

RÉSUMÉ

Atteintes structurelles à la critique et aux contre-pouvoirs au Québec

Mémoire déposé à la Commission des institutions lors des Consultation générale et auditions publiques sur le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*

Le Projet de loi n° 1 introduit, au sein de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, une disposition interdisant à certains organismes financés par des fonds publics de contester des lois déclarées « *protectrices de la nation québécoise* ». Cette disposition pourrait viser tout organisme que le gouvernement décidera d'inclure, et elle prévoit même une responsabilité personnelle pour les administrateurs qui approuveraient une utilisation jugée non conforme des fonds.

Même si le texte n'interdit pas explicitement la critique, la portée réelle de cette mesure crée un effet de dissuasion difficile à ignorer. Dans un réseau où la plupart des organismes éducatifs, associatifs et communautaires sont financés en tout ou en partie par des fonds publics, une telle disposition entraîne un refroidissement automatique du débat public : contester ou même questionner une loi déclarée « *protectrice* » pourrait être perçu comme risqué, voire imprudent, pour l'organisme et pour ses administrateurs.

Cette réalité est particulièrement préoccupante pour le RCPAQ. Comme organisme financé par l'État et mandaté pour représenter les parents dans la gouvernance scolaire, nous pourrions facilement être visés par une telle mesure. Notre mission repose sur la capacité de porter la voix des parents, de soulever des préoccupations légitimes et d'intervenir lorsque des projets législatifs risquent d'affaiblir la participation parentale en éducation. L'expérience récente du Projet de loi n° 94 l'a démontré : c'est précisément parce que les parents et leurs représentants ont pu s'exprimer librement qu'une mesure qui aurait restreint leur rôle dans les conseils d'établissement a été corrigée.

Le Projet de loi n° 1 fragilise cet espace d'intervention. En créant un mécanisme qui limite la possibilité de contester une loi selon son statut politique plutôt que selon son impact réel, il risque de réduire de manière importante la capacité des organismes financés publiquement à agir comme un contre-pouvoir nécessaire. Cette capacité est pourtant essentielle au bon fonctionnement de notre système éducatif, qui s'appuie sur un écosystème d'organismes publics et parapublics contribuant chaque jour à sa qualité, sa stabilité et son amélioration continue.

Une gouvernance moderne et efficace ne repose pas sur l'absence de désaccords, mais sur la capacité à entendre, accueillir et considérer les critiques faites de bonne foi. Le Projet de loi n° 1, en restreignant la contestation publique financée à même des fonds publics, affaiblit cet équilibre. Toute loi prétendant jouer un rôle structurant au Québec devrait renforcer, et non restreindre, la participation citoyenne et le rôle indispensable des organismes qui contribuent à améliorer nos institutions.

Atteintes structurelles à la critique et aux contre-pouvoirs au Québec

MÉMOIRE DU RCPAQ



Mémoire déposé à la Commission des institutions
lors des Consultation générale et auditions publiques
sur le projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

NOVEMBRE 2025



Notre Regroupement

Le Regroupement des comités de parents autonomes du Québec (RCPAQ) est la voix de plus de 1 500 parents francophones et anglophones engagés dans la gouvernance du réseau scolaire public au sein de leurs régions. Ensemble, nous représentons les familles d'environ 200 000 élèves, soit près de 20 % de la population scolaire québécoise.

Le RCPAQ valorise le dialogue, le partage d'opinions, de savoirs et d'informations, ainsi que la recherche de consensus par un travail collaboratif. Ces principes sont au cœur de notre approche pour influencer les orientations politiques.

Afin de produire ce mémoire, le RCPAQ s'est appuyé sur l'historique des réflexions parentales portant sur divers changements législatifs récents et sur les représentants de parents d'élèves francophones et anglophones, légalement élus à leurs comités de parents et à leurs conseils d'établissement, dans leurs centres de services scolaires et leurs commissions scolaires.

Nos prises de position sont issues d'un processus concerté visant l'unité autour des points communs entre nos membres, tout en tenant compte des réalités régionales, des contextes particuliers et de la diversité des perspectives exprimées.

Les comités de parents membres du RCPAQ

- Comité de parents du Centre de services scolaire de la Beauce-Etchemin
- Comité de parents du Centre de services scolaire du Chemin-du-Roy
- Comité de parents du Centre de services scolaire des Chênes
- Comité de parents du Centre de services scolaire de Laval
- Comité de parents du Centre de services scolaire de Montréal
- Comité de parents de la Commission scolaire Central Québec
- Comité de parents de la Commission scolaire Eastern Townships

Il est important de ne pas oublier que les parents que nous représentons sont des participants à la gouvernance scolaire qui le font de façon volontaire et bénévole.

Atteintes structurelles à la critique et aux contre-pouvoirs au Québec

Une disposition inquiétante

« Elle interdit à certains organismes d'utiliser des fonds publics pour contester certaines lois énonçant qu'elles protègent la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec. »¹

Le Projet de loi n°1 introduit, dans la Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec, une disposition qui interdit à certains organismes d'utiliser des fonds publics pour contester des lois déclarées « protectrices de la nation québécoise ». Cette interdiction peut s'appliquer aux « organismes ou catégories d'organismes que le gouvernement détermine » et prévoit même une responsabilité financière personnelle pour leurs membres et administrateurs. Il s'agit d'une responsabilité personnelle exceptionnelle en droit public québécois, rarement attribuée à des administrateurs d'organismes pour des décisions relevant essentiellement de positionnements politiques.

Bien que le texte n'interdit pas explicitement la critique, il crée dans les faits un risque significatif pour tout organisme financé en tout ou en partie par l'État. Son effet réel est de mettre en place un mécanisme de dissuasion : la seule possibilité d'être sanctionné ou perçu comme contrevenant suffit à refroidir la prise de parole et à freiner la contestation légitime.

« 4. La présente loi s'applique au gouvernement et à ses ministères, aux organismes visés à l'annexe I ainsi qu'aux organismes ou aux catégories d'organismes que le gouvernement détermine. »²

« 5. Le Parlement du Québec peut, dans une loi, déclarer que celle-ci ou l'une de ses dispositions protège la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec.

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 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

¹ Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, projet de loi n° 1 (Présentation), 2^e sess., 43^e légis. (Qc), notes explicatives

² Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, projet de loi n° 1 (Présentation), 2^e sess., 43^e légis. (Qc), art.2

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. »³

Ces extraits illustrent la nature exceptionnelle de la restriction qui serait imposée aux organismes visés. Dans le paysage québécois, la majorité des organismes d'intérêt public reçoivent une part de financement étatique, municipal ou public indirect. Cela signifie que, dans les faits :

- Tout organisme financé, même partiellement, devra évaluer ses risques avant de critiquer ou contester une loi déclarée « protectrice » ;
- La crainte de perdre une subvention, d'être ciblé ou même perçu comme contrevenant pourrait suffire à paralyser la dissidence.

C'est ici que se crée un lien direct entre financement public et censure. Ce lien n'est pas inscrit noir sur blanc dans la loi, mais il est intrinsèque à la structure même de la disposition.

Les organismes ne seront peut-être pas interdits de contester, mais ils seront incapables de le faire sans risquer des sanctions financières ou administratives et des répercussions financières auprès des membres et administrateurs. Cette dynamique constitue un potentiel de refroidissement du débat public et une forme de muselage institutionnel.

Une pente glissante

Dans le contexte actuel où le gouvernement a adopté ou proposé plusieurs lois qui réduisent les voix publiques d'employés, de syndicats, d'instances locales et d'organismes, la disposition du Projet de loi n° 1 sur la contestation devient particulièrement préoccupante.

Pris ensemble, les projets de loi n° 1, n° 2 et n° 3, ainsi que le Projet de loi n° 14 dessinent un fil conducteur qui ne peut être ignoré. Chacun de ces textes, à sa manière, réduit la possibilité des voix collectives d'être entendues au Québec.

Le Projet de loi n° 2 par exemple : il a été adopté sous bâillon, ce qui a limité de manière importante la possibilité pour les groupes concernés d'être entendus ou de faire valoir leurs analyses. Plusieurs observateurs ont dénoncé la vitesse d'adoption du projet et le manque d'espace pour un véritable

³ *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, projet de loi n° 1 (Présentation), 2^e sess., 43^e légis. (Qc), art.2

débat public, notant que le recours à une telle procédure évacue inévitablement une partie des critiques qui auraient autrement été exprimées.

Le Projet de loi n° 3 agit à un autre niveau en visant plus directement la voix sociopolitique des organisations syndicales. Des regroupements comme la CSQ ont soulevé que ce projet de loi affaiblit la capacité des syndicats d'intervenir sur des enjeux de société qui dépassent la négociation de conventions collectives. Le fait que certaines cotisations deviennent facultatives risque aussi de fragiliser leur autonomie financière, ce qui a pour effet de réduire leur marge de manœuvre pour participer au débat public. Pour plusieurs acteurs syndicaux, le résultat est une réduction concrète de leur rôle traditionnel comme contre-pouvoir.

À cela s'ajoute le Projet de loi n° 14, qui touche directement un des piliers de la dissidence collective au Québec : le droit de grève. Ce projet de loi crée de nouveaux mécanismes permettant au gouvernement d'intervenir rapidement pour limiter ou mettre fin à des moyens de pression dans plusieurs secteurs. Cette capacité accrue d'encadrement soulève des préoccupations sérieuses, notamment en ce qui concerne l'équilibre entre les pouvoirs de l'État et les droits collectifs des travailleurs. Pour de nombreux syndicats et juristes, le Projet de loi n° 14 marque un recul du droit de grève et réduit la possibilité, pour les travailleurs, de contester efficacement certaines décisions gouvernementales.

Pris ensemble, ces trois projets de loi montrent une tendance claire de resserrement de l'espace de débat et de la capacité des organisations à exprimer un désaccord structuré. Le Projet de loi n° 1 s'inscrit donc dans un mouvement plus large où les différentes voies de contestations sociales, judiciaires, syndicales, institutionnelles ou citoyennes deviennent progressivement plus difficiles à utiliser. Le Projet de loi n° 1 ajoute une couche supplémentaire, plus fondamentale, à ce resserrement en créant une catégorie de lois déclarées « protectrices » qui ne pourraient plus être contestées par des organismes bénéficiant d'un financement public.

Ainsi, là où les projets de loi précédents limitent la dissidence dans des secteurs spécifiques, le Projet de loi n° 1 touche à la dissidence dans son expression la plus essentielle : celle qui permet aux organisations civiles, éducatives ou communautaires de remettre en question une loi, de demander un examen judiciaire ou de s'opposer à une décision gouvernementale. Ce changement structurel réduit considérablement la capacité des organismes financés par l'État à agir comme contre-pouvoir, et donc fragilise l'équilibre démocratique lui-même.

Le RCPAQ est interpellé

Le RCPAQ limite traditionnellement ses prises de position au domaine de l'éducation. Toutefois, la nature et la portée du Projet de loi n° 1 créent une situation exceptionnelle qui commande une intervention de notre part pour plusieurs raisons liées à notre mission, à notre mode de financement et au contexte politique dans lequel nous évoluons. D'abord, la portée de l'article est particulièrement

large. Sa formulation permettrait d'inclure un vaste ensemble d'organismes, qui comme nous sont financés à même des fonds publics. Il est tout à fait plausible que nous fassions éventuellement partie des « *organismes ou catégories d'organismes que le gouvernement détermine* »⁴. Cela signifie que notre capacité de nous prononcer librement sur des enjeux législatifs pourrait, un jour, dépendre non pas de notre volonté ou de notre mandat, mais d'une déclaration politique attachée à une loi qualifiée de « *protectrice* ». Pour un organisme comme le nôtre, dont la raison d'être est précisément de représenter et défendre le point de vue et les droits des parents dans le système scolaire, cette possibilité soulève une inquiétude légitime.

Notre propre expérience récente renforce cette préoccupation. Dans les travaux du Projet de loi n° 94, nous avons dû intervenir rapidement pour dénoncer une disposition qui, dans sa version initiale, aurait limité la capacité des parents de s'exprimer dans les conseils d'établissement des écoles du Québec. Nous avons alors démontré qu'un devoir de réserve trop strict ou une obligation de loyauté pouvait museler des acteurs essentiels à la gouvernance scolaire. Cette intervention a non seulement été légitime, mais a été entendue : le texte a été corrigé parce que des organisations ont pu s'exprimer sans être contraintes. C'est précisément ce type d'espace démocratique que le Projet de loi n° 1 vient fragiliser.

Les commissions scolaires anglophones ont également montré de façon concrète ce qui se produit lorsque la dissidence institutionnelle peut jouer son rôle. Dans le dossier du Projet de loi n° 40, l'organisme représentant les commissions scolaires anglophones, la QESBA a entrepris un recours judiciaire majeur pour contester la transformation forcée des commissions scolaires en centres de services.

Cette contestation n'a pas été symbolique : elle a mené à la suspension de plusieurs articles importants de la loi, d'abord par la Cour supérieure, puis par la Cour d'appel. Cet épisode illustre clairement qu'une contestation structurée, juridiquement solide et pleinement assumée peut suffire à obliger l'État à revoir une loi rejetée par la population qu'elle vise, et à corriger des atteintes fondamentales aux droits d'un groupe particulier de citoyens.

Le même scénario s'est reproduit avec le Projet de loi n° 23. Cette fois, le gouvernement n'a même pas attendu une décision des tribunaux : la suspension était recommandée par la QESBA et le RCPAQ dans leurs mémoires et témoignages puisqu'une contestation de plusieurs dispositions était inévitable. L'effet d'un contre-pouvoir crédible était clair et la perspective d'une contestation sérieuse a obligé le gouvernement à reculer avant même l'adoption et la sanction du projet de loi. Cela montre bien que, dans un système démocratique fonctionnel, la possibilité même de contester constitue un mécanisme de correction indispensable.

⁴ *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, projet de loi n° 1 (Présentation), 2^e sess., 43^e légis. (Qc), art.2

Ces exemples démontrent que la critique et la remise en question, lorsqu'elle est possible et assumée, permet de rééquilibrer le rapport entre l'État et la société civile. Elle peut corriger des excès, forcer la rigueur et empêcher des dérives. C'est précisément ce type de mécanisme, la capacité des organismes d'aller en justice, de contester publiquement une loi, de faire valoir des droits, que le Projet de loi n° 1 risque de rendre plus difficile, voire impraticable, pour une grande part des organisations financées par l'État.

Cette mesure s'inscrit aussi dans un enchaînement de réformes législatives qui, prises ensemble, modifient profondément l'équilibre des pouvoirs dans le réseau scolaire. Depuis le Projet de loi n° 40, qui a aboli la démocratie scolaire locale et retiré à la population la possibilité d'élire des autorités responsables, nous observons une tendance à la centralisation. Le Projet de loi n° 23 a déplacé l'imputabilité en faisant relever les directions générales directement du ministre plutôt que des conseils d'administration des centres de services scolaires. Le Projet de loi n° 47 a introduit un code d'éthique exigeant loyauté et réserve du personnel scolaire, créant un climat qui peut décourager la critique interne. Ces projets de loi, tout comme le Projet de loi n° 94, ont par ailleurs accordé au ministre de l'Éducation des pouvoirs discrétionnaires importants permettant de normer plusieurs aspects du réseau par simple règlement.

Dans ce contexte, la disposition du Projet de loi n° 1 qui rend certaines lois à l'abri de la contestation financée par des fonds publics apparaît comme une étape supplémentaire dans cette centralisation : elle réduit potentiellement la capacité des organismes, des réseaux et de la société civile à jouer leur rôle constructif de contre-pouvoir.

En éducation, c'est tout un écosystème d'organismes, pour la plupart financés en tout ou en partie par des fonds publics, qui soutiennent quotidiennement le fonctionnement, la qualité et la résilience du système. Restreindre ou limiter leur capacité de s'opposer ou de contester des encadrements législatifs viendrait non seulement diminuer leur marge d'action, mais aussi les priver d'un levier crucial pour contribuer à la progression et à l'amélioration continue de notre système d'éducation.

Pour le RCPAQ, il s'agit d'un risque sérieux. Notre capacité à défendre les droits et la place des parents dans la gouvernance scolaire pourrait être affectée par une simple déclaration législative, ce qui va directement à l'encontre des principes de transparence, de participation et d'équilibre qui devraient guider l'élaboration d'une telle loi.

Conclusion

Ne pas être d'accord, ce n'est pas malsain

La gouvernance québécoise gagne toujours à être renforcée plutôt qu'à être rétrécie. Les dernières années ont démontré que lorsque les acteurs des milieux, les organismes, les syndicats et les citoyens peuvent intervenir sans crainte de représailles, le système s'ajuste, se corrige et progresse.

L'exemple récent du RCPAQ lors du débat sur le Projet de loi n° 94 en est une illustration très claire : devant une proposition initiale qui aurait restreint la parole et le rôle des parents dans les conseils d'établissement, l'intervention rapide et argumentée de l'organisation a permis de rétablir un équilibre. La ministre de l'Éducation a reconnu l'importance d'un débat ouvert et a accepté une solution qui préserve la capacité des parents d'exprimer leurs préoccupations et de jouer pleinement leur rôle. La gouvernance scolaire en est sortie plus solide, non pas affaiblie.

Cette expérience montre qu'il est possible de corriger le tir lorsqu'une mesure risque de nuire aux communautés, dans ce cas précis à la participation citoyenne. Elle montre aussi que la critique, lorsqu'elle est exercée de bonne foi et dans l'intérêt public, n'est pas un obstacle pour le gouvernement, mais un mécanisme essentiel de bon fonctionnement. C'est exactement ce que le Québec doit préserver dans son architecture institutionnelle : la souplesse, l'écoute et la capacité de s'ajuster lorsque les contre-pouvoirs soulèvent des préoccupations pertinentes et légitimes.

Le Projet de loi n° 1, en créant une catégorie de lois déclarées « *protectrices* » et en restreignant la capacité d'organismes financés publiquement de les contester, risque de réduire cet espace vital où la société civile peut jouer son rôle. Il ne s'agit pas de contester l'objectif du gouvernement, mais de rappeler qu'une gouvernance mature et moderne ne craint pas les désaccords, la diversité d'opinions, voire même la dissidence. Elle s'en nourrit. Elle la considère comme un signal d'alerte utile et comme un levier d'amélioration.

Si l'objectif du Projet de loi n° 1 est véritablement de renforcer le Québec et ses institutions, cela ne peut se faire en fragilisant les voix qui participent à leur amélioration. Notre exemple d'intervention dans le cadre des travaux sur le Projet de loi n° 94 démontre qu'en laissant les acteurs parler, on peut atteindre de meilleurs résultats. C'est cette logique constructive, et non une logique défensive, que devrait refléter tout projet de loi à portée constitutionnelle, particulièrement un texte qui prétend jouer un rôle fondateur comme le Projet de loi n° 1.



Nous remercions les parents engagés et les bénévoles qui ont participé aux réflexions ainsi qu'à l'élaboration des positions proposées dans ce mémoire.

**POUR ET PAR LES PARENTS
AU SERVICE DU BIEN-ÊTRE ET
DE LA RÉUSSITE DE TOUS LES ENFANTS**

1200, boulevard Saint-Martin Ouest Suite 130
Laval (Québec) H7S 1M5
info@rcpaq.org
579 779-9778

rcpaq.org

