
Mémoire de la Fédération autonome de l'enseignement
Projet de loi n° 1 : *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*

Déposé à la Commission des institutions

Le 20 novembre 2025



Présentation de la FAE

La Fédération autonome de l'enseignement (FAE) regroupe neuf syndicats qui représentent 60 000 enseignantes et enseignants du préscolaire, du primaire, du secondaire, de l'enseignement en milieu carcéral, de la formation professionnelle, de l'éducation des adultes et le personnel scolaire des écoles Peter Hall et du Centre académique Fournier, ainsi que 3 000 membres de l'Association de personnes retraitées de la FAE (APRFAE). Elle est présente dans sept régions : Montréal, Laval, Québec et Outaouais, dans lesquelles se trouvent les quatre plus grands pôles urbains du Québec, ainsi que dans les Laurentides, l'Estrie et la Montérégie. La FAE représente des enseignantes et enseignants de centres de services scolaires du Québec parmi lesquels on compte les écoles les plus nombreuses et les plus diversifiées sur le plan socioéconomique et socioculturel.

Introduction

La Fédération autonome de l'enseignement (FAE) soumet le présent mémoire dans le cadre des consultations particulières portant sur le projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*.

Le gouvernement n'a pas fait le choix de proposer une procédure extraordinaire pour rédiger ce texte constitutionnel, comme une vaste consultation non partisane en amont du dépôt du projet. Il a tout de même, plusieurs jours après le dépôt, accepté de tenir une consultation générale et des auditions publiques, d'abord avec un délai de moins d'un mois pour la remise des mémoires, délai finalement prolongé de deux semaines. Dans les circonstances, et vu la portée du projet de loi, la FAE salue la tenue de cette consultation, mais souligne également une préoccupation concernant sa temporalité, son échéancier et les pressions qui furent nécessaires pour son obtention.

Malgré ce processus apparaissant ponctué d'improvisation, la FAE, en tant qu'organisation syndicale et actrice de la société civile, souhaite se prononcer sur certaines dispositions qui comportent des risques pour l'intégrité des principes démocratiques, notamment la séparation des pouvoirs et la capacité des citoyens et des organisations de la société civile à exercer un contre-pouvoir démocratique.

1. Une concentration préoccupante des pouvoirs et des conséquences sans précédent pour la société civile

1.1 Un champ d'application qui manque de clarté

Bien que la formulation de l'article 4 puisse suggérer que les organisations syndicales ne soient pas visées par l'annexe 1, plusieurs éléments laissent planer la possibilité qu'elles soient aisément incluses dans le champ d'application :

- La dernière partie de l'article 4 permet au gouvernement d'étendre l'application « aux organismes ou aux catégories d'organismes que le gouvernement détermine ». Cette formulation laisse la porte ouverte à l'exécutif pour une extension du champ d'application permettant d'étendre unilatéralement, par voie réglementaire par exemple, la liste des organismes visés;
- L'article 5 vise « tout organisme » utilisant des sommes provenant de prélèvements faits « en application d'une loi du Québec », ce qui pourrait inclure les cotisations syndicales prélevées en vertu du Code du travail;
- L'annexe I inclut déjà des universités, des municipalités et des ordres professionnels, démontrant une portée très large, à certains égards arbitraire, qui soulève des questions concernant la possibilité pour les professionnels universitaires d'effectuer certains mandats, au respect de la démocratie municipale et à la protection du public.

1.2 Un législateur qui devient juge de ses propres lois

Le projet de loi n° 1 contient notamment deux dispositions qui permettent au Parlement du Québec de décider lui-même quelles lois peuvent échapper au contrôle judiciaire.

L'article 5 de la Partie II (*Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*) stipule :

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 [...]

L'article 9 de la même partie va encore plus loin :

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. Il ne peut être exercé aucun pourvoi en contrôle judiciaire, fondé sur un droit ou une liberté visé par une telle disposition de souveraineté parlementaire, en vue de faire déclarer inopérante la loi ou la disposition visée [...]

Ces dispositions créent un mécanisme par lequel le Parlement peut, de sa propre initiative et sans justification requise, soustraire n'importe quelle loi au contrôle judiciaire. Ce type de disposition limitative doit revêtir un caractère exceptionnel, sinon le message véhiculé peut aisément s'apparenter à ce que la majorité politique du moment n'hésitera pas à exercer ses pouvoirs d'exception. Un risque qu'il y ait même une certaine banalisation de cet usage peut également être souligné.

1.3 L'interdiction de contester avec plusieurs fonds visés : un obstacle au rôle de contre-pouvoir

Le second alinéa de l'article 5 interdit à tout organisme de contester les lois ainsi protégées en utilisant des fonds consolidés du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôts, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec. Cette disposition soulève plusieurs préoccupations majeures :

- Elle crée une distinction inéquitable entre les personnes physiques (qui peuvent contester) et des organisations de la société civile (qui ne le peuvent pas);
- Elle impose une responsabilité solidaire aux membres et administrateurs des organismes qui contreviendraient à cette interdiction, créant un effet dissuasif majeur;
- Elle limite drastiquement la capacité de la société civile à s'organiser et à jouer son rôle de contre-pouvoir démocratique.

Dans une démocratie saine, les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel de contre-pouvoir. Elles ont les ressources, l'expertise et la légitimité pour mener des contestations permettant de défendre des droits importants, notamment le droit d'association.

Les personnes physiques, bien qu'elles puissent techniquement contester une loi, ne disposent généralement pas des moyens financiers et juridiques nécessaires pour mener des recours judiciaires complexes et coûteux.

En interdisant aux organismes d'utiliser des fonds consolidés du revenu ou d'autres sommes provenant d'impôts, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec pour contester certaines lois, le projet de loi crée une forme d'immunité législative qui rend illusoire le droit de contester les lois devant les tribunaux. Cette disposition a un effet particulièrement pernicieux : elle ne supprime pas formellement le droit de contestation, mais elle le rend inaccessible en pratique pour une grande partie de la société civile.

Ces préoccupations relatives à l'affaiblissement des contre-pouvoirs sont partagées par le Barreau du Québec. Dans un communiqué publié le 13 novembre 2025, le Barreau « demande expressément au gouvernement qu'il procède au retrait » de l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, dénonçant « certaines mesures envisagées par le gouvernement du Québec qui auront des conséquences importantes et nuisibles à notre régime démocratique¹ ».

Le bâtonnier du Québec, Marcel-Olivier Nadeau, souligne que « le Barreau déplore que plusieurs projets de loi récemment présentés à l'Assemblée nationale du Québec incluent des dispositions qui entravent significativement la capacité des citoyens et des citoyennes à faire valoir leurs droits et leurs opinions ». Il met en garde contre une dynamique particulièrement troublante :

Il ne faut pas pour autant que la recherche de solutions mène à un accroissement des pouvoirs de l'État au détriment des contre-pouvoirs. Car plus on aura recours à de telles solutions, plus celles-ci deviendront monnaie courante. Il s'agit d'une spirale dangereuse que nous devons à tout prix éviter².

¹ BARREAU DU QUÉBEC. (2025, 13 novembre). *Le Barreau du Québec craint une érosion de l'état de droit au Québec*. Repéré au <https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiqués-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/>.

² *Ibidem*.

2. Une atteinte à la séparation des pouvoirs

Montesquieu, dans *De l'Esprit des lois*, a établi un principe fondamental de la démocratie moderne :

*Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les différends*³.

La séparation des pouvoirs n'est pas un principe abstrait ou désuet. Elle constitue le rempart contre l'arbitraire et la concentration excessive des pouvoirs. Elle garantit que chaque pouvoir puisse exercer une forme de contrôle sur les autres et que les citoyens disposent de recours pour contester certaines décisions.

Le projet de loi n° 1, par la combinaison des articles 5 et 9, concentre effectivement les trois pouvoirs piliers de la démocratie libérale. En décidant quelles lois peuvent être contestées, le Parlement est à risque de s'arroger le rôle de juge.

Cette concentration est d'autant plus préoccupante que l'article 9 permet d'utiliser ce mécanisme « lorsqu'il le juge opportun [...] sans qu'il soit requis de la contextualiser ou de la justifier ». Le législateur peut décider, à sa discrétion absolue, de soustraire n'importe quelle loi au contrôle des tribunaux.

De plus, l'article 9 précise que cette disposition de souveraineté parlementaire peut être incluse « d'office ou en réponse à une décision judiciaire ». Cette dernière précision est particulièrement troublante : elle permet au législateur de réagir à une décision défavorable des tribunaux en adoptant une nouvelle loi qui échapperait à tout contrôle judiciaire, créant ainsi un cercle vicieux où le pouvoir législatif peut systématiquement, et sans avoir à se justifier, contourner les décisions du pouvoir judiciaire.

2.1 La « dictature électorale » aggravée

Le journaliste et analyste politique Jeffrey Simpson, dans son ouvrage *The Friendly Dictatorship* (2001)⁴, a documenté comment le système parlementaire du type Westminster, qui a cours au Québec, crée déjà, en pratique, une séparation plus fragile, avec un certain potentiel de risque, des pouvoirs législatif et exécutif. Lorsqu'un gouvernement dispose d'une majorité parlementaire, le premier ministre contrôle à la fois l'exécutif (le Conseil des ministres) et le législatif (via la discipline de parti). Jeffrey Simpson qualifie cette situation de « dictature électorale » ou « dictature sympathique » (*friendly dictatorship*), évidemment à des années-lumière d'une véritable dictature.

En permettant à un gouvernement majoritaire de soustraire, de manière unilatérale, arbitraire et sans justification, des lois au contrôle judiciaire, le projet de loi a le potentiel de transformer la « dictature électorale » décrite par Jeffrey Simpson en une concentration de pouvoir encore plus importante. Non seulement le gouvernement majoritaire contrôle-t-il déjà le législatif et l'exécutif, mais il pourrait désormais décider unilatéralement d'échapper au seul mécanisme de contrôle qui subsistait : la révision judiciaire. En affaiblissant ce pilier, le projet de loi n° 1 ébranle cet équilibre constitutionnel fondamental.

³ MONTESQUIEU. *De l'Esprit des lois*, [Fichier PDF], Genève, Barrilot, 1748, Livre XI, chapitre VI p. 47. [En ligne]. [https://classiques.uqam.ca/classiques/montesquieu/de_esprit_des_lois/partie_2/esprit_des_lois_Livre_2.pdf] (Consulté le 18 novembre 2025).

⁴ SIMPSON, Jeffrey. *The Friendly Dictatorship*, Toronto, McClelland & Stewart, 2001, 256 p.

3. D'autres dispositions problématiques

3.1 Le retrait unilatéral de traités internationaux

L'article 25 de la Partie II permet au gouvernement de se retirer unilatéralement de traités internationaux :

Le gouvernement peut déclarer que le Québec n'est pas lié par un engagement international ou une entente internationale conclu par le gouvernement fédéral et portant sur une matière relevant de la compétence du Québec lorsqu'il estime que sa participation à la négociation de cet engagement ou de cette entente n'était pas suffisante.

Cette disposition soulève des préoccupations particulières pour les organisations syndicales puisque le Canada a ratifié plusieurs conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT), dont la Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

L'article 3 de cette convention stipule :

Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal.

Le pouvoir de se retirer unilatéralement de tels traités, combiné aux autres dispositions limitant le droit de contestation, pourrait affaiblir considérablement les protections des droits syndicaux.

3.2 L'absence de mécanisme d'adoption ou d'amendement

Le projet de loi ne prévoit aucun mécanisme particulier pour l'adoption ou l'amendement de la Constitution du Québec qu'il édicte. Cette absence est préoccupante, car elle signifie qu'une simple majorité parlementaire pourrait, à l'avenir, modifier des dispositions constitutionnelles fondamentales sans consultation élargie, sans débat public approfondi et sans protection contre les modifications hâtives ou partisans.

Il est également préoccupant de constater que par l'entremise de modifications au Code de procédure civile, notamment les articles 29 et 31 de la Partie V (Autres modifications), le projet de loi n° 1 pourrait également avoir pour incidence de restreindre le pouvoir de surveillance des tribunaux.

Conclusion

Un processus largement décrié

Le projet de loi n° 1 soulève des préoccupations fondamentales relatives au respect des principes démocratiques qui sous-tendent notre système juridique et politique.

Un projet constitutionnel digne de ce nom doit reposer sur le respect de la séparation des pouvoirs et garantir à tous les citoyens et organisations le droit fondamental de contester les lois devant des tribunaux indépendants.

En permettant au législateur lui-même de décider quelles lois peuvent échapper au contrôle judiciaire, et en interdisant aux organismes de la société civile de contester ces lois avec de très nombreux fonds visés, ce projet porte atteinte à la séparation des pouvoirs et limite gravement la capacité des citoyens et des organisations à exercer un contre-pouvoir démocratique sur l'action législative. Qui plus est, l'absence de mécanisme particulier d'adoption ou d'amendement affaiblit toute prétention à une véritable stature constitutionnelle.

La volonté du Québec de s'engager dans un projet de constitution et de protéger ses caractéristiques fondamentales est une initiative indubitablement légitime et certainement porteuse d'avantages pour la nation québécoise. Toutefois, ces objectifs nobles ne sauraient justifier une concentration excessive des pouvoirs qui met en péril les fondements mêmes de notre démocratie.

Il doit finalement, et impérativement, reposer sur un processus de rédaction, d'adoption et de modification exhaustif et rassembleur. Il est essentiel de considérer le contexte et la conjoncture du dépôt de ce projet. Ce projet de loi arrivant en dernière année de mandat, sans proposition de procédure extraordinaire, considérant également les aléas qui ont mené aux consultations, au-delà de la bonne foi présumée des instigateurs, l'apparence d'exercice électoraliste et partisan mine indubitablement ce projet constitutionnel.

Rappelons que le 9 octobre 2025, jour de présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale du Québec, tous les partis d'opposition ont voté contre son dépôt. Un départ qui ne saurait être de bon augure pour un projet souhaité de grande envergure. Un retour à la table à dessin, incluant en amont autour de cette table un vaste nombre d'acteurs, apparaîtrait dans ces circonstances, la seule voie indiquée.

La FAE recommande donc le retrait du projet de loi n° 1 qui ne peut se soustraire aux nombreuses limites nommées par la voie de modifications ciblées.