

Une constitution illégitime et nuisible

Mémoire relatif au projet de loi n° 1 : Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Antoine Poucet, doctorant en droit à l'Université du Québec à Montréal
24/11/2025

Remarques préliminaires

Une constitution n'est pas un acte juridique comme les autres. Elle siège au sommet de la pyramide des normes, c'est-à-dire que toutes les règles de droit doivent s'y conformer. Ces instruments se voient aussi chargés d'un rôle symbolique fort. Les constitutions sont l'acte qui pose les bases de l'organisation étatique et proclame les valeurs. Idéalement l'adoption d'une constitution constituerait l'occasion pour les différentes composantes de la société de se réunir et de penser ensemble comment il est possible de faire société.

Il est évident qu'il ne s'agit pas d'une tâche aisée. L'adoption ou la modification d'un tel document requiert du temps, une réflexion en profondeur et une grande humilité. Pour construire une constitution solide et légitime, des points de vue contraires doivent se confronter et des consensus doivent se bâtir. Il faut faire la part entre ce qui nous réunit et ce qui nous oppose afin de bâtir un pacte qui fonde nos relations futures. Patience, souplesse et ouverture sont exigées dans un tel processus.

Un texte qui a vocation à encadrer les destinées d'une collectivité qui se dit démocratique ne peut en aucun cas se faire dans la précipitation et la partisanerie – réelle ou apparente. Dans le cas contraire, peu importe ses qualités, une constitution adoptée en vitesse souffrira d'un grave déficit de légitimité.

Doter le Québec de sa propre loi constitutionnelle est une aspiration noble. Le Québec a tout à gagner dans la clarification de ce qui constitue sa loi fondamentale et dans l'affirmation de ses valeurs. Dans l'absolu nous sommes partisans de donner au Québec la constitution qu'elle mérite.

À la lumière de nos brefs commentaires introductifs, **il est clair pour nous que l'actuel projet de loi 1 (PL1) doit être retiré, car il imposerait l'adoption d'une constitution illégitime et défectueuse en de trop nombreux points.** Le PL1 n'est pas la constitution que le Québec mérite et dont il a besoin.

Les critiques à l'égard du PL1 sont nombreuses. Elles peuvent s'articuler sur deux axes : le processus d'adoption et le fond du PL1. Dans le cadre de ce court mémoire, nous présenterons de brèves remarques autour de ces deux axes.

Un processus inadéquat

D'emblée, la légitimité du PL1 est viciée en raison de son processus d'adoption. Tout d'abord, en raison de sa rédaction en vase clos, le contenu du PL1 est le reflet d'une vision partielle du Québec. Ensuite, il s'agit d'un projet d'initiative gouvernementale qui ne répond pas à une impulsion populaire et qui en raison de son mode d'adoption à travers la voie législative et des échéances qui les accompagnent ont pour effet d'exclure de nombreux groupes.

Le PL1 – une vision partielle du Québec

Le gouvernement propose un projet rédigé derrière les portes closes du ministère de la Justice. Or, on s'explique mal comment un gouvernement qui ne représente qu'une minorité de la population en raison de notre système électoral peut être doté de la légitimité démocratique suffisante pour présenter un tel projet.

Le PL1 ne représente qu'un point de vue particulier sur le Québec, une conception certes valable, mais qui ne reflète pas la diversité québécoise. On ne peut pas en toute honnêteté présenter le PL1, en l'état, comme le porteur des valeurs québécoises. Rien dans sa rédaction, ni dans son processus d'adoption ne laisse croire que ses rédacteurs ont fait l'exercice sérieux de se demander quels sont les valeurs partagées des Québécois et Québécoises ou leurs souhaits et attentes quant aux institutions de l'État. Seul un long travail de consultation et de délibération transparent et inclusif, préalable à toute ébauche de textes, permettrait de répondre à cette exigence. Il est profondément inquiétant qu'un texte qui a comme vocation de présider à la marche de l'État québécois soit le reflet d'une seule vision, d'une seule perspective sur notre pays.

Une idée venue du haut et qui va trop vite

Cette vision partielle du Québec portée par le PL1 est aggravée par le fait qu'il s'agit d'un texte venu d'en haut. Même si la procédure a été ouverte à des consultations générales, l'adoption de cette constitution restera une affaire parlementaire et technique. Les citoyens et citoyennes du Québec sont, en raison même du processus législatif et du rythme très court imposé par le gouvernement mis de côté et par conséquent leurs points de vue et leurs attentes inaudibles. La voix des groupes minorisés et marginalisés risque de se retrouver ignorée. En outre, rien n'indique

que les perspectives de ceux et celles qui participeront au processus de consultations générales seront sérieusement prises en considération.

Il est tout à fait possible d'impliquer et intéresser les citoyennes et les citoyens dans la construction d'une constitution. Nous sommes d'avis qu'un tel processus, mené avec honnêteté, transparence et humilité, permettrait de construire un texte qui réunit les Québécois et les Québécoises. En l'état actuelle des choses, il y a fort à craindre que l'adoption du PL1 réponde aux logiques parlementaires et partisans.

Finalement, le rythme imposé par une entrée en vigueur possible du PL1 d'ici le 24 juin 2026 pose problème. Entre la présentation du texte (le 9 octobre 2025) et son éventuelle adoption, un délai de 8 mois et 17 jours va s'écouler. Il s'agit d'un laps de temps relativement court pour un document aussi important. Il a d'abord pour effet d'exclure ceux et celles qui, si elles et ils ont des positions à présenter, ne peuvent matériellement prendre le temps de se pencher sur le contenu du PL1 et d'en exposer les implications.

Ensuite, l'adoption du texte est soumise aux vicissitudes de la vie politique où une urgence n'attend pas l'autre. On peut craindre que l'examen de fond du PL1 en pâtisse et que des problèmes, qui auraient pu être anticipés et évités à travers un processus d'adoption transpartisan et véritablement citoyen, viennent, à l'avenir, envenimer la vie politique et juridique du pays sur des aspects.

Un texte nuisible pour le Québec et ses citoyen.ne.s

Il faut avant tout rappeler que le PL1 prévoit l'adoption de trois lois distinctes : la *Constitution du Québec*, texte qui aurait la primauté sur toutes les autres lois du Québec, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et la *Loi sur le Conseil constitutionnel*. Elle apporte aussi des modifications à divers textes de loi, dont la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Loi sur l'Assemblée nationale* ou la *Loi sur le Conseil exécutif*. Le PL1 apporte des transformations en profondeur à l'ordre juridique québécois. Cependant, les effets de ces modifications, et certains oublis flagrants soulèvent des inquiétudes et laissent place à des risques de dérives.

Les problèmes de fond qui accablent le PL1 sont intimement liés au processus qui sous-tend sa rédaction et son processus d'adoption. Il serait trop long de détailler chaque point qui pose problème avec le PL1, et d'autres le feront avec plus de justesse. Nous pouvons cependant mettre en avant deux grands problèmes : l'écartement des nations autochtones et la fragilisation des droits et libertés.

L'écartement des autochtones

Les relations qu'entretient le Québec avec les 11 nations autochtones qui vivent sur le territoire ne font l'objet d'aucune précision. En dehors de mentions dans le préambule de la *Constitution du Québec*, le reste du texte est absolument silencieux sur cette relation. Il est interpellant que, dans un document qui se veut le pilier central de l'ordre juridique québécois, aucune ligne directrice ne soit proposée en dehors d'une déclaration de principe. Cette simple mention apparaît plus comme une case à cocher que le fruit d'une réflexion approfondie sur ces relations. Il est très probable que si les rédacteurs du projet avaient travaillé avec les nations autochtones du Québec, la place de cette relation dans le texte serait très différente.

Les droits fondamentaux fragilisés

Les droits fondamentaux sont protégés au moyen de deux instruments la *Charte canadienne des droits et libertés (la Charte canadienne)* et la *Charte des droits et libertés de la personne (la Charte québécoise)*. Cette dernière, adoptée en premier, est un instrument proprement québécois qui offre une protection des droits fondamentaux tout aussi solide, et même plus forte sur certains aspects, que la *Charte canadienne*.

Or au lieu d'embrasser l'héritage de notre propre charte des droits et de les ramener au centre du débat et de notre projet de société, le PL1 participe à leur fragilisation. Dans la dynamique du projet, les garanties portées dans ce texte sont appréhendées comme des obstacles à la volonté gouvernementale et pas comme les conditions fondamentales d'un État démocratique.

Le premier élément problématique est la banalisation de la clause dérogatoire. Rebaptisée « clause de souveraineté parlementaire », l'alinéa 1^{er} de l'article 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* dispose ainsi que :

Le Parlement du Québec peut, lorsqu'il le juge opportun, inclure une disposition de souveraineté parlementaire, d'office ou en réponse à une décision judiciaire, dans toute loi qu'il édicte, **sans qu'il soit requis de la contextualiser ou de la justifier.**

Si rien dans le droit actuel n'oblige le législateur qui emploie une clause dérogatoire à se justifier, cette précision permet encore plus explicitement au législateur de ne pas rentrer en dialogue avec les droits et libertés. Il est à craindre que l'article 9 fasse des clauses dérogatoires des clauses d'usage. Dans le contexte de l'adoption d'une constitution, il nous apparaît essentiel de discuter sérieusement de l'encadrement d'une telle clause qui a pour effet de passer outre les fondements d'un État démocratique. La clause dérogatoire devrait rester un outil exceptionnel dont l'exercice est strictement encadré. Seules des discussions approfondies permettront de penser la juste place qu'un tel dispositif doit occuper au Québec.

Le second alinéa de l'article 9 qui empêche tout pourvoi fondé sur une garantie qui fait l'objet d'une clause dérogatoire est pour sa part superflu en l'état actuel du droit en plus d'être dangereux. Présentement, les tribunaux se contentent de vérifier si les conditions de forme sont réunies, si c'est le cas, l'examen s'arrête là. En plus de son caractère inutile, il envoie le message final que les décisions de l'Assemblée nationale sont sans appel, niant le fait que les tribunaux sont la continuation du débat démocratique (et parfois le seul endroit où celui-ci peut avoir lieu...).

C'est cependant l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* qui fragilise profondément la primauté du droit et l'accès à la justice. Elle interdit à des organismes d'employer des fonds provenant de l'argent public pour contester une loi désignée comme « protég[eant] la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Cet article muselle de nombreux acteurs rendant effectivement ces lois inattaquables et permet au gouvernement d'agir de façon inconstitutionnelle.

Ensuite, la portée de cette disposition n'est pas claire, mais il est certain que de nombreux organismes sont visés. Or, rares sont les individus qui peuvent se permettre de supporter financièrement une contestation constitutionnelle. Et de nombreux organismes indépendants qui peuvent mener de telles procédures dépendent en tout ou en partie de fonds publics. La capacité des citoyens d'agir pour assurer le respect des normes constitutionnelles et de leurs droits

fondamentaux est dangereusement compromise. En outre, le fait de faire porter la responsabilité financière et d'introduire une obligation de remboursement aux administrateurs et membres qui approuvent une contestation judiciaire d'une loi soi-disant « protectrice de la nation » apparaît comme une mesure dissuasive et gratuitement punitive. Or une telle procédure en justice n'a pas pour effet ou but de les enrichir.

Les droits et libertés des Québécoises et Québécois deviennent des coquilles vides et foncièrement inutiles s'ils et elles n'ont pas les moyens de les faire respecter.

Conclusion

Le PL1 doit être abandonné. D'abord, l'adoption d'une constitution devrait faire l'objet d'un travail de rédaction qui réunit tous les Québécois et Québécoises, un travail qui va au-delà de consultations dans le cadre d'un processus législatif. Ensuite, le PL1 fragilise la société québécoise en occultant la place des autochtones et en réduisant l'effectivité des droits fondamentaux pourtant à la base de notre contrat social.

Humblement, le gouvernement et les partis d'opposition, s'ils souhaitent que le Québec se dote d'une constitution, devrait prendre le chemin d'une consultation approfondie de la population et construire ce texte avec elle. Une telle démarche permettra de construire une constitution qui nous ressemble et nous rassemble.