commission nécessite de franchir des étapes de consultation et d’approbation et que des délais trop courts ne permettent pas toujours d’accommoder ce mode de travail, ce qui peut l’empêcher de soulever des enjeux<sup>125</sup>.

## **Conclusion**

Les 25 premières années de la Charte se sont concentrées sur les implications judiciaires de ce document. Les prochaines années doivent être consacrées à la compréhension des implications parlementaires du dialogue sur la Charte. Sinon, la Charte en tant que projet politique restera incomplète, au détriment du Parlement et à l’avantage du renforcement du pouvoir du cabinet dans notre système parlementaire<sup>126</sup>.

Cet essai s’inspire de la question suivante : « la judiciarisation est-elle le moyen privilégié de redresser les violations de droits, surtout lorsque celles-ci revêtent un caractère systémique? »<sup>127</sup>. Comme, à notre avis, il faut répondre à cette question par la négative, nous adoptons la prémisse normative que la responsabilité de mettre en œuvre les droits fondamentaux revient, de manière partagée, aux tribunaux et aux parlements. Dans cette optique, le législateur doit faire preuve d’imputabilité et de transparence lorsqu’il décide d’enfreindre les droits des chartes et les parlements doivent être un lieu de délibération éclairée sur ces droits.

Cet essai se veut exploratoire, car il ne peut prétendre pouvoir offrir une réponse définitive sur la vaste et complexe question de la considération des droits fondamentaux dans l’élaboration des lois. De plus, nos résultats sont limités au peu d’éléments de littérature sur le sujet, aux suivis de la CDPDJ sur ses recommandations sur une période de cinq ans, à l’analyse de quatre projets de loi ainsi qu’aux informations collectées lors d’entrevues avec quelques personnes. Néanmoins, certains constats émanent de notre étude des différents mécanismes de contrôle de conformité aux droits fondamentaux de la *Charte* qui interviennent avant l’adoption d’une loi au Québec.

Nous avons vu que les mécanismes internes de l’exécutif pour relever les impacts sur les droits fondamentaux au Québec sont peu élaborés comparativement au fédéral, sont fondés sur les risques de contestation judiciaire et sont confidentiels. Leydet souligne pourtant « l’importance de mécanismes institutionnels qui contraignent le pouvoir exécutif à déterminer et à expliciter [...] sa position concernant la relation entre un projet de loi et les droits protégés »<sup>128</sup>. Les parlementaires,

---

<sup>125</sup> CDPDJ, *Rapport 2020-2021*, *supra* note 92 à la p 69.

<sup>126</sup> James B Kelly, « Parliament and the Charter of Rights: An Unfinished Constitutional Revolution » (2007) *Options politiques* 103 à la p 107 [notre traduction].

<sup>127</sup> Lucie Lamarche, « Les institutions de défense et de promotion des droits de la personne et du citoyen au Québec : un chaos apparent » (2011) 3:139 *R française d’administration publique* 487 à la p 498.

<sup>128</sup> Leydet, *supra* note 15 à la p 86.

pour exercer leur rôle de contrôle, ne disposent donc pas systématiquement d'analyses relatives aux impacts d'un projet de loi sur la *Charte* ni à la justification des violations aux droits. Le rôle de la CDPDJ de faire des recommandations sur la conformité des projets de loi avec la *Charte* prend alors toute son importance, car grâce à son expertise, elle offre aux parlementaires l'information nécessaire pour mener un débat éclairé sur les droits.

Les conditions minimales suivantes sont nécessaires pour que la CDPDJ puisse, par ses recommandations, impacter le processus législatif afin de minimiser les conflits avec les droits de la *Charte* : une indépendance du gouvernement – perçue et réelle –, la non-partisanerie ainsi qu'une qualité et une expertise qui suscite le respect chez les parlementaires<sup>129</sup>. À l'aune de notre analyse, il est difficile de douter que l'une de ces conditions ne soit pas remplie. Alors, comment expliquer le faible taux de suivi des recommandations de la CDPDJ? On peut postuler que, parfois, les volontés politiques ne sont pas compatibles avec celles-ci ou qu'elles sont parfois complexes ou coûteuses à mettre en œuvre. On peut aussi envisager le suivi des recommandations de manière plus large, car leurs impacts ne sont pas toujours visibles dans le cadre du projet de loi qu'elles visent. En effet, leurs effets peuvent se manifester plusieurs années plus tard. La corrélation entre les recommandations et l'action de la CDPDJ peut alors difficilement être établie, mais on peut penser qu'elle contribue aux pressions qui suscitent des changements législatifs.

Un·e employé·e de la CDPDJ mentionne :

Les impacts des recommandations de la Commission peuvent avoir différentes formes, étalés dans le temps, plus ou moins directs ou indirects. Certaines recommandations peuvent être mises en œuvre plus longtemps après avoir été formulées. Nos mémoires sont aussi repris dans des travaux universitaires, par des groupes de défense des droits ou d'autres intervenants. Je pense que l'impact de nos recommandations est beaucoup plus large qu'une inscription suivi ou pas après quelques mois<sup>130</sup>.

On dénote également que la CDPDJ est, règle générale, assimilée aux autres groupes qui viennent en consultations particulières. Elle n'est pas toujours convoquée, dispose du même temps et forum que les autres groupes et ses recommandations – non contraignantes – sont souvent peu ou pas suivies. Son rôle est donc surtout celui d'une conseillère sur les droits plutôt que d'un chien de garde. La souveraineté parlementaire demeurant centrale dans notre système parlementaire, on ne

---

<sup>129</sup> Nous reprenons ces critères de Leydet, voir *ibid* à la p 82.

<sup>130</sup> Entrevue avec un·e employé·e de la CDPDJ.

pourrait conférer à la CDPDJ un rôle contraignant, mais on pourrait néanmoins réfléchir à des moyens permettant d’instaurer une relation privilégiée entre la CDPDJ et l’Assemblée nationale, afin que ses mémoires soient considérés avec une « attention particulière »<sup>131</sup>.

Les droits fondamentaux sont trop importants pour être à la charge d’un seul acteur, et tous les pouvoirs de l’État doivent être impliqués. Cela permettrait de non seulement rectifier les violations aux chartes, mais aussi et surtout de les prévenir dans l’objectif de préserver les conditions de possibilité nécessaires à la participation de chaque citoyen·ne dans notre démocratie, en particulier les plus vulnérables.

---

<sup>131</sup> Leydet, *supra* note 15 à la p 101.

## Annexe

### Recommandations de la CDPDJ dans les cinq dernières années (2018-2023)

Année	Type	Destinataire	Suivi
2018-2019	Lettre	MSP	Aucune suite
	Lettre	MRIF	Suivi partiel
	Lettre	PL173 - CET	Non suivi
	Mémoire	PL168 - MJQ	Mort au feuilleton
	Lettre	MIFI	Suivi
	Mémoire	PL176 - CET	Suivi partiel
	Étude	MEES	X
	Mémoire	CI	Mort au feuilleton
	Commentaires	PL2 - CSSS	Toujours à l'étude
	Mémoire	PL9 - CRC	Toujours à l'étude
	Mémoire	PL12 - CCE	Toujours à l'étude
	<b>TOTAL</b>		
2019-2020	Mémoire	PL21 - CI	Non suivi
	Mémoire	PL17 - CTE	Suivi partiel
	Mémoire	PL16 - CAT	Suivi partiel
	Mémoire	PL5 - CCE	Non suivi
	Mémoire	CRC	Non suivi
	Mémoire	PL18 - CRC	Toujours à l'étude
	Étude	Premier ministre	X
	Mémoire	PL32 - CI	Toujours à l'étude
	Mémoire	PL40 - CCE	Suivi partiel
	Mémoire	Office de consultation publique de Montréal	Rapport non public
	Lettre	PL45 - CI	Toujours à l'étude
	Lettre	MIFI	Suivi en cours
	Mémoire	Comité d'experts	Comité en cours
	Mémoire	PL39 - MJQ	Toujours à l'étude
	Mémoire	MEES	Non suivi
<b>TOTAL</b>			<b>15</b>
2020-2021	Mémoire	PL49 - CAT	Toujours à l'étude
	Mémoire	PL51 - CET	Suivi partiel
	Mémoire	PL53 - CFP	Non suivi
	Mémoire	Commission spéciale	Rapport non public
	Mémoire	CAI	Suivi en cours
	Commentaires	MELCC	Non suivi
	Données	MSSS	Suivi en cours

	Données	MEES	Suivi en cours
	Notes	PL55 - CI	Suivi partiel
	Conformité	PL61 - CFP	Suivi partiel
	Conformité	MIFI	Suivi partiel
	Commentaires	MTQ	Non suivi
	Commentaires	Commission des partenaires du marché du travail	Politique non publique
	Mémoire	CI	Suivi
	Bilan	Ministères	X
	Mémoire	Commission de la sécurité publique de Montréal	Suivi partiel
	Mémoire	PL56 - CRC	Suivi partiel
	Mémoire	PL64 - CI	Toujours à l'étude
	Conformité	PL60 - CFP	Toujours à l'étude
	Mise en œuvre	MTESS	Suivi en cours
	Décret	MEES	Suivi en cours
	Notes	PL70 - CRC	Suivi partiel
	Mémoire	Comité consultatif	Rapport non public
	Commentaires	Scientifique en chef	Suivi partiel
	Aménagements	MAMH	Suivi en cours
	Mémoire	PL59 - CET	Toujours à l'étude
	Décret	Premier ministre	Suivi
	Réforme	Leader et ministre de la Réforme parlementaire	Suivi en cours
	Commentaires	Statisticien en chef	Suivi
	<b>TOTAL</b>		29
2021-2022	Mémoire	PL83 - CSSS	Suivi partiel
	Avis	MAMH et ME	X
	Lettre	Ville de Montréal	X
	Commentaires	Commission spéciale	Suivi partiel
	Commentaires	CRC	Non concrétisé
	Mémoire	Commission scientifique et technique	Suivi partiel
	Commentaires	PL101 - CRC	Toujours à l'étude
	Mémoire	PL96 - CCE	Toujours à l'étude
	Commentaires	PL1 - CRC	Toujours à l'étude
	Mémoire	PL2 - CI	Toujours à l'étude
	Lettre	MSSS	Suivi
	Commentaires	PL9 - CCE	Toujours à l'étude
	Lettre	Premier ministre	Non concrétisé

	Lettre	MSSS	Suivi
	Mémoire	PL15 - CSSS	Toujours à l'étude
	Lettre	PL4 - CFP	Toujours à l'étude
	Lettre	ME	Toujours en consultation
	<b>TOTAL</b>		<b>17</b>
2022-2023	Lettre	PL29 - CI	Suivi partiel
	Lettre	PL19 - CSSS	Mort au feuilleton
	Lettre	PL28 - CSSS	Suivi partiel
	Notes	Comité d'expertes	Rapport non public
	Lettre	MTESS	Non suivi
	Lettre	PL32 - CRC	Suivi partiel
	Mémoire	PL18 - CI	Mort au feuilleton
	Notes	CCTM	Suivi partiel
	Lettre	ME	Suivi en cours
	Réponses	MTESS	Suivi partiel
	Notes	MSP, ministre de la Lutte contre le racisme	Suivi en cours
	Lettre	MJQ	Non adopté
	Mémoire	PL11 - CRC	Toujours à l'étude
	Notes	PL12 - CI	Toujours à l'étude
	<b>TOTAL</b>		<b>14</b>

	Total	PL	Suivi partiel	Non suivi	Suivi autre*
<b>2018-19</b>	11	6	1	1	4
<b>2019-20</b>	15	9	3	2	4
<b>2020-21</b>	29	10	5	1	4
<b>2021-22</b>	17	8	1	0	7
<b>2022-23</b>	14	7	3	0	4
<b>Moyenne</b>	14,25	8	2,6	0,8	4,6

\*Toujours à l'étude/mort au feuilleton

**Liste des abréviations :**

PL : Projet de loi

CET : Commission de l'économie et du travail

CI : Commission des institutions

CSSS : Commission de la santé et des services sociaux

CRC : Commission des relations avec les citoyens

CCE : Commission de la culture et de l'éducation

CTE : Commission des transports et de l'environnement

CAT : Commission de l'aménagement du territoire

CFP : Commission des finances publiques

CAI : Commission d'accès à l'information

MSP : Ministre/Ministère de la Sécurité publique

MRIF : Ministre/Ministère des Relations internationales et de la Francophonie

MJQ : Ministre/Ministère de la Justice

MIFI : Ministre/Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration

ME(ES) : Ministre/Ministère de l'Éducation (et de l'Enseignement supérieur)

MELCC : Ministre/Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

MSSS : Ministre/Ministère de la Santé et des Services sociaux

MTQ : Ministre/Ministère des Transports

MTESS : Ministre/Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

MAMH : Ministre/Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

CCTM : Comité consultatif du travail et de la main-d'œuvre

## **Bibliographie**

### LÉGISLATION

*Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11.

*Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c C-12.

Commission des droits de l'homme, *Principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, Doc off AG NU, 1993, supp n° 2, Doc NU A/RES/48/134.

*Constitution*, JO, 4 octobre 1958.

*Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3, RT Can 1992 n° 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990).

*Déclaration canadienne des droits*, LC 1960, c 44.

*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, JO, 1789.

*Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés AG 217A (III), Doc off AG NU, 3<sup>e</sup> sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) 71.

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

*Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le ministère de la Justice et apportant des modifications corrélatives à une autre loi*, LC 2018, c 29.

*Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ c A-2.01.

*Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ c P-34.1.

*Loi sur le ministère de la Justice*, LRC 1985, c J-2.

PL 11, *Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d'autres dispositions législative*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 7 juin 2023), LQ 2023, c 15.

PL 12, *Loi portant sur la réforme du droit de la famille en matière de filiation et visant la protection des enfants nés à la suite d'une agression sexuelle et des personnes victimes de cette agression ainsi que les droits des mères porteuses et des enfants issus d'un projet de grossesse pour autrui*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 6 juin 2023), LQ 2023, c 13.

PL 14, *Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la Loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 5 octobre 2023), LQ 2023, c 20.

PL 15, *Loi visant à rendre le système de santé et de services sociaux plus efficace*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 13 décembre 2023), LQ 2023, c 34.

PL 19, *Loi sur l'encadrement du travail des enfants*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 1<sup>er</sup> juin 2023), LQ 2023, c 11.

PL 23, *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 7 décembre 2023), LQ 2023, c 32.

PL 31, *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière d'habitation*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (sanctionné le 21 février 2024), LQ 2024, c 2.

PL 32, *Loi instaurant l'approche de sécurisation culturelle au sein du réseau de la santé et des services sociaux*, 1<sup>ière</sup> sess, 43<sup>e</sup> lég, Québec, 2023 (dépôt du rapport de commission le 14 septembre 2023).

*Règlement de l'Assemblée nationale*, 1985.

*Règlement d'examen de compatibilité avec la Charte canadienne des droits et libertés*, DORS/85-78.

## JURISPRUDENCE

*de Montigny c Brossard (Succession)*, 2010 CSC 51.

*Hunter c Southam Inc*, [1984] 2 RCS 145.

*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c Bombardier Inc (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, 2015 CSC 39.

*R c Oakes*, [1986] 1 RCS 103.

*Truchon c procureur général du Canada*, 2019 QCCS 3792.

*Vriend c Alberta*, [1998] 1 RCS 493.

*Ward c Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse)*, 2021 CSC 43.

*Winnipeg School Division No 1 c Craton*, [1985] 2 RCS 150.

## DOCTRINE : MONOGRAPHIES

Assemblée nationale du Québec, *La procédure parlementaire du Québec*, 4<sup>e</sup> éd, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2021.

Brun, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6<sup>e</sup> éd, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2014.

Crick, Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1964.

Hiebert, Janet L, *Charter Conflicts: What is Parliament's Role?*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002.

Lampron, Louis-Philippe, *Maudites chartes! : 10 ans d'assauts contre la démocratie des droits et libertés*, Montréal, Éditions Somme toute, 2022.

Macfarlane, Emmett, Janet L Hiebert et Anna Drake, *Legislating Under the Charter: Parliament, Executive Power and Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 2023.

#### DOCTRINE : ARTICLES

Caron, Madeleine, « La Commission des droits de la personne du Québec : cinq années de lutte pour le droit à l'égalité » (1981) 12:2 RGD 335.

Gardbaum, Stephen, « The New Commonwealth Model of Constitutionalism » (2001) 49 Am J Comp L 707.

Hogg, Peter W et Allison A Bushell, « The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All) » (1997) 35:1 Osgoode Hall LJ 75.

Jackman, Martha, « Separate but not Apart: The Role of the Courts in Canada's Post-Charter Democracy » dans Denis N Magnusson et Daniel A Soberman, dir, *Canadian Constitutional Dilemmas Revisited*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1997, 31.

Jackson, Sara, « Designing Human Rights Legislation: 'Dialogue', the Commonwealth Model and the Roles of Parliaments and Courts » (2007) 13 Auckland University L Rev 89.

Kelly, James B, « Parliament and the Charter of Rights: An Unfinished Constitutional Revolution » (2007) Options politiques 103.

Lamarche, Lucie, « Les institutions de défense et de promotion des droits de la personne et du citoyen au Québec : un chaos apparent » (2011) 3:139 R française d'administration publique 487.

Leydet, Dominique, « Droits fondamentaux et démocratie représentative : prendre le rôle des parlements au sérieux » dans J Michel Doyon, dir, *Droit, justice et démocratie*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2023, 73.

MacDonnell, Vanessa, « The New Parliamentary Sovereignty » (2016) 21:1 Rev Const Stud 13.

Vézina, Christine, « 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 RGD 241.

Vézina, Christine, « Droits et droit : trois approches pour penser la concrétisation des droits par le droit en dehors de l'arène judiciaire. Un commentaire à la communication de Grégoire Webber » dans Grégoire Webber, *Les Conférences Chevrette-Marx : Droits et droit*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2020, 41.

Woehrling, José, « Les modifications à la Charte des droits et libertés de la personne nécessaires en cas d'accession du Québec à la souveraineté » (1981) 26:4 RGD 565.

#### DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats des commissions parlementaires*, 33-2, n° 68 (15 juin 1989).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des relations avec les citoyens*, 43-1, vol 47 n° 6 (23 mars 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 43-1, vol 47 n° 30 (4 avril 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 43-1, vol 47 n° 9 (4 avril 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 43-1, vol 47 n° 13 (10 mai 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 43-1, vol 47 n° 48 (30 mai 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des institutions*, 43-1, vol 47 n° 34 (31 mai 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 43-1, vol 47 n° 17 (31 mai 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 43-1, vol 47 n° 50 (1<sup>er</sup> juin 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 43-1, vol 47 n° 21 (7 juin 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 43-1, vol 47 n° 41 (18 octobre 2023).

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de la santé et des services sociaux*, 43-1, vol 47 n° 55 (28 novembre 2023).

## AUTRES SOURCES

Assemblée nationale du Québec, « Processus législatif » (7 janvier 2014), en ligne : *Encyclopédie du parlementarisme québécois* <[assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/processus-legislatif.html](http://assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/processus-legislatif.html)>.

Couture, Jean-François, « Le Secrétariat à la législation – Partenaire incontournable du légiste », XX<sup>e</sup> Conférence des juristes de l'État, présentée au Centre des congrès, 10 avril 2013.

Gouvernement du Québec, *Budget de dépenses 2024-2025 : Plans annuels de gestion des dépenses des ministères et organismes*, mars 2024.

Gouvernement du Québec, « Comité de législation » (dernière modification le 20 octobre 2022), en ligne : <[www.quebec.ca/gouvernement/ministere/conseil-executif/comites-ministeriels/comite-de-legislation](http://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/conseil-executif/comites-ministeriels/comite-de-legislation)>.

Lauzière, Lucie, « L'élaboration des lois et des règlements au Québec » (septembre 2011), en ligne (pdf) : *Chaire de rédaction juridique Louis-Philippe-Pigeon*

<[www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/sites/redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/files/uploads/Documents%20divers/Lauziere-2011-Elaboration-lois-reglements-Quebec.pdf](http://www.redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/sites/redactionjuridique.chaire.ulaval.ca/files/uploads/Documents%20divers/Lauziere-2011-Elaboration-lois-reglements-Quebec.pdf)>.

Ministère de la Justice Canada, « Mettre à jour le Code criminel, clarifier et renforcer les dispositions sur l'agression sexuelle et respecter la Charte » (dernière modification le 7 juin 2017), en ligne : *Gouvernement du Canada* <[www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2017/06/mettre\\_a\\_jour\\_lecodecriminelclarifieretrenforcerlesdispositions.html](http://www.canada.ca/fr/ministere-justice/nouvelles/2017/06/mettre_a_jour_lecodecriminelclarifieretrenforcerlesdispositions.html)>.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés*, vol 1, CDPDJ, 2003.

Québec, 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*, mai 2020.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale : Projet de loi n° 11, Loi modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie et d'autres dispositions législatives*, CRC, mars 2023.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale : Projet de loi n° 19, Loi sur l'encadrement du travail des enfants*, CET, avril 2023.

Québec, 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° 14, Loi modifiant diverses dispositions en matière de sécurité publique et édictant la loi visant à aider à retrouver les personnes disparues*, CI, avril 2023.

Québec, 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*, CSSS, mai 2023.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Renseignements particuliers de l'Opposition officielle (PLQ)*, CI, mars 2024.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2018-2019*, 2019.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2019-2020*, 2020.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2020-2021*, 2021.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2021-2022*, 2022.

Québec, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Rapport d'activités et de gestion 2022-2023*, 2023.

Robitaille, Anne-Sophie, *Réhabiliter la légitimité du politique en matière de droits fondamentaux : Leçons à tirer du processus législatif entourant l'aide médicale à mourir au Québec*, essai, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, 2020 [non publié].

Vie publique, « Le Conseil constitutionnel », en ligne : *République française* <[www.vie-publique.fr/fiches/le-conseil-constitutionnel](http://www.vie-publique.fr/fiches/le-conseil-constitutionnel)>.