



Présenté à la
Commission des
institutions de
l'Assemblée
nationale du Québec

Mémoire

**DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT**

**Projet de loi no 1
*Loi constitutionnelle de 2025
sur le Québec***

Le 24 novembre 2025

Rédaction du mémoire

Ann Ellefsen

Collaborateur-rices

Geneviève Paul

Marc Bishai

Sara Morin-Chartier



Centre québécois du droit de l'environnement

5248, Boul. Saint-Laurent,
Montréal, Québec, Canada
H2T 1S1

Courriel : info@cqde.org
Site internet : cqde.org



**Reproduction d'extraits de ce document permise
en citant la source de la façon suivante**

CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Mémoire présenté à la Commission des institutions,
dans le cadre de la Consultation générale sur le
projet de loi 01, 24 novembre 2025.

Présentation

DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes s'intéressant aux aspects juridiques des enjeux environnementaux, le Centre québécois du droit de l'environnement (CQDE) est un organisme de bienfaisance fondé en 1989. Le CQDE compte plus de 250 membres individuels et corporatifs actifs dans toutes les régions du Québec.

Le CQDE s'est donné pour mission de mettre son expertise juridique au service de la population québécoise et de la protection de l'environnement.

Le Centre québécois du droit de l'environnement joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité. Il participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires et intervient devant les instances judiciaires lorsque nécessaire.

Le CQDE offre de l'information juridique à la population et à des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face, dans le but d'assurer le respect du droit à un environnement sain.

Il est le seul organisme à but non lucratif à offrir une expertise indépendante en matière de droit de l'environnement au Québec, permettant par le fait même à la population d'accéder à l'information et à la justice en matière de droit environnemental. En contribuant à la mise en place d'un droit répondant aux crises environnementales auxquelles nous faisons face, le CQDE contribue au développement, à la diffusion et au respect du droit de l'environnement afin de protéger l'environnement et les espèces vivantes.



Table des matières

Survol de la position du CQDE	5
1. Illégitimité du processus démocratique	6
2. Restrictions au recours aux tribunaux et affaiblissement des contre-pouvoirs	7
3. Absence de reconnaissance du droit à un environnement sain	8



Survol de la position du CQDE

Le projet de *loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, déposé à l'Assemblée nationale le 9 octobre, souffre d'un **déficit de légitimité démocratique** et soulève de sérieuses préoccupations quant au respect des principes fondamentaux de l'État de droit au Québec. Le CQDE s'associe aux préoccupations exprimées par plusieurs acteurs de la société civile à l'égard du caractère illégitime du processus, lequel ne saurait être assimilé à un véritable processus participatif élargi. Le présent mémoire n'a donc pas pour objet de conférer une quelconque légitimité à cette démarche, mais plutôt d'utiliser la plateforme offerte par les consultations générales afin de réitérer la nécessité d'un **véritable processus participatif élargi**.

À titre subsidiaire, le CQDE souligne que le contenu même du projet de loi est très préoccupant du point de vue de l'État de droit. Certaines dispositions **affaiblissent des mécanismes essentiels de contre-pouvoir** et **limitent le contrôle judiciaire**.

Par ailleurs, dans un contexte de crises environnementales sans précédent, il est déplorable que **le droit à un environnement sain ne soit pas explicitement reconnu à titre de droit fondamental dans le projet de loi constitutionnelle**. L'absence d'une telle reconnaissance constitue selon nous, un manque de cohérence au regard des enjeux contemporains en matière de protection de l'environnement et de protection des droits humains qui y sont rattachés, alors que la constitution est le lieu tout désigné pour l'affirmation des principes, des valeurs et des normes les plus structurants pour la société québécoise.



1. Illégitimité du processus démocratique

Le processus ayant mené au dépôt du projet de constitution souffre d'un déficit de légitimité démocratique. Une constitution est, par définition, une norme supérieure qui trône au sommet de la hiérarchie juridique. Elle consolide les principes, les valeurs et les règles fondamentales qui encadrent l'exercice du pouvoir. L'adoption d'une constitution du Québec peut constituer un instrument d'affirmation nationale et de protection des droits collectifs, mais seulement si elle s'inscrit dans un véritable projet collectif, participatif, non partisan, fondé sur un consensus social réel en incluant pleinement l'ensemble de la population, **notamment toutes les communautés autochtones**.¹

Le caractère quasi constitutionnel d'un tel texte lui confère une portée déterminante quant à l'interprétation et l'application de lois québécoises. Une constitution oriente, structure et limite l'adoption des lois québécoises. En conséquence, son élaboration doit impérativement être ancrée dans l'exercice effectif du droit à la participation publique.

Le CQDE déplore **qu'aucun processus participatif élargi n'ait été mis en place avant le dépôt du projet**. Ce défaut restreint de manière significative la capacité de la population à prendre part au débat et à participer à l'élaboration du contenu de ce texte. Un processus participatif élargi de manière préalable ambitieuse, inclusive et transpartisane s'imposait. Le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne avait d'ailleurs insisté sur la nécessité d'une démarche transpartisane et d'une contribution substantielle de la société civile dans un cadre pédagogique.² Cette recommandation n'a pas été suivie.

¹ Le CQDE déplore d'apprendre que, selon l'Assemblée des Premières Nations du Québec-Labrador (APNQL) « le gouvernement du Québec n'a mené aucune consultation réelle auprès de l'ensemble des Premières Nations concernant ce projet de loi ».

² Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, «Ambition. Affirmation. Action.» 2024, consulté en ligne (21 novembre



Une constitution exige une **adhésion sociale large**. Le droit repose sur l'acceptation collective des normes. Un processus restreint, dépourvu d'un ancrage participatif solide, risque d'entraîner une adhésion fragile, voire un rejet. Les travaux entourant l'élaboration d'un texte constitutionnel représentent une occasion déterminante pour être à l'écoute de la population, renforcer le sentiment d'appartenance de la population à ses institutions et à ses fondements juridiques. Cette occasion ne doit pas être manquée.

Le CQDE demande en conséquence le retrait du projet afin qu'il fasse l'objet d'un processus participatif véritablement élargi avant toute nouvelle présentation à l'Assemblée nationale. Cette démarche nous apparaît indispensable pour garantir la légitimité, la solidité et l'adhésion nécessaires à tout texte de portée constitutionnelle.

2. Restrictions au recours aux tribunaux et affaiblissement des contre-pouvoirs

Le CQDE exprime également de vives préoccupations concernant les restrictions proposées au projet de Loi constitutionnelle, lesquelles affaiblissent les mécanismes de contre-pouvoir de l'État et sont incompatibles avec les principes sous-jacents de l'État de droit.

L'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* limite en effet la capacité de certains organismes publics, ainsi que d'autres entités désignées par l'État, de contester la constitutionnalité ou la validité d'une loi déclarée protégeant la nation québécoise devant les tribunaux. Cette disposition prévoit:

«qu'aucun organisme ne peut, au moyen de sommes provenant du fonds consolidé du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôts, de

2025):https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/committees-consultatifs/cccecqfc/BOM_Rapport_Comite_consultatif_2024_vf.pdf



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 premier alinéa ou autrement contribuer à une telle contestation³.» (nos soulignements)

Elle établit également que «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.»

En restreignant ainsi l'accès à la justice et la capacité des acteurs de la société civile d'exercer leur rôle de contre-pouvoir, cette disposition fragilise les fondements de l'État de droit démocratique, notamment la séparation des pouvoirs. Elle accroît la souveraineté du législateur au détriment du pouvoir judiciaire, augmentant ainsi le risque d'abus et réduisant les mécanismes de protection des droits des minorités.

Le CQDE demande le retrait de l'article 5 de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec.

3. Absence de reconnaissance du droit à un environnement sain

Dans le contexte de la triple crise environnementale (climatique, de biodiversité et de pollution), qui constitue aujourd'hui l'une des plus graves menaces pour les droits humains, le CQDE déplore l'absence de toute proposition visant à reconnaître dans la charte l'importance fondamentale de préserver un environnement favorable à la santé et à la sécurité humaines et d'assurer l'intégrité des écosystèmes dont dépendent la vie et le bien-être

³ L'alinéa 5(2) *in fine* «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.»



humains.⁴ La *Charte des droits et libertés de la personne* reconnaît actuellement le droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité,⁵ à titre de droit économique et social, et non comme un droit dit fondamental.

Cela permettrait d'assurer une meilleure protection des droits fondamentaux affectés par les crises environnementales, tel le droit à la vie. Cette reconnaissance bénéficie d'ailleurs d'un ancrage jurisprudentiel et normatif de plus en plus affirmé à l'échelle internationale et nationale.

- En 2018, le **Comité des droits de l'Homme** des Nations unies soulignait que la dégradation de l'environnement, les changements climatiques et le développement non durable font partie des menaces les plus urgentes et graves au droit à la vie et que son respect dépend des mesures prises par l'État pour protéger et préserver l'environnement contre la pollution et les changements climatiques.
- En 2022, l'**Assemblée générale des Nations unies** reconnaît officiellement, par résolution, le droit à un environnement propre, sain et durable comme un droit fondamental et invite les États à l'intégrer dans leur ordre juridique interne.
- En 2023, le **Canada** reconnaît expressément le droit à un environnement sain dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, modifiée afin d'y inscrire ce droit.
- En juin 2025, la **Cour interaméricaine des droits de l'Homme** rend un avis consultatif sur les obligations des États face à la crise climatique, affirmant que la **protection du droit à un environnement sain est une condition préalable à la réalisation effective de l'ensemble des droits fondamentaux**. Elle souligne également que l'obligation de prévenir les

⁴ Tel que suggéré dans le projet de loi 193 *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne afin de reconnaître le droit à un environnement sain à titre de droit fondamental*.

⁵ Charte des droits et libertés, article 46.1



dommages irréversibles à l'environnement et au climat constitue une norme impérative du droit international (*jus cogens*).

- En juillet 2025, la **Cour internationale de justice** rend un avis consultatif unanime sur les obligations des États concernant les changements climatiques, réaffirmant que le **droit à un environnement sain constitue une condition préalable à l'exercice du droit à la vie**.

Plusieurs États ont déjà inscrit le droit à un environnement sain dans leur constitution. Les travaux de l'ex Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme et l'environnement, David Boyle, ont démontré que l'intégration d'un tel droit au niveau constitutionnel conduit à un double effet juridique : elle renforce l'adoption de lois environnementales plus ambitieuses et favorise des décisions judiciaires protégeant plus efficacement ce droit. Elle permet également de prévenir l'affaiblissement futur des lois et des politiques environnementales⁶.

⁶ David R. Boyd (2012) The Constitutional Right to a Healthy Environment, *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 54:4, 3-15.

