

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

Mémoire présenté à la Commission des institutions,
dans le cadre de la consultation générale et
des auditions publiques

24 novembre 2025



Le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI)

Le Bureau de coopération interuniversitaire regroupe tous les établissements universitaires du Québec. Il a pour mission de favoriser la concertation entre les administrations universitaires, de promouvoir leurs intérêts communs, et de faciliter le partage de services et de bonnes pratiques au sein du réseau universitaire québécois.

La mission des établissements universitaires repose sur des principes de liberté académique et d'autonomie institutionnelle qui les distinguent des autres organismes publics. Ces principes sont au cœur de la capacité des établissements universitaires à remplir leur rôle dans la société. La liberté académique protège le droit des membres des communautés professorale, enseignante et étudiante à explorer, enseigner et débattre des idées, même controversées, sans crainte de censure ou de représailles¹. L'autonomie universitaire, quant à elle, permet aux établissements de définir librement leurs orientations stratégiques, leurs priorités d'enseignement et de recherche et leurs politiques internes, à l'abri des pressions politiques ou économiques². Elle garantit une gouvernance fondée sur la collégialité, où les décisions sont prises en concertation entre les membres de la communauté universitaire. Ensemble, ces principes assurent un environnement propice à l'innovation intellectuelle et à la critique sociale, contribuant ainsi à la vitalité démocratique et au progrès collectif.

Le préambule de la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire* reconnaît que l'autonomie universitaire et la liberté académique universitaire sont essentielles à la mission des établissements d'enseignement supérieur. Or, les modifications proposées par le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (« PL 1 ») pourraient limiter la liberté académique dans certains domaines sensibles et porter atteinte à l'autonomie des établissements universitaires, notamment en matière de gouvernance ou de contenu pédagogique. Les propositions de modifications listées ci-dessous pourraient avoir pour effet de reconfigurer l'équilibre entre les différents pouvoirs publics au Québec, avec des incidences importantes sur les établissements universitaires, particulièrement en ce qui concerne la liberté académique et l'autonomie universitaire.

Suprématie constitutionnelle

L'article 16 de la *Constitution du Québec* a pour effet d'intégrer à la *Constitution du Québec* les libertés et droits fondamentaux, le droit à l'égalité, les droits politiques et les droits judiciaires déjà prévus à la *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c C-12 (« Charte québécoise »), de même que les droits linguistiques fondamentaux prévus à la *Charte de la langue française*, RLRQ c C-11. Cette modification réitère le statut supra-législatif des droits inscrits à la *Charte québécoise* et accorde pour la première fois ce statut aux droits linguistiques.

Les établissements universitaires estiment qu'un tel statut supra-législatif devrait être accordé aux principes de la liberté académique et de l'autonomie universitaire. En effet, ces deux principes ont été reconnus par le gouvernement du Québec en 2023 par l'adoption de la *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*. Ces deux principes sont essentiels à l'existence des établissements universitaires et devraient être enchâssés dans le texte de la nouvelle constitution.

¹ *Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire*, RLRQ c L-1.2, art. 3.

² Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, Rapport Parent, t. 3 : L'administration de l'enseignement, Gouvernement du Québec, 1966, para 591.

Recommandation 1

Le BCI recommande que l'article 16 de la *Constitution du Québec* soit modifié afin d'intégrer la liberté académique et l'autonomie universitaire.

Par ailleurs, les établissements universitaires réaffirment leur engagement envers la prédominance de la langue française dans le respect des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise, dont les établissements universitaires désignés comme établissements anglophones.

Encadrement des recours judiciaires

Le PL 1 propose de nombreuses modifications législatives qui risquent de limiter la capacité des établissements universitaires de faire valoir leurs droits devant les tribunaux, notamment :

- Le deuxième alinéa de l'article 16 de la *Constitution du Québec* énonce une présomption irréfutable que les lois utilisant les clauses dérogatoires sont compatibles avec la *Constitution du Québec*. Ceci implique, dès lors qu'une clause dérogatoire est utilisée, qu'une contestation judiciaire de la disposition visée serait inutile en vertu de la *Constitution du Québec*. Cet article limiterait l'exercice du contrôle de la constitutionnalité de lois par les cours supérieures.
- L'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* permet à l'Assemblée nationale du Québec de déclarer qu'une loi protège la nation québécoise et son autonomie constitutionnelle. Lorsqu'une telle déclaration est effectuée, l'article 5, lu conjointement avec l'article 4 qui assujettit les établissements universitaires à cette loi, interdit aux organismes financés par des fonds publics, y compris les établissements universitaires, de contester devant les tribunaux une mesure législative comportant une telle déclaration. Les administratrices et administrateurs des établissements universitaires qui autoriseraient une telle contestation seraient tenus solidairement responsables de la restitution des sommes engagées. Cet article aurait lui aussi pour effet d'empêcher l'exercice du contrôle de constitutionnalité de lois.
- L'article 9 de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* empêche lui aussi tout recours judiciaire contre une disposition de souveraineté parlementaire incluse dans une loi. Cette disposition retire ainsi le droit des établissements universitaires de demander le contrôle de la constitutionnalité des lois qui leur sont applicables.
- Enfin, les articles 30, 31 et 79.1 du *Code de procédure civile*, RLRQ c C-25.01 renforcent les pouvoirs d'appel de plein droit du procureur général du Québec et encadrent strictement les conditions pour obtenir un sursis de l'application d'une loi contestée. Ces modifications font courir un risque considérable aux établissements universitaires de subir des atteintes irréparables à leurs droits et libertés.

Avec ces nouvelles limites qui mettent l'accent sur la souveraineté parlementaire, le PL 1 porterait atteinte à la capacité des établissements universitaires de contester des lois qui entreraient en conflit avec leur mission.

Il en est de même de l'ajout d'une responsabilité solidaire pour les administratrices et administrateurs des établissements universitaires qui autoriseraient une contestation constitutionnelle, ce qui pourrait avoir un effet dissuasif majeur. En effet, une administratrice ou un administrateur pourrait renoncer à contester une loi attentatoire à la liberté académique devant les tribunaux au moyen de fonds publics pour éviter d'engager sa responsabilité personnelle. Cela pourrait créer un climat d'autocensure institutionnelle incompatible avec les principes de gouvernance universitaire.

Pouvoirs accrus du gouvernement du Québec en matière contractuelle

Le PL 1 introduit également un encadrement élargi du gouvernement du Québec sur les ententes intergouvernementales avec le gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne l'octroi de subventions :

- L'article 14 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* prévoit de nouvelles balises aux ententes entre des organismes publics, le gouvernement fédéral, ses ministères ou ses organismes, ou un autre gouvernement au Canada.
- De même, l'article 16 de cette loi prévoit que des directives additionnelles peuvent être émises pour encadrer les usages et pratiques dans la conduite des relations intergouvernementales canadiennes.
- Les articles 17 et 18 de cette loi prévoient par ailleurs que le gouvernement du Québec puisse suspendre ou refuser certaines ententes avec des institutions fédérales, y compris en ce qui concerne le transfert de biens immobiliers.
- De plus, le nouvel article 3.12.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, RLRQ c M-30, élargirait les pouvoirs d'intervention du gouvernement du Québec dans la vente d'immeubles des organismes publics avec le gouvernement fédéral et ses organismes.

Les établissements universitaires concluent régulièrement des ententes avec le gouvernement fédéral afin de réaliser leur mission d'enseignement et de recherche. Ces ententes peuvent porter notamment sur le financement de la recherche, sur la mobilité étudiante et sur la gestion des infrastructures. L'imposition de nouvelles balises unilatérales pourrait compromettre ces ententes, au détriment de l'excellence scientifique et de l'attractivité internationale et interprovinciale des établissements universitaires québécois.

De même, le pouvoir accordé au gouvernement du Québec en vertu des articles 17 et 18 pour suspendre ou refuser certaines ententes, y compris celles portant sur le transfert de biens immobiliers, pourrait limiter la capacité des établissements universitaires à gérer leur patrimoine immobilier, notamment dans le cadre de projets de développement ou de cession d'actifs.

Bien que ces mesures puissent viser à renforcer la cohérence des politiques intergouvernementales, elles peuvent signifier, en bout de piste, une mise à mal de l'autonomie opérationnelle des établissements universitaires, qui doivent souvent agir rapidement pour saisir des opportunités de financement ou de collaboration.

Recommandation 2

Le BCI recommande que les établissements universitaires soient explicitement exclus de l'application des articles 4, 5, 9, 14, 17-18 et annexe de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et de l'article 3.12.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*, afin de préserver leur capacité d'agir en cohérence avec leur mission fondamentale.

Conclusion

Les membres du BCI qui sont les établissements universitaires québécois émettent des inquiétudes à l'égard des modifications proposées par le PL 1 relativement à l'encadrement procédural des recours judiciaires (articles 30, 31 et 79.1 du *Code de procédure civile*).

Les établissements universitaires sont préoccupés par les répercussions des modifications proposées par le PL 1 concernant leur capacité de bénéficier du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois (articles 4, 5, 9 et annexe de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*).

Les établissements universitaires s'inquiètent aussi de ce que les pouvoirs accrus du gouvernement du Québec en matière contractuelle (articles 14, 17-18 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et article 3.12.2 de la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*) pourraient entraîner sur leur autonomie institutionnelle, aux fins de mener à bien leur mission d'enseignement, de recherche et de services à la collectivité.