

UN PROJET AUSSI FONDATEUR, ÇA DOIT SE CONSTRUIRE AVEC LA SOCIÉTÉ

**Mémoire de la CSD sur Projet de loi n° 1,
*Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec***



**Centrale des syndicats démocratiques (CSD)
24 novembre 2024**

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) représente environ 71 000 membres qui œuvrent dans la plupart des secteurs d'activité économique du Québec, à l'exception des fonctions publiques fédérale et provinciale. Nous sommes particulièrement présents dans le secteur privé, puisque 95 % des membres de nos syndicats affiliés proviennent de ce secteur, et dans les petites et moyennes entreprises.

SOMMAIRE

Le présent mémoire de la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) analyse le Projet de loi n° 1, censé établir une Constitution du Québec. L'examen révèle que le gouvernement propose une réforme d'une portée exceptionnelle en utilisant une procédure ordinaire, sans consultation publique, sans assemblée constituante ni mécanisme référendaire. Une telle démarche soulève de sérieux enjeux de légitimité démocratique et de respect du pouvoir constituant.

Plusieurs dispositions du PL 1 fragilisent par ailleurs les droits fondamentaux et l'équilibre institutionnel. L'article 5 limiterait drastiquement la capacité d'organisations — notamment syndicales — de contester des lois jugées essentielles à la « nation québécoise », créant une zone d'immunité incompatible avec la primauté du droit. L'article 29, en inscrivant l'accès à l'IVG dans une loi facilement modifiable, risque paradoxalement de rendre ce droit vulnérable à des reculs futurs. L'article 21, quant à lui, instaure une hiérarchie entre droits fondamentaux, rompant avec les principes établis d'interprétation constitutionnelle et menaçant l'indépendance judiciaire.

Le PL 1 s'inscrit dans un contexte politique marqué par une suite de projets législatifs — y compris les projets de loi n° 2 et 3 ainsi que la loi 14 — qui tendent à réduire l'espace démocratique, à affaiblir les contre-pouvoirs et à concentrer le pouvoir exécutif. Plusieurs juristes et institutions, dont le Barreau du Québec, ont exprimé des inquiétudes claires quant à une érosion de l'État de droit.

La CSD juge qu'une véritable Constitution doit être le fruit d'un processus inclusif, transparent et participatif. Elle recommande donc le retrait du PL 1, plus spécifiquement des articles 5, 21 et 29, et demande l'ouverture d'un authentique processus constituant capable de refléter les valeurs démocratiques du Québec et de rassembler la population autour d'un texte fondateur légitime et durable.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	ii
Table des matières	iii
Introduction.....	1
Une loi constitutionnelle déposée comme une simple loi ordinaire	3
Des modifications constitutionnelles et législatives qui fragilisent les droits fondamentaux.....	5
L'article 5 et la restriction de l'action syndicale et civile	5
Article 29 : un potentiel danger quant à l'accès à l'interruption volontaire de grossesse.....	7
Article 21 : Une hiérarchisation des droits douteuse	8
Le Projet de loi dans son contexte politique : une dérive autoritaire ?	10
Vers un affaiblissement de l'État de droit	10
Un texte qui contredit même les principes fondateurs qu'il proclame	11
Conclusion.....	13
Liste des recommandations	14
Bibliographie.....	15

INTRODUCTION

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) intervient depuis toujours en faveur de la démocratie, de la primauté du droit et de la participation citoyenne aux décisions qui engagent collectivement notre avenir. Les enjeux soulevés par le Projet de loi n° 1 (PL 1) excèdent largement le cadre d'une loi ordinaire : ils touchent à la nature même de notre ordre constitutionnel, à l'équilibre des pouvoirs, ainsi qu'aux droits et libertés fondamentaux des personnes et des communautés.

Le gouvernement présente ce projet comme une affirmation de l'identité et de l'autonomie constitutionnelle du Québec. Or, à la lecture attentive du texte, plusieurs dispositions soulèvent des préoccupations majeures quant au respect des principes démocratiques que le projet de loi lui-même érige parmi les « fondements de l'État québécois », notamment la primauté du droit, la séparation des pouvoirs, la souveraineté parlementaire et la protection des droits fondamentaux.

L'ironie est frappante : les principes affirmés au Titre IV de la *Constitution du Québec* sont, dans plusieurs cas, contredits par les mécanismes que le projet de loi met en place pour limiter les contre-pouvoirs et restreindre l'accès à la justice.

Deux éléments méritent d'être mis en relief dès le départ.

D'une part, le PL 1 a été déposé sans qu'aucun véritable processus constituant n'ait été engagé. Aucune consultation publique, assemblée citoyenne, commission non partisane ou démarche élargie n'a été menée pour échanger sur ce que devrait être une Constitution québécoise. Cette approche tranche nettement avec les précédents historiques propres au Canada et au Québec, où les grands moments constitutionnels — rapatriement de la constitution de 1982, l'Accord du lac Meech et l'Accord de Charlottetown — ont toujours été accompagnés de débats, de mobilisations sociales et, dans certains cas, de processus référendaires.

D'autre part, le PL 1 introduit des dispositions susceptibles d'altérer durablement l'équilibre institutionnel du Québec. L'article 5 de la *Constitution du Québec*, en particulier, accorderait au Parlement québécois le pouvoir de blinder certaines lois contre toute contestation judiciaire par un grand nombre d'organisations. Une telle disposition constitue une rupture importante avec le rôle traditionnel des tribunaux dans la protection des droits et libertés, ainsi qu'avec le principe fondamental selon lequel l'accès à la justice et le contrôle judiciaire agissent comme contrepoids essentiels dans toute démocratie libérale. Il en résulte un risque réel d'affaiblissement du contrôle démocratique, d'autant plus préoccupant qu'il s'inscrit dans un contexte politique où d'autres projets législatifs — notamment les projets de loi n° 2 et 3 — témoignent d'une tendance à la concentration des pouvoirs et à la réduction de l'indépendance d'institutions essentielles.

La CSD estime que la Constitution d'un peuple ne peut être l'expression d'un seul gouvernement, même majoritaire : elle doit être l'expression d'un large consensus démocratique, obtenu au terme d'un processus inclusif, transparent et ouvert. En l'état actuel, le PL 1 soulève des inquiétudes sérieuses quant à sa capacité à rassembler un tel consensus et quant à ses effets potentiels sur la vie démocratique du Québec, sur les droits des citoyennes et des citoyens, et sur l'équilibre entre les pouvoirs.

Le présent mémoire vise donc à exposer ces préoccupations et à proposer des avenues permettant de respecter à la fois l'importance symbolique d'une Constitution québécoise et les principes démocratiques qui doivent en guider l'élaboration. Il se penchera d'abord sur l'absence d'un véritable processus constituant, puis sur l'analyse de certaines dispositions problématiques, notamment l'article 5 et la question de la protection des droits fondamentaux — dont le droit à l'interruption volontaire de grossesse. Enfin, il situera cette réforme dans le contexte plus large des transformations institutionnelles en cours et présentera des recommandations afin de garantir que toute Constitution québécoise puisse reposer sur des bases véritablement démocratiques et légitimes.

UNE LOI CONSTITUTIONNELLE DÉPOSÉE COMME UNE SIMPLE LOI ORDINAIRE

L'un des enjeux centraux du PL 1 concerne la manière dont le gouvernement entend adopter une loi constitutionnelle : par une procédure législative ordinaire, à majorité simple et sans aucun mécanisme particulier reflétant la portée exceptionnelle de l'exercice. Une Constitution est, par définition, la « loi des lois », ce que le projet de loi affirme lui-même en son article 1. Elle établit le cadre fondamental des institutions, définit les droits et libertés, et fixe les principes structurants de l'État. Or, le gouvernement a choisi de procéder sans consultation réelle, sans commission indépendante, sans assemblée constituante et sans recours à un référendum. Cette absence de démarche constituante est préoccupante à plusieurs égards.

D'abord, aucun processus citoyen structuré n'a été mis en place pour réfléchir collectivement à ce que devrait être une Constitution québécoise. Aucun livre blanc, aucune démarche préliminaire, aucune consultation formelle de la société civile ou des institutions concernées. Le projet de loi a été déposé comme s'il s'agissait d'une loi ordinaire, alors qu'il s'agit d'un geste fondamental engageant l'ensemble de la population québécoise. Cette approche contraste fortement avec les précédents historiques.

À titre d'exemple, les modifications constitutionnelles de 1982, bien que rejetées par le Québec, ont été précédées de débats, de négociations prolongées et de consultations formelles. Le projet d'Accord du lac Meech a, pour sa part, suscité des consultations provinciales, une mobilisation politique majeure et des débats approfondis. L'Accord de Charlottetown a, quant à lui, donné lieu à une vaste consultation pancanadienne, ainsi qu'un important processus participatif, notamment via une consultation par voie référendaire.

Ces précédents démontrent qu'au Canada comme ailleurs, une démarche constitutionnelle requiert un large consensus social et un niveau de participation dépassant largement le cadre parlementaire. La Cour suprême du Canada l'a reconnu explicitement dans le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution* (1981), où elle distingue la légalité d'une action constitutionnelle de sa légitimité¹, cette dernière exigeant une forme de consentement substantiel des acteurs politiques et de la population.

À cet égard, le dépôt du PL 1 par une simple majorité parlementaire représente un tournant inquiétant. L'absence d'assemblée constituante, de processus délibératif ou de mécanisme référendaire fragilise profondément la légitimité démocratique du texte. Une Constitution ne devrait jamais être l'expression d'un seul

¹ Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution, 1 RCS 753 (1981).

gouvernement — même majoritaire — mais plutôt celle d'un peuple souverain, au terme d'une démarche inclusive et ouverte.

De plus, l'adoption d'une telle loi constitutionnelle par une majorité simple créerait un précédent dangereux. Si une Constitution peut être adoptée aussi aisément qu'une loi ordinaire, rien n'empêche qu'elle soit réécrite ou modifiée tout aussi facilement par un futur gouvernement disposant d'une majorité parlementaire ponctuelle. La stabilité constitutionnelle exige pourtant un cadre procédural robuste, conçu pour éviter que la structure de l'État et les droits fondamentaux soient soumis aux aléas de cycles politiques ou à des rapports de force contingents.

Une Constitution adoptée dans la précipitation, sans participation citoyenne et sans mécanisme spécial, affaiblit nécessairement la confiance du public envers les institutions et ouvre la porte à une utilisation future de la Constitution à des fins partisans.

En somme, le choix du gouvernement d'adopter une constitution pour le Québec comme une simple loi ordinaire révèle une vision minimaliste et préoccupante du pouvoir constituant. Une Constitution ne peut être considérée comme un instrument politique parmi d'autres : elle doit reposer sur un assentiment large, sur un processus transparent et sur une participation citoyenne réelle. En l'état actuel, le procédé retenu pour l'adoption du PL 1 porte atteinte à cette exigence fondamentale et mine la légitimité d'un texte qui se veut pourtant fondateur.

Recommandation 1

La CSD recommande au gouvernement de retirer le Projet de loi n° 1 et de s'abstenir d'adopter toute loi constitutionnelle tant qu'un véritable processus participatif, transparent et ouvert n'aura pas été non seulement mis en place, mais aussi valablement conduit, de manière à permettre une participation réelle de la population et des acteurs concernés.

DES MODIFICATIONS CONSTITUTIONNELLES ET LÉGISLATIVES QUI FRAGILISENT LES DROITS FONDAMENTAUX

Les articles 5 et 29, introduits dans la *Constitution du Québec* par l'article 1 du PL 1, ainsi que l'article 9.2, inséré dans la *Charte des droits et libertés de la personne* par l'article 21, soulèvent des préoccupations majeures quant à la protection des droits fondamentaux au Québec. Ensemble, ces mesures témoignent d'un décalage préoccupant entre les principes proclamés du projet de Constitution et les mécanismes concrets qu'il met en place, qui tendent non pas à renforcer les droits, mais à les fragiliser.

L'article 5 et la restriction de l'action syndicale et civile

L'article 5 de la *Constitution du Québec* apporterait une limitation importante à l'action syndicale, soit l'interdiction pour un organisme qui perçoit des sommes en vertu d'une loi québécoise de contester une loi ou une (ou plusieurs) de ses dispositions dont le Parlement du Québec aura jugé essentielle pour protéger la nation québécoise. Bien que l'article 5 n'utilise pas le mot « cotisation », il nous semble aller de soi que la lecture de cet article inclut une cotisation syndicale, telle que disposée par l'article 47 du *Code du travail*². La logique déployée par l'article 5, si nous comprenons bien, est que, si une loi du Québec autorise une organisation de prélever des revenus auprès de ses membres, cette même loi doit être cohérente avec le projet de *Constitution du Québec* et ne pas permettre d'utiliser les sommes qu'elle autorise à percevoir pour contester une autre loi jugée fondamentale.

Une telle disposition est choquante pour le mouvement syndical, et par extension, pour l'ensemble de la société civile. La capacité de contester une loi ou ses dispositions est un élément crucial de la primauté du droit, et bien souvent, ces contestations sont impossibles pour la majorité des personnes à cause des coûts et de la complexité des procédures judiciaires. En fait, nous y voyons une tentative de museler les organisations syndicales et de réduire leur rôle de contre-pouvoir au sein de la société civile. Mettre à l'abri des lois de recours juridiques de telle sorte revient à accorder au gouvernement un pouvoir arbitraire pour se protéger du contrôle judiciaire des tribunaux. Ce n'est pas parce qu'une loi autorise le prélèvement d'une somme que le gouvernement détient sur cette somme un ascendant ou que cette somme soit « teintée » de la nation québécoise : le prélèvement de sommes est permis pour qu'une organisation privée, comme l'est

² La même logique s'applique sans aucun doute à la loi R-20 ou à toutes autres lois encadrant des rapports collectifs particuliers de travail et prévoyant le prélèvement d'une cotisation syndicale.

un syndicat, puisse mener à bien sa mission, que le gouvernement soit en accord ou non.

Les enseignements de l'arrêt *Lavigne* sont ici d'une grande pertinence. Dans cette affaire, le juge Wilson relève, au sujet du fait que l'Ontario ait aboli en 1977 son règlement 403/69 interdisant aux syndicats de contribuer aux caisses de partis politiques, que le gouvernement ontarien était bien conscient de l'usage politique de cotisations syndicales. Ce dernier en infère (et suivant aussi la jurisprudence de la formule Rand) qu'il n'existe aucun lien logique entre le fait de prélever une cotisation (ni les modalités de prélèvement) et l'usage exclusif que le syndicat entend faire des cotisations prélevées³. Il revient au syndicat de juger, par l'entremise de son fonctionnement démocratique propre, comment utiliser ces cotisations pour représenter et défendre ses membres, et certainement pas le gouvernement, qui est souvent un employeur en plus d'être un législateur. Si l'arrêt *Lavigne* concerne la possibilité de se soustraire de l'obligation pour un travailleur de ne pas payer des cotisations syndicales s'il n'est pas en accord avec les dépenses du syndicat, on peut transposer la logique exposée au projet de loi 1 et à l'article 5 pour avancer qu'une cotisation syndicale reste de l'usage exclusif de ses membres. Encadrer son usage, comme le fait l'article 5, vient miner la capacité du syndicat à réaliser sa mission. Le juge Wilson écrit par ailleurs que « *le pouvoir discrétionnaire laissé au syndicat sur ces questions [le prélèvement obligatoire et l'usage exclusif des cotisations dans l'unité d'accréditation] fait partie des moyens par lesquels le législateur a cherché à réaliser son objectif de réduire au minimum les conflits du travail dans le cadre du système de négociation collective* »⁴ : il est tout à fait possible d'appliquer la logique de son argument au cas du PL 1 et de voir comment limiter l'usage des cotisations, comme le propose l'article 5 affaiblit les organisations syndicales.

Il ne s'agit pas que d'une question théorique sur la nature des contre-pouvoirs dans une société civile : le PL 1 vient directement miner la possibilité des syndicats à défendre pleinement leurs membres. Dans le contexte syndical, il est impossible de lire cet article sans penser au recours intenté par la Fédération autonome de l'enseignement (FAE) contre l'usage de la clause dérogatoire pour protéger la loi 21, loi qui serait par ailleurs immédiatement reconnue comme étant essentielle à la nation québécoise en vertu de l'article 5. Or, et bien que le gouvernement se plaise à démoniser à outrance la FAE, peu importe qu'on soit en faveur ou non de la loi 21, il faut reconnaître que la FAE ne fait que remplir son rôle de syndicat en cherchant à protéger certaines de ses membres qui ont perdu leur emploi à cause de l'application stricte de la loi 21. Une étrange question se pose alors : quel droit prime alors, celui de la liberté de conscience et d'opinion, ou celui de la nation québécoise, dans le domaine du travail ? Le rôle normal des tribunaux serait d'interpréter comment interagissent ces deux droits, mais l'article 5 affaiblit la

³ *Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario*, 2 RCS 211, p. 285.

⁴ *Idem*.

possibilité de saisir les tribunaux de ce genre de question, empêchant du même coup les syndicats de réaliser leur mission première.

Une autre manière de comprendre l'article 5 est de le concevoir comme la version québécoise de la clause dérogatoire prévue à la *Charte*. Mentionnons par ailleurs qu'il suffirait qu'un projet de loi soit adopté par la majorité par l'Assemblée nationale dispose qu'il soit essentiel à la nation québécoise pour bénéficier de la protection de l'article 5. Ce processus est bien trop simple et sans garde-fou, et nous craignons qu'il ouvre la porte à des dérives. Pensons seulement à la fois où, en 2022, le gouvernement ontarien de Doug Ford a essayé de protéger une loi spéciale mettant fin à la grève des enseignants-es par la clause dérogatoire pour soustraire celle-ci de la protection constitutionnelle du droit de grève depuis l'arrêt *Saskatchewan*. Cette loi spéciale aura finalement été retirée grâce à une mobilisation civile importante. L'article 5, sous couvert de vouloir protéger la nation québécoise, donne une latitude encore plus grande au gouvernement pour protéger des lois de poursuite selon sa volonté et son idéologie. Le potentiel d'une dérive autoritaire, illibérale, est bien réel.

Nous ne sommes pas dupes que cet article du PL 1 vient s'inscrire dans la foulée d'autres projets de loi antisyndicaux, voire liberticides, qui ont pour effet d'affaiblir la capacité d'action des syndicats, comme la loi 14, le projet de loi 2 et le projet de loi 3. Tous ces projets encadrent et limitent la capacité collective des syndicats à s'exprimer, à réaliser les objectifs en tant qu'association et à leur liberté pour les réaliser, et à défendre pleinement leurs membres, ce que nous ne pouvons accepter.

Recommandation 2

La CSD recommande de retirer l'article 5 de la *Constitution du Québec*, prévu à l'article 1.

Article 29 : un potentiel danger quant à l'accès à l'interruption volontaire de grossesse

L'article 29 de la *Constitution du Québec* part sans aucun doute d'une bonne intention, surtout que les voix demandant des restrictions à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) se font toujours entendre et que nous observons des reculs importants de l'accès à l'IVG aux États-Unis depuis le renversement de l'arrêt *Roe v. Wade*⁵. Entraver l'accès à l'IVG constituerait indéniablement un recul pour la

⁵ *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973)

condition féminine et pour l'égalité entre les hommes et les femmes, et il semble acquis pour la société québécoise que l'accès à l'IVG soit crucial. En ce sens, et en l'apparence, légiférer pour protéger la liberté des femmes de recourir à l'IVG semble aller de soi.

Pourtant, nous jugeons que d'inscrire dans une loi la liberté d'accès à l'IVG ouvre en fait une brèche à ce que, plus tard, cette même loi soit modifiée pour restreindre l'accès à l'IVG. Nous ne contrôlons pas le futur et, si le gouvernement est sérieux quant à sa volonté de protéger l'égalité homme-femme et d'améliorer le statut de la femme, il nous apparaît plus prudent de ne pas mentionner cette liberté dans la loi, et de maintenir le statut actuel de l'IVG, qui reste un soin, et qui est décriminalisé au Canada. Rappelons par ailleurs que le gouvernement avait déjà eu cette intention en 2023 et qu'il avait fini par ne pas aller de l'avant pour cette même raison.

Mentionnons de surcroît que, contrairement à une réelle loi constitutionnelle, le PL 1 reste, juridiquement parlant, qu'une loi, modifiable par un vote majoritaire à l'Assemblée nationale⁶. Les distorsions du système électoral québécois étant ce qu'elles sont, un gouvernement majoritaire n'ayant obtenu que 35 % des voix pourrait aisément introduire des restrictions à l'article 29.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons au gouvernement de retirer l'article 29. Si le gouvernement est vraiment soucieux de garantir un accès sans entrave à l'IVG, nous lui recommandons de mieux financer les services offrant ces soins sur l'ensemble du territoire québécois, et de rehausser l'enseignement primaire et secondaire introduisant à la sexualité pour normaliser l'IVG et les pratiques sécuritaires de contraception.

Recommandation 3

La CSD recommande de retirer l'article 29 de la *Constitution du Québec*, prévu à l'article 1.

Article 21 : Une hiérarchisation des droits douteuse

L'article 21 du PL 1, qui prévoit modifier la *Charte des droits et libertés de la personne* en accordant explicitement une priorité au droit à l'égalité homme-femme par rapport à la liberté d'exercer une religion. Cet article est surprenant, et

⁶ « La FQPN exige le retrait de l'article sur l'avortement du projet de loi constitutionnelle », consulté le 21 novembre 2025, <https://fqpn.qc.ca/nouvelles/la-fqpn-exige-le-retrait-de-larticle-sur-lavortement-du-projet-de-loi-constitutionnelle/>.

pour le moins douteux juridiquement. En effet, les droits et libertés fondamentaux ne sont pas hiérarchisables⁷. Leur interaction crée souvent des conflits épineux, dont la tâche revient aux tribunaux d'interpréter le droit pour juger comment, dans le cas en l'espèce, celui-ci s'applique. La chose peut apparaître longue, complexe et parfois abstraite, mais ce fonctionnement, ainsi que la confiance accordée aux tribunaux dans leur rôle de contrôle politiquement neutre du droit, permettent de garantir une application objective (au sens de non-partisan) et évolutive du droit, et de protéger les droits fondamentaux et les fondements constitutionnels du Québec et du Canada.

L'article 21, quant à lui, avance frontalement pour décréter l'exercice d'un droit comme étant supérieur à un autre. Cette manière de procéder est contraire à la manière dont les droits fondamentaux ont été interprétés et appliqués. La question n'est nullement de savoir si, oui ou non, on est en accord avec son contenu. Nous considérons que le gouvernement commet un geste dangereux en proposant une hiérarchie des droits, hiérarchie qui supprime l'action des tribunaux et leur impose une manière d'interpréter la loi, et qui aura été décidée unilatéralement par un vote majoritaire, ce qui est bien contraire à une démarche authentique et sérieuse de rédaction d'une constitution. En d'autres mots, agir de la sorte revient à imposer une idéologie politique au cœur des droits et libertés fondamentaux, et si le PL 1 est adopté tel quel, rien n'empêche un futur gouvernement de suivre cette lancée pour renchérir et donner davantage d'orientations idéologiques à la manière dont nous devons comprendre les droits et libertés.

Qui plus est, nous trouvons regrettable que l'article 21 oppose deux droits faisant présentement l'objet d'une polarisation à outrance dans l'espace public. Une telle approche est démagogique, en ce qu'elle fait apparaître ceux qui ont des critiques comme étant contre l'égalité entre les hommes et les femmes. Pourtant, s'opposer à l'article 21 ne veut pas dire qu'on désire faire triompher un quelconque intégrisme religieux qui nuirait à la condition féminine. Il s'agit ici d'une question juridique.

Recommandation 4

La CSD recommande le retrait de l'article 21

⁷ Ligue des droits et libertés, « Un déséquilibre marqué entre les droits du gouvernement du Québec et les droits des Québécois-e-s », *Ligue des droits et libertés*, 29 novembre 2024, <https://liguedesdroits.ca/un-desequilibre-marque-entre-les-droits-du-gouvernement-du-quebec-et-les-droits-des-quebecois-e-s/>.

LE PROJET DE LOI DANS SON CONTEXTE POLITIQUE : UNE DÉRIVE AUTORITAIRE ?

Le PL 1 ne peut être analysé isolément, sans tenir compte du contexte politique. Il s'inscrit dans une séquence législative plus large où plusieurs initiatives gouvernementales convergent vers un même objectif : accroître les pouvoirs du gouvernement au détriment des contre-pouvoirs institutionnels, judiciaires et sociaux. Ce projet de loi constitue la première pierre d'un ensemble plus vaste — complété par les projets de loi n° 2 et n° 3, ainsi que par la loi 14. Pris ensemble, ces projets de loi traduisent une tendance préoccupante vers une centralisation du pouvoir exécutif et une réduction de l'espace démocratique disponible pour la société civile⁸.

Les trois projets de loi partagent des caractéristiques communes :

- Un renforcement du pouvoir exécutif, au détriment d'organismes indépendants et du contrôle judiciaire ;
- Une réduction du rôle des contre-pouvoirs, qu'il s'agisse des tribunaux, des syndicats, des ordres professionnels, des organismes de contrôle ou de la société civile organisée ;
- Une volonté de reconfigurer les rapports institutionnels en limitant les mécanismes de contestation, de transparence ou de délibération.

Dans ce contexte, le PL 1 apparaît comme le texte fondateur permettant au gouvernement de redéfinir unilatéralement le cadre institutionnel du Québec, tout en se dotant d'outils constitutionnels ayant pour objectif de contenir ou neutraliser les contre-pouvoirs existants.

Vers un affaiblissement de l'État de droit

Un large consensus chez les juristes évoque désormais ouvertement une dérive contraire à la démocratie libérale, voire autoritaire du gouvernement. Dans une lettre ouverte publiée dans *La Presse*, près d'une centaine de professeures et professeurs en droit soulèvent la possibilité d'un « *État de droit qui s'effrite* », insistant sur le fait que le cumul des initiatives législatives en cours menace

⁸ Nous pouvons penser aussi au projet de loi 74, *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*, adopté en décembre 2024, et accordant au MIFI d'importants pouvoirs réglementaires et discrétionnaires pour autoriser le recrutement d'étudiants internationaux, sans réel exercice consultatif.

l'équilibre entre les pouvoirs, l'indépendance judiciaire et le respect des droits fondamentaux⁹.

Ces mises en garde, notamment partagées par le Barreau du Québec, qui s'inquiète de l'érosion de l'état de droit et du contrôle judiciaire¹⁰, doivent être prises au sérieux. Le Barreau s'inquiète notamment en raison de la volonté du gouvernement de limiter les possibilités de contestation judiciaire et d'affaiblir les garde-fous constitutionnels qui garantissent la protection des droits et libertés. Les dispositifs prévus dans l'article 5 cristallisent particulièrement ces inquiétudes en créant *de facto* une zone d'immunité pour certaines lois, soustraites à la contestation par une vaste gamme d'acteurs de la société civile, comme les syndicats, les groupes communautaires et les organismes publics et parapublics.

Ces préoccupations, partagées par une vaste partie de la communauté juridique, laissent présager un mouvement visant à reconfigurer la gouvernance au Québec selon une conception plus centralisée, hiérarchique et faiblement contrôlée par des contre-pouvoirs.

Un texte qui contredit même les principes fondateurs qu'il proclame

Le PL 1 affirme vouloir inscrire dans une Constitution québécoise les principes fondamentaux sur lesquels repose l'État : la démocratie, la primauté du droit, la séparation des pouvoirs et une souveraineté parlementaire exercée dans un cadre équilibré. Ces principes sont énoncés à l'article 18 du projet de Constitution du Québec, au Titre IV. Pourtant, plusieurs dispositions du projet de loi — et sa logique d'ensemble — vont directement à l'encontre de ces mêmes principes.

D'abord, le principe de primauté du droit suppose que « *le parlement, en exerçant sa fonction législative, ne peut empêcher le contrôle judiciaire de la légalité constitutionnelle des actes de l'administration : le droit constitutionnel qui s'impose à l'administration s'impose également au parlement, et ce droit est le droit tel qu'interprété et appliqué par les tribunaux* »¹¹. En d'autres termes, personne, pas même le Parlement, ne peut être soustrait au contrôle judiciaire. Or, comme nous l'avons largement présenté précédemment, ce projet de loi fait exactement le contraire en introduisant des mécanismes qui limitent la capacité d'un contrôle judiciaire. De telles mesures sont incompatibles avec la primauté du droit dans une démocratie libérale.

⁹ « Début de session parlementaire: Un État de droit qui s'effrite », Opinions, *La Presse*, 17 novembre 2025, <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-11-17/debut-de-session-parlementaire/un-etat-de-droit-qui-s-effrite.php>.

¹⁰ « Le Barreau du Québec craint une érosion de l'état de droit au Québec », Le Barreau du Québec, consulté le 20 novembre 2025, <https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiques-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/>.

¹¹ Henri Brun et al., *Droit constitutionnel*, 5. éd (Blais, 2008), p. 686.

Ensuite, le projet introduit une conception que nous pourrions qualifier d'absolutiste de la souveraineté parlementaire. Dans les démocraties libérales, la souveraineté parlementaire n'est jamais absolue : elle coexiste nécessairement avec l'indépendance des tribunaux, la transparence du processus politique, la protection des minorités et des droits fondamentaux. En retirant ou en affaiblissant ces garde-fous, le PL 1 renverse l'équilibre institutionnel et instaure une forme de souveraineté parlementaire libérée des contraintes démocratiques qui en assurent normalement la légitimité. Nous reconnaissons que le principe de souveraineté parlementaire soit important pour assurer le bon fonctionnement de l'État, mais nous jugeons toutefois qu'il est déjà suffisamment bien protégé, notamment par la présomption de constitutionnalité des lois adoptées par le Parlement¹² et les articles 1 et 33 de la *Charte*¹³.

En somme, loin de consolider les principes fondateurs qu'il proclame, le PL 1 tend à les affaiblir. Il élargit les pouvoirs du gouvernement tout en diminuant la capacité des institutions indépendantes — tribunaux, organismes publics, société civile — d'assurer l'équilibre et le contrôle nécessaires à toute démocratie libérale. Cette contradiction fondamentale remet en question la cohérence du projet de loi et, surtout, la pertinence d'une démarche constitutionnelle qui prétend renforcer la démocratie tout en en affaiblissant ses contre-pouvoirs.

¹² Brun et al., *Droit constitutionnel*, p. 195.

¹³ Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11.

CONCLUSION

Le Projet de loi n° 1, présenté comme un geste fondateur visant à affirmer l'autonomie constitutionnelle du Québec, soulève en réalité des enjeux beaucoup plus profonds que ceux mis de l'avant par le gouvernement. Par son contenu comme par sa démarche, il propose de refonder l'ordre constitutionnel québécois sans offrir à la population les garanties démocratiques, procédurales et juridiques qui devraient accompagner tout exercice constituant sérieux.

L'analyse du PL 1 révèle un décalage préoccupant entre les principes que le projet de Constitution prétend consacrer — primauté du droit, démocratie, séparation des pouvoirs, protection des droits fondamentaux — et les mécanismes qu'il introduit, qui tendent au contraire à fragiliser ces mêmes principes. L'article 5, en soustrayant certaines lois au contrôle judiciaire, s'attaque à l'un des fondements mêmes de l'État de droit. L'article 29, sous couvert de protéger l'accès à l'interruption volontaire de grossesse, ouvre paradoxalement la porte à sa restriction future. L'article 21, en hiérarchisant les droits fondamentaux, rompt avec la tradition juridique qui repose justement sur l'équilibre délicat entre les droits et sur l'indépendance des tribunaux pour en arbitrer l'application.

Au-delà de ces dispositions, le contexte politique dans lequel s'inscrit le PL 1 renforce les inquiétudes. Les réformes législatives récentes témoignent d'une volonté de réduire l'espace de contestation et de centraliser les pouvoirs entre les mains de l'exécutif. Dans un tel contexte, une Constitution adoptée seule, sans participation citoyenne et sans garde-fous institutionnels, risque davantage de servir les intérêts d'un gouvernement que de constituer le pacte démocratique auquel toute la société peut se reconnaître.

Pour la CSD, une véritable Constitution ne peut émerger que d'un processus ouvert, participatif et inclusif. Elle doit refléter un consensus large, non pas les priorités d'un gouvernement majoritaire. Elle doit renforcer les contre-pouvoirs, non les affaiblir. Et elle doit protéger durablement les droits fondamentaux, non les exposer aux aléas des majorités parlementaires.

En l'état actuel, le PL 1 ne remplit aucune de ces conditions. C'est pourquoi nous recommandons son retrait et l'ouverture d'un véritable chantier démocratique, à la hauteur de ce que représente la rédaction d'une Constitution pour le Québec. Ce n'est qu'au terme d'une démarche authentiquement collective que nous pourrions nous doter d'un texte fondateur légitime, rassembleur et fidèle aux valeurs démocratiques qui ont toujours guidé la société québécoise.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La CSD recommande au gouvernement de retirer le Projet de loi n° 1 et de s'abstenir d'adopter toute loi constitutionnelle tant qu'un véritable processus participatif, transparent et ouvert n'aura pas été non seulement mis en place, mais aussi valablement conduit, de manière à permettre une participation réelle de la population et des acteurs concernés.

Recommandation 2

La CSD recommande de retirer l'article 5 de la *Constitution du Québec*, prévu à l'article 1.

Recommandation 3

La CSD recommande de retirer l'article 29 de la *Constitution du Québec*, prévu à l'article 1.

Recommandation 4

La CSD recommande le retrait de l'article 21.

BIBLIOGRAPHIE

Brun, Henri, Guy Tremblay, et Eugénie Brouillet. *Droit constitutionnel*. 5. éd. Blais, 2008.

« La FQPN exige le retrait de l'article sur l'avortement du projet de loi constitutionnelle ». Consulté le 21 novembre 2025. <https://fqpn.qc.ca/nouvelles/la-fqpn-exige-le-retrait-de-larticle-sur-lavortement-du-projet-de-loi-constitutionnelle/>.

La Presse. « Début de session parlementaire : Un État de droit qui s'effrite ». Opinions. 17 novembre 2025. <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-11-17/debut-de-session-parlementaire/un-etat-de-droit-qui-s-effrite.php>.

Lavigne c. Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario, 2 RCS 211.

Le Barreau du Québec. « Le Barreau du Québec craint une érosion de l'état de droit au Québec ». Consulté le 20 novembre 2025. <https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiqués-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/>.

Ligue des droits et libertés. « Un déséquilibre marqué entre les droits du gouvernement du Québec et les droits des Québécois-e-s ». *Ligue des droits et libertés*, 29 novembre 2024. <https://liguedesdroits.ca/un-desequilibre-marque-entre-les-droits-du-gouvernement-du-quebec-et-les-droits-des-quebecois-e-s/>.

Loi constitutionnelle de 1982, Annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11.

Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution, 1 RCS 753 (1981).

Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973)