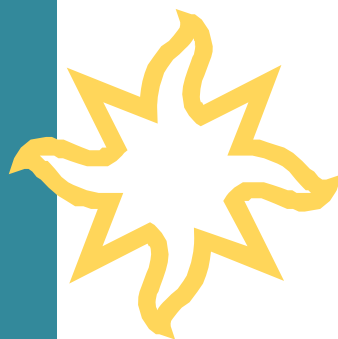


CI - 202M
Consultation générale
Loi constitutionnelle de 2025
sur le Québec
VERSION RÉVISÉE

Consultations sur le projet de
loi n° 1, Loi constitutionnelle
de 2025 sur le Québec

Pour une constitution rassembleuse

Mémoire de l'Ordre des urbanistes du Québec remis à la Commission des
institutions de l'Assemblée nationale du Québec
Novembre 2025



Ordre des
Urbanistes du
Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC	3
INTRODUCTION	4
RECONNAÎTRE LE QUÉBEC COMME UNE SOCIÉTÉ DE DIALOGUE ET UN ÉTAT DE DROIT	6
PRÉSERVER LE RÔLE SOCIÉTAL DE L'ORDRE	7
GARANTIR LE MAINTIEN D'UN CONTREPOIDS DÉMOCRATIQUE DANS LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE	8
ENTENDRE LES VOIX DE CEUX QUE LE PROJET DE CONSTITUTION MET EN SOURDINE, LES AUTOCHTONES	9
RECONNAÎTRE LE DROIT DES PEUPLES AUTOCHTONES	10
GARANTIR NOTAMMENT DES DROITS TERRITORIAUX	12
ENVIRONNEMENT ET LOGEMENT : DEUX DROITS COLLECTIFS ET INTERGÉNÉRATIONNELS À INSCRIRE DANS UN CADRE CONSTITUTIONNEL	13
LE DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN ET NATUREL OÙ LES RESSOURCES SONT PRÉSERVÉES	14
LE DROIT AU LOGEMENT	16
CONCLUSION	17

PRÉSENTATION DE L'ORDRE DES URBANISTES DU QUÉBEC

L'Ordre des urbanistes du Québec (l'Ordre) est le gardien et le promoteur de la compétence professionnelle en aménagement du territoire et en urbanisme. Créé en 1963, il s'assure que les compétences professionnelles des urbanistes répondent à des standards de qualité élevés et que ceux-ci agissent selon les règles d'éthique énoncées dans leur Code de déontologie.

Son registre compte plus de 1800 membres, y compris les candidats et les candidates à la profession. Les urbanistes interviennent à tous les niveaux de la planification et du contrôle de l'aménagement du territoire et auprès de tous les types d'intervenants : ministères, municipalités régionales de comté, communautés métropolitaines, villes et municipalités, entreprises, promoteurs, citoyens et citoyennes, organismes à but non lucratif, etc.

Le rôle sociétal de l'Ordre est de défendre l'intérêt public à travers la promotion d'un aménagement intégré et durable. Pour réaliser sa mission de protection du public, il appuie son action sur les valeurs d'intégrité, d'excellence, d'audace, d'ouverture et de transparence. C'est d'ailleurs sur la base de ces valeurs que l'Ordre prend position sur les projets de loi, notamment quand ils touchent à la notion de territoire, en vue d'améliorer continuellement les bonnes pratiques urbanistiques afin que, à terme, tout le Québec en bénéficie.

INTRODUCTION

Le 9 octobre dernier, le ministre de la Justice et ministre responsable des Relations canadiennes Simon Jolin-Barrette a déposé le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. La rédaction de ce texte, qui touche les fondements mêmes de la raison d'être de l'État québécois, a été menée en vase clos par le gouvernement, sans consultation publique préalable avec les partis d'opposition, les acteurs de la société civile ainsi que les citoyens et les citoyennes¹. Ceci est d'autant plus surprenant que ce processus en vase clos contredit l'invitation à procéder autrement formulée dans le [rapport](#) du comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la Fédération canadienne publié en 2024². De même, l'absence de consensus est inédite, puisque l'ensemble des groupes d'opposition ont voté contre le dépôt du projet de loi. Ce constat est à lui seul un signal d'alarme sur l'absence de légitimité du processus engagé par le gouvernement.

Au-delà du déficit de dialogue social dans son élaboration, le projet de loi a fait les manchettes et a beaucoup été commenté dans les médias. De nombreuses analyses provenant des milieux juridique, universitaire et communautaire convergent vers un même constat : ce projet de loi ouvre la porte à un déséquilibre préoccupant des pouvoirs au Québec et inquiète en raison de ses répercussions directes sur l'État de droit québécois. Par exemple, plusieurs dispositions cherchent à affaiblir le régime de protection des droits et libertés de la personne ainsi qu'à limiter les moyens dont disposent les organismes et la société civile pour contester les décisions de l'État. En outre, concernant la reconnaissance et le respect des droits autochtones, le projet de loi constitue un recul.

D'emblée, il convient de rappeler que le Québec dispose déjà d'un cadre normatif de protection des droits fondamentaux, sur lequel toute démarche de révision constitutionnelle devrait reposer. Il s'agit de la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 27

¹ Le gouvernement aurait pu entreprendre une démarche transparente et inclusive dans l'élaboration d'une nouvelle constitution et des éléments constitutifs de la nation québécoise. Cette occasion n'a malheureusement pas été saisie.

² En page 42 du rapport, on peut notamment lire : « Outre la mise en commun des normes établissant, définissant et organisant le pouvoir d'un État et son exercice, une constitution permet aussi d'établir une forme de « contrat social » au cœur duquel s'inscrivent les convictions partagées par l'ensemble des citoyens, sinon par le plus grand nombre ».

juin 1975 et qui célèbre ses cinquante ans cette année. Comme ordre professionnel, et donc partie prenante et de l'État de droit au Québec, puisque nous en appliquons les principes dans la mise en œuvre de notre mission de protection du public, nous considérons que toute démarche constitutionnelle devrait s'inscrire dans la continuité de la *Charte* et en renforcer la portée, plutôt que l'affaiblir.

Dans le cadre de sa mission, qui est de veiller à la protection du public et à l'intérêt collectif dans le domaine de l'aménagement, l'Ordre dénonce le contenu du projet de loi et ses impacts juridiques potentiels. Il saisit l'occasion de faire part, à travers ce mémoire, de ses vives inquiétudes à propos des principes enchâssés dans ce texte. Il se sent particulièrement concerné puisque, dès le préambule et l'article 1 du projet de loi, la notion de territoire est mentionnée.

L'Ordre tient à mentionner qu'il est favorable à l'idée d'une constitution pour le Québec, tant que la démarche pour y arriver emporte l'adhésion. Le texte doit en effet apparaître comme une voie possible et durable pour l'ensemble de la société, c'est à dire la population, les organismes concernés et les partis politiques. Cela dit, il est mal à l'aise tant sur la démarche suivie que le contenu du texte proposé qui fait fi d'enjeux majeurs.

Le mémoire de l'Ordre porte sur trois aspects : la reconnaissance du Québec comme une société de dialogue et un état de droit, l'affirmation des droits autochtones, en plus de l'inscription de l'environnement et du logement comme droits collectifs et intergénérationnels.

RECONNAÎTRE LE QUÉBEC COMME UNE SOCIÉTÉ DE DIALOGUE ET UN ÉTAT DE DROIT

L'Ordre des urbanistes du Québec est l'un des 46 ordres du système professionnel québécois, système qui fêtait ses 50 ans en 2024 et dont le Québec peut être fier. Il encadre 55 professions qui représentent une somme extraordinaire d'expertises variées. Tout comme d'autres acteurs du système professionnel, l'Ordre s'inquiète de la polarisation au sein de la société, ainsi que de l'érosion de la confiance entre les citoyens et leurs institutions, ce qui ultimement représente un enjeu pour la démocratie et peut avoir un impact sur l'état de droit.

Intervenant sur les sujets de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, l'Ordre tient à rappeler que l'acceptabilité sociale, la participation publique, les consultations, voire la co-construction avec les citoyens et les citoyennes, font partie des bonnes pratiques dans son domaine depuis des décennies, et sont des incontournables des projets réussis. Prôner le dialogue social est logiquement dans l'ADN de l'Ordre des urbanistes du Québec. Ce dernier participe d'ailleurs à plusieurs coalitions – G15+, Alliance ARIANE, etc. – dont certaines regroupent des partenaires très divers (syndicats, patronat, etc.), preuve que la société québécoise est capable et valorise le dialogue. D'ailleurs, la population souhaite être impliquée et a de l'appétit pour les consultations.

Ce sujet intéresse activement le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, engagé dans un chantier de travail en matière de consultation et d'approbation référendaire. Celui-ci culminera en 2026 avec un projet de loi qui a l'ambition de réaffirmer la valeur des pratiques consultatives significatives. L'intérêt pour des processus à valeur ajoutée a notamment été souligné dans [le rapport de l'audit de performance](#) de la Commission municipale du Québec sur la consultation publique en urbanisme publié en octobre dernier.

Or, si la concertation est souhaitable en amont de l'adoption d'un plan d'urbanisme ou d'un projet immobilier, ne devrait-elle pas, a fortiori, être encore plus nécessaire pour un projet de constitution?

PRÉSERVER LE RÔLE SOCIÉTAL DES ORDRES

Que ce soit le grand public, les professionnels eux-mêmes ou encore le gouvernement, via le législateur ou via l'Office des professions, les attentes envers les ordres professionnels sont fortes et grandissantes. La société attend d'eux qu'ils mènent leur mission de protection du public avec le souci de l'intérêt public. Cette protection du public est à comprendre au sens large et inclut une protection individuelle et une protection collective, selon les professions et les circonstances. Dans chacun de leur domaine, les ordres professionnels se prononcent sur la place publique, sont interpellés par les médias et les citoyens sur des sujets de sociétés, émettent des lignes directrices pour leurs membres, participent à des groupes de travail du gouvernement, etc. Il s'agit d'un rôle sociétal reconnu par l'Office des professions dès 2012³. Ce rôle sociétal, ils doivent pouvoir le jouer en toute indépendance. Surtout à l'heure où la science et l'expertise sont parfois remises en cause.

L'actualité récente au Collège des médecins le confirme et a donné lieu à plusieurs interventions publiques, dont un rappel pertinent de la présidente du Conseil interprofessionnel du Québec, Danielle Boué⁴.

De son côté, l'Assemblée nationale a adopté le 23 octobre dernier, la motion suivante : « QUE l'Assemblée nationale rappelle que le rôle d'un ordre professionnel est de protéger le public; Qu'elle affirme que lorsqu'un ordre s'interroge sur des gestes pouvant compromettre cette protection, il a le devoir d'agir et de les signaler; Qu'elle rappelle que les ordres professionnels sont indépendants du pouvoir politique; Qu'elle affirme sa confiance envers le Collège des médecins et son président ». Cette motion a été approuvée avec 99 voix pour, aucune contre et une abstention. C'est un appui majeur et transpartisan dont nous nous réjouissons.

Dans le même esprit, M^e Mélanie Hillinger, présidente de l'Office des professions, a transmis une lettre aux administrateurs et administratrices des ordres, pour leur rappeler que cette indépendance est le « pilier de la confiance du public » et que les décisions doivent être prises « sous l'angle exclusif de l'intérêt public » et à l'abri « des pressions ». Si les ordres professionnels sont indépendants, y compris du pouvoir politique, et ont le devoir d'agir, on comprend mal pourquoi ceux-ci sont inclus dans la liste des

³ Dans [Le rôle de surveillance de l'Office des professions : un tournant guidé par l'actualisation de la notion de protection du public](#).

⁴ Dans [l'article](#) « L'indépendance au cœur de leur mission ».

organismes visés par le projet de loi. Il y a ici une incohérence. Les ordres professionnels, selon nous, doivent pouvoir – dans leur domaine respectif d'expertise – contester l'action de l'État et les lois quelle que soit leur nature, comme ils peuvent le faire en général envers d'autres acteurs.

Les ordres professionnels, créés par l'État, mais non financés par lui⁵, sont ses partenaires qui, parce qu'ils disposent de cette indépendance, de liberté de parole et d'une expertise pointue, lui permettent de bien comprendre les impacts de ses actions sur une discipline et une profession. Que l'État adhère ou pas au point de vue de l'ordre qui intervient, cela lui permet d'être mieux informé, et donc éventuellement plus efficace en plus de pouvoir mitiger les risques.

Pour résumer, ce projet de loi nous semble avoir un impact juridique potentiel sur la capacité de certains organismes de l'État, dont les ordres professionnels, de se prononcer sur les gestes et décisions étatiques pouvant compromettre la protection du public. Rappelons, de plus, que le gouvernement a engagé un ambitieux chantier de modernisation du système professionnel. Parmi les sujets à l'ordre du jour : la révision de la composition des conseils d'administration, afin de renforcer l'indépendance des ordres, l'amélioration de leur reddition de compte, etc. Le chantier inclut aussi une réflexion sur la notion de protection du public, alors que les attentes de la société évoluent, comme mentionné plus haut. Difficile d'agir en toute indépendance et transparence si ces organismes ont les mains liées sur certains sujets à la suite de l'adoption du projet de loi n° 1.

GARANTIR LE MAINTIEN D'UN CONTREPOIDS DÉMOCRATIQUE DANS LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE

Au-delà des organismes liés à l'État, le projet de loi constitue aussi une atteinte à la capacité de divers groupes de la société civile de pouvoir participer aux débats publics, ce qui apparaît peu démocratique et contraire aux droits et libertés de la personne, selon plusieurs experts.

Cette volonté est exprimée dans les alinéas 2 et 3 de l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, tel que formulé dans l'article 2 du *Projet de loi n° 1* : « Aucun organisme ne peut, au moyen de sommes provenant du fonds consolidé du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôts, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec, contester le caractère opérant, l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une disposition faisant l'objet d'une déclaration visée au

⁵ Rappelons que les ordres sont encadrés par le Code des professions et surveillés par l'Office des professions, mais ne reçoivent pas de fonds publics. Le système professionnel québécois s'autofinance via les cotisations des professionnels.

premier alinéa ou autrement contribuer à une telle contestation, sauf lorsque cette contestation est faite dans le cadre de la représentation ou de l'assistance juridique d'une personne physique, lorsque le tribunal ordonne à l'État de payer les frais d'un avocat ou lorsque cette contestation est invoquée en défense dans une affaire civile, administrative ou pénale.

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

Tel que rédigé, ces articles restreignent indûment le droit de différents groupes, notamment certains groupes environnementaux, des organismes, voire mêmes de municipalités, à saisir les tribunaux et le Conseil constitutionnel. En outre, ils pourraient rendre frileuses les personnes prêtes à s'engager dans des conseils d'administration ou autres instances dirigeantes, ce qui, selon nous, serait dommageable.

L'Ordre des urbanistes craint notamment que certaines organisations environnementales ou dans d'autres domaines (transport, logement, patrimoine, etc.) soient muselées ou n'osent plus intervenir sur certains sujets. Ces groupes, avec qui l'Ordre collabore pour certaines actions ou prises de position, jouent un rôle majeur pour informer, mobiliser, agir et, au bout du compte, faire progresser, sur tel ou tel aspect, la société québécoise.

Une société confiante et assurée de sa bonne santé démocratique ne doit pas craindre les contestations de la société civile, mais devrait au contraire la renforcer et lui donner les moyens d'œuvrer encore davantage dans l'intérêt commun. Ces organisations sont souvent des lanceurs d'alerte qui pointent les angles morts des institutions et du législateur, mobilisent les citoyens et les citoyennes pour mettre en place de meilleures pratiques, etc. Il serait préférable de reconnaître leur travail, complémentaires à celui de l'État, des organismes publics, et des autres paliers gouvernementaux.

ENTENDRE LES VOIX DE CEUX QUE LE PROJET DE CONSTITUTION MET EN SOURDINE, LES AUTOCHTONES

D'entrée de jeu, l'Ordre tient à affirmer son engagement à contribuer à la réconciliation avec les peuples autochtones. C'est une promesse qui s'inscrit au cœur de sa vision et de sa planification stratégique depuis

plusieurs années, notamment au travers de sa [Déclaration sur la contribution de l'urbanisme à une nouvelle relation avec les peuples autochtones](#).

Si le préambule du projet de loi affirme que « l'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des nations autochtones du Québec », cette reconnaissance semble relativement symbolique. Les articles suivants contiennent en effet peu de dispositions qui garantissent le respect de ces droits. Or, les peuples autochtones jouissent de droits ancestraux reconnus dans différentes lois et traités, dont le droit à l'autodétermination, le droit des peuples de se gouverner par eux-mêmes et le droit au territoire traditionnel.

En outre, le fait que le gouvernement ait choisi de déposer un projet de loi de cette importance, sans consulter en amont les peuples autochtones constitue un recul. Ce processus, s'il suit son cours, relègue les discussions aux tribunaux. Rappelons que les droits des peuples autochtones sont enchâssés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* en vigueur au Canada depuis le 21 juin 2021. Le texte est publié, de surcroît, alors que la Commission vérité et réconciliation commémorait ses 10 ans l'été dernier.

Pour l'Ordre, il ne faudrait pas que ce projet de constitution soit un rendez-vous manqué avec l'Histoire même du Québec, en cette année de célébration du cinquantenaire de la signature de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et plus d'une vingtaine d'année après la Paix des Braves, entente signée en 2002 avec le gouvernement de la nation Eeyou⁶. Le gouvernement actuel semblait pourtant désireux d'ajouter sa pierre à l'édifice avec le Traité Petapan⁷.

RECONNAÎTRE LE DROIT DES PEUPLES AUTOCHTONES

À la lecture du projet de loi, l'Ordre constate que le vocable utilisé peut générer davantage de confusion ou mettre en sourdine le droit des autochtones, ce qui pourrait *in fine* venir les détériorer. Le préambule du projet de loi parle notamment de « descendants des premiers habitants du pays » qui existent « au

⁶ Le rapport du comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la Fédération canadienne reconnaît en page 16 le rôle de cette démarche dans l'établissement d'un « nouveau modèle de gestion du territoire » et indique qu'il était le premier traité moderne signé au Canada.

⁷ Le G15+, collectif duquel l'Ordre est membre, [a pris la parole en mars 2023](#) pour encourager le gouvernement à conclure l'entente avec les communautés innues.

sein du Québec » : ce sont des formulations à revoir, selon nous⁸. Dire que ces peuples existent « au sein de » évoque une hiérarchisation entre nations. Cela évoque un lexique qui n'est plus bienvenu en 2025 et se place en faux vis-à-vis de textes ayant précédemment été proposés à l'Assemblée nationale dont :

- la [résolution](#) du 20 mars 1985 reconnaissant les droits des Autochtones;
- le [projet d'accord constitutionnel](#) de 1985;
- le [projet de Constitution](#) de 2007.

Notre actuelle loi des lois québécoise, la *Charte des droits et libertés de la personne* n'intègre pas les droits autochtones. Un projet constitutionnel qui se veut complet et rassembleur devrait remédier à cette omission et s'assurer d'une cohabitation des régimes juridiques.

L'Ordre attire également l'attention du législateur sur les risques liés à l'imposition de droits collectifs sur les peuples autochtones. Dans le chapitre premier du projet de loi, on peut lire que « le peuple du Québec est composé de toutes les Québécoises et de tous les Québécois. Le peuple québécois forme une nation. » Cette nation serait « titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables. Ces droits s'interprètent de manière extensive. Ils concourent à la protection des droits et libertés de la personne. » L'Ordre s'inquiète de l'expression « de manière extensive » employée dans le projet de loi, notamment des conséquences potentielles sur le respect des droits autochtones. La notion d'intégrité territoriale, introduite à l'article 49, laisse aussi présager d'autres avenues de judiciarisation, alors que les tribunaux reconnaissent la souveraineté des communautés autochtones préexistante à l'arrivée des entités coloniales.

L'Ordre redoute en particulier que l'interprétation qui pourrait en découler entre en conflit avec les droits ancestraux et territoriaux des peuples autochtones sur des aspects précis liés à la gestion des ressources. Considérant les enjeux d'acceptabilité sociale, soulevés autant par les Premières Nations que par une partie de l'industrie, qui ont mené à l'abandon récent du projet de loi n° 97, *Loi visant principalement à moderniser le régime forestier*, il nous semble possible de mieux faire.

Pour éviter toute avenue de judiciarisation ou de porter atteinte, de quelque façon, aux droits acquis des

⁸ Le rapport du comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la Fédération canadienne propose en page 40 une formulation simple, celle de reconnaître « la présence millénaire de 11 Premières Nations et du peuple Inuit sur le territoire ». La [Constitution citoyenne du Québec](#), issue d'un processus d'assemblée citoyenne constituante, animé par l'Institut du Nouveau Monde en 2018, contient également des formulations plus inspirantes.

peuples autochtones, l'Ordre recommande d'inclure la *Déclaration des Nations Unies sur les Droits des peuples autochtones* dans un projet de constitution. Il invite également le gouvernement du Québec à la reconnaître comme cadre de référence⁹.

GARANTIR NOTAMMENT DES DROITS TERRITORIAUX

Comme l'explique M^e Karine Millaire, professeure en droit constitutionnel et autochtone à l'Université de Montréal, à propos du projet de loi n° 1 : « C'est le Québec qui existe sur les territoires dont ces nations sont les gardiennes et pour lesquels nous avons une responsabilité commune »¹⁰. Les peuples autochtones ont en effet un lien particulier avec le territoire qui constitue le cœur de leurs identités. Toute démarche constitutionnelle devrait réaffirmer formellement ce lien. Dans un souci de rapprochement, la reconnaissance des droits territoriaux autochtones ne devrait pas être perçue comme soustrayant au peuple québécois le droit à une jouissance partagée du territoire qui constitue la province. L'Ordre croit toutefois qu'il est nécessaire de réaffirmer les droits territoriaux et de gouvernance garantis aux autochtones en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Au cours des dernières années, l'Ordre s'est prononcé à plusieurs reprises en faveur de modalités qui intégreraient les enjeux autochtones au sud du 55^e parallèle dans les lois et principes qui encadrent la pratique de l'urbanisme au Québec. La première [prise de parole significative](#) était en 2021 et concernait le projet de Stratégie nationale d'urbanisme et d'aménagement des territoires (qui allait ultimement prendre le nom de Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire). Elle constatait que « Cette démarche historique doit également être une occasion à saisir pour poursuivre l'essentiel processus de réconciliation avec les peuples autochtones et, par le fait même, la nécessaire décolonisation des disciplines de l'aménagement. À l'évidence, le territoire est à la fois un lieu de rencontre et de friction. Nos expériences respectives de ce dernier s'entrechoquent, notre occupation ayant trop longtemps fait fi de leur dépossession. »

⁹ Pour rappel, la Déclaration a été adoptée par la Chambre des communes du Canada en mai 2021 (projet de loi C-15). L'adoption de cette déclaration par la Chambre des communes comprend « l'obligation pour le gouvernement du Canada de prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action visant à atteindre les objectifs de la Déclaration ». La Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest ont aussi franchi le pas en l'adoptant respectivement en 2019 et 2024.

¹⁰ Dans [l'article](#) « La Constitution du Québec est "vouée à l'échec", juge une experte ».

Dans [son mémoire](#) sur les nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire en 2023, l'Ordre a recommandé d'« assurer une prise en compte transversale des droits et des préoccupations des communautés autochtones sur le territoire, en intégrant des attentes supplémentaires en matière de consultation, notamment pour la détermination des milieux naturels d'intérêt et les composantes culturelles du territoire, ainsi que l'arrimage avec la planification autochtone, lorsqu'applicable. »

La même année, l'Ordre a précisé sa pensée dans un [autre mémoire](#) présenté lors de l'étude du projet de loi n° 16, révisant la LAU, en recommandant notamment « d'instaurer une obligation de consulter et de prendre en compte les enjeux des communautés autochtones lors de l'élaboration de la politique-cadre en aménagement du territoire, des orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT), des plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) et des schémas d'aménagement et de développement (SAD) ». Par ailleurs, l'Ordre regrettait que « les onze nations autochtones du Québec n'existent tout simplement pas dans la LAU : il n'y a aucune reconnaissance de leur présence millénaire sur le territoire, aucun devoir de consultation, aucune prise en compte de leurs droits, de leurs préoccupations et de leur vision de l'avenir de leurs territoires traditionnels. En 2023, c'est inacceptable. »

ENVIRONNEMENT ET LOGEMENT : DEUX DROITS COLLECTIFS ET INTERGÉNÉRATIONNELS À INSCRIRE DANS UN CADRE CONSTITUTIONNEL

Au cours des dernières décennies, la revendication de droits collectifs et fondamentaux pour l'ensemble des citoyens et des citoyennes a occupé une place croissante dans les débats publics, tant à l'échelle internationale que fédérale et provinciale. Parmi ces droits, figurent ceux qui touchent l'environnement, la santé et la dignité des personnes. La reconnaissance de ces droits contribue autant à orienter l'action publique et à encadrer les responsabilités de l'État qu'à protéger les citoyens et les citoyennes.

Or, l'Ordre constate que le projet de constitution reste silencieux sur deux droits qui engagent directement l'avenir : le droit à un environnement sain à long terme et le droit au logement. Ces enjeux, qui sont intergénérationnels, devraient être inscrits dans tout cadre constitutionnel appelé à formaliser les valeurs et les principes de la société, mais aussi structurer les choix publics pour les décennies à venir.

Le défi d'une telle inscription est celui de la justiciabilité. Dans le contexte des droits humains et fondamentaux, la justiciabilité fait référence à la possibilité de soumettre une potentielle violation d'un droit à un examen des tribunaux, ce qui pourrait entraîner une décision judiciaire à l'encontre de l'État.

De plus, si ce projet de loi est établi comme un outil de réaffirmation des compétences québécoises et cherche à mettre fin à l'empiétement fédéral¹¹, reconnaître ces droits permettrait de positionner le Québec comme un leader.

Enfin, pour reprendre les mots de M^e Millaire: « Une Constitution devrait être pensée pour au moins les sept prochaines générations, comme nous l'enseignent les Aînés, et non en vue de la prochaine élection »¹². L'Ordre appuie ce constat et rappelle qu'une constitution n'agit pas seulement pour ici et maintenant : elle doit incarner une vision d'avenir et s'inscrire dans une démarche prospective. Par exemple, l'État a la responsabilité de s'assurer de la pérennité de la biodiversité, des écosystèmes, des paysages et du patrimoine naturel. Il en est de même pour l'accès équitable à un logement décent.

LE DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN ET NATUREL OÙ LES RESSOURCES SONT PRÉSERVÉES

En 2025, alors que nous vivons des crises de la biodiversité et climatique sans précédent sur lesquels nous alertent depuis de nombreuses années, la reconnaissance du droit à un environnement sain à long terme doit être consacré. Ce droit exige, par exemple, de l'État qu'il protège l'environnement pour garantir aux citoyens des conditions de vie dignes, un air pur, de l'eau potable, etc. De ce fait, l'Ordre déplore que ce droit fasse partie des angles morts de ce projet de loi.

La reconnaissance de ce droit n'aurait rien de nouveau. Il est déjà enchâssé dans le cadre normatif et juridique : à l'échelle fédérale, depuis la modernisation de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) en 2023, et à l'échelle provinciale, en 1978 dans le préambule de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, puis en 2006 comme droit reconnu par la *Charte des droits et libertés de la personne* avec l'insertion de l'article 46.1 qui établit que « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité ».

¹¹ Tel que suggéré dans le rapport du comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la Fédération canadienne en page 11 et 22.

¹² Dans [l'article](#) « La Constitution du Québec est “vouée à l'échec”, juge une experte ».

Ainsi, l'Ordre considère qu'il serait important que l'État accorde une valeur constitutionnelle à ce droit dans un souci d'exemplarité et de cohérence dans l'articulation des lois¹³. Rappelons aussi que la *Loi sur le développement durable*, qui va bientôt fêter ses vingt ans, a permis d'établir « un cadre conceptuel complet et audacieux qui avait peu d'équivalents à l'international »¹⁴. Pourtant, cette loi avant-gardiste est encore traitée comme étant « subordonnée » à d'autres dimensions de l'action gouvernementale. L'Ordre considère qu'un changement de paradigme s'impose pour recadrer les priorités étatiques.

Son inscription dans le projet de constitution assurerait une cohérence avec l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale, ainsi que par les organisations environnementales, syndicales et de la santé du Québec, de la motion du 6 novembre dernier, visant à renouveler l'engagement en faveur du maintien de l'action climatique. En voici la teneur : « Que l'Assemblée nationale souligne le 10^e anniversaire de l'Accord de Paris adopté le 12 décembre 2015 par 195 États, qui vise à limiter l'élévation de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2°C et à poursuivre les efforts pour la limiter à 1,5°C; Que l'Assemblée nationale rappelle que le Québec, s'est déclaré lié à l'Accord de Paris en 2016, et qu'il met en œuvre plusieurs des dispositions de cet accord dans ses champs de compétence; Que l'Assemblée nationale reconnaisse le rôle actif du Québec dans la gouvernance climatique mondiale et s'engage à soutenir la mise en œuvre de l'Accord de Paris dans les champs de compétence du Québec.»

Autre pierre à l'édifice, la quinzième réunion de la Conférence des Parties à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique a débouché en 2023 sur l'adoption du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal. Ce cadre vise à promouvoir un programme d'action pour la nature et à reconnaître des liens entre la biodiversité et la santé¹⁵.

Reconnaître ce droit permettrait d'ajouter une assise écologique aux droits fondamentaux et d'admettre les conséquences des problèmes environnementaux contemporains à l'échelle du Québec. Encore faut-il que ce droit soit réellement opposable ! Rappelons que la reconnaissance d'un droit à un environnement sain et naturel où les ressources sont préservées n'a de sens que si les citoyens et la société civile peuvent effectivement le faire valoir devant les tribunaux. Or, comme nous le soulignons au point 1.2 de ce mémoire, le projet de loi limite précisément l'accès au Conseil constitutionnel et restreint la capacité des

¹³ Comme ce fut le cas en France lors de la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 qui a permis de donner une valeur constitutionnelle à la *Charte de l'environnement*.

¹⁴ Dans [La Loi sur le développement durable du Québec 15 ans après : historique, bilan et regard vers l'avenir](#).

¹⁵ Dans le [Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal](#).

citoyens et des organisations à contester les décisions de l'État dans ce domaine.

LE DROIT AU LOGEMENT

Un autre angle mort de ce projet législatif est celui du droit au logement, compris comme un droit et une liberté de la personne qui s'ajoute aux autres droits et libertés.

En plus de la crise écologique, le Québec fait face, depuis plusieurs années, à une grave crise du logement et de l'itinérance qui fragilise le tissu social et son bien-être collectif. La rareté et le coût des logements nuisent à la capacité de résilience de la société québécoise. Le taux d'inoccupation, en baisse constante et désormais à 1,8% pour le Québec, en est un indicateur préoccupant, car se situe bien en deçà du seuil de 3% jugé nécessaire pour l'équilibre du marché locatif. Dans les centres urbains, ce taux est même souvent inférieur à 1%. Face à ce constat, l'Ordre considère qu'une réponse constitutionnelle est nécessaire. Loin de n'être qu'une réponse conjoncturelle à une actualité, ce droit devrait exister et traverser les générations, ce qui permettrait de dépasser les contingences et les préoccupations politiques du moment.

Si l'article 45 de la *Charte des droits et libertés de la personne* protège implicitement le droit au logement en garantissant que « toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent », cette reconnaissance est souvent jugée insuffisante pour en garantir le respect.

Ainsi, l'Ordre regrette que cette autre préoccupation n'obtienne pas non plus de reconnaissance explicite dans ce projet de loi.

L'expérience de modèles internationaux et fédéraux confirme cette nécessité. La reconnaissance formelle du droit au logement dans la *National Housing Strategy Act* du Canada, ainsi que l'instauration de mécanismes d'opposabilité, comme le Droit au Logement Opposable (DALO) en France, et le droit au logement en Finlande, démontrent qu'une consécration constitutionnelle est le moteur d'une action gouvernementale efficace. Ces exemples soulignent qu'une déclaration de droit ne doit pas être simplement symbolique, mais la fondation d'un cadre légal qui impose à l'État à la fois un devoir moral et un aspect justiciable à son encontre.

CONCLUSION

L'Ordre tient à rappeler qu'il est favorable à l'idée d'une nouvelle constitution pour le Québec. Mais la démarche doit être ouverte et inclusive pour renforcer les fondements de notre démocratie et définir une position commune capable de rallier l'ensemble de la société. Les propositions et les recommandations faites dans ce mémoire doivent être perçues comme des pistes pour commencer un travail et des consultations de fond à grande échelle. À travers ce mémoire, l'Ordre cherche aussi à ouvrir un espace supplémentaire de réflexion. Il s'inquiète de la portée actuelle du projet de loi et de ses impacts pour les raisons suivantes :

- Ce projet de constitution n'a pas fait l'objet d'un consensus et d'une consultation préalable dans le cadre d'une démarche approfondie comme cela devrait être le cas pour un texte aussi fondamental.
- Il est de notoriété publique que le Québec est une société qui prône le dialogue, valorisant l'ouverture, la tolérance et la liberté d'expression de ses citoyens et de ses citoyennes. Le gouvernement devrait adopter une approche rationnelle, fondée sur l'intelligence collective, pour élaborer un réel projet de constitution.
- L'Ordre est attaché au maintien des droits acquis et garantis des peuples autochtones dans les différentes lois et traités canadiens et québécois. Il invite le gouvernement à poursuivre le rapprochement avec ces peuples. Conscient de la fragilisation des acquis des peuples autochtones, l'Ordre invite donc le gouvernement à faire preuve de prudence quant au vocabulaire utilisé.
- Le prochain projet de constitution devrait reconnaître formellement l'environnement et le droit au logement, comme une projection d'un avenir souhaitable pour la société québécoise.

RÉDACTION

Hélène Lefranc

Directrice générale

Lise Walczak

Conseillère aux affaires publiques et gouvernementales

Sophie Blanchet-Vaugeois

Secrétaire de l'Ordre et conseillère à la formation continue