



PROJET DE LOI 1 : LOI CONSTITUTIONNELLE DE 2025 SUR LE QUÉBEC

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION ÉTUDIANTE DU QUÉBEC (UEQ) À L'OCCASION
DES CONSULTATIONS PUBLIQUES EN VUE DE L'ADOPTION DU PROJET DE LOI 1

RÉDACTION :

Flora Dommaget, présidence 2025-2026

Sabrina Demers, coordination à l'enseignement supérieur 2025-2026

Loïc Goyette, coordination aux affaires sociopolitiques 2025-2026

Chloé Henry, chercheuse permanente

RÉVISION :

Alexandre Ducharme, attaché de presse et attaché politique

Union étudiante du Québec

6217, rue Saint-André

Tél. 1-877-213-3551

<http://unionetudiante.ca>

info@unionetudiante.ca

© Union étudiante du Québec

L'Union étudiante du Québec (UEQ) a pour mission de défendre les droits et intérêts de la communauté étudiante, de ses associations membres et de leurs membres, en promouvant, protégeant et améliorant la condition étudiante et la condition des communautés locales et internationales.

L'UEQ représente plus de 117 000 membres de plusieurs campus universitaires à travers le Québec. Elle se veut l'interlocutrice principale des dossiers de l'accessibilité aux études supérieures et de la condition de vie des étudiants et des étudiantes auprès des différents gouvernements et groupes sociaux.

Introduction

Le 9 octobre 2025, le gouvernement de la Coalition avenir Québec (CAQ) présente le projet de loi 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. L'Union étudiante du Québec (UEQ) prend part à la consultation de la Commission des institutions afin de dénoncer le processus d'élaboration et de présentation de ce projet de loi, et demande au gouvernement de le retirer.

D'abord, le gouvernement de la CAQ a réussi l'exploit de rédiger une « Constitution québécoise » en catimini, sans consulter l'ensemble de la population québécoise, ce qui démontre un enjeu flagrant de transparence et de légitimité. Ensuite, ce processus opaque s'inscrit dans une dérive autoritaire qui porte atteinte aux droits de la population québécoise, en limitant le droit à la contestation et en empêchant tout recours du pouvoir judiciaire, perturbant de ce fait l'équilibre des pouvoirs. Enfin, le projet de loi propose de faire primer cette dite « Constitution québécoise » sur la Charte québécoise des droits et libertés, menaçant la primauté des droits fondamentaux inaliénables.

Une Constitution rédigée sans consultation élargie de la population

Comme mentionné à titre introductif, l'UEQ rejette fermement le projet de loi 1 dans son ensemble.

RECOMMANDATION

Que tout projet de constitution québécoise fasse l'objet d'une consultation populaire à grande échelle, comme par exemple des assemblées populaires ou un référendum.

Le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne a été mis en place par le gouvernement et a rendu public son rapport en 2024. D'emblée, il faut souligner que ce Comité a certes consulté certains groupes d'experts ou mémoires déposés par des personnes citoyennes, mais l'ensemble de la population québécoise n'a pas pu être entendue dans le cadre de la rédaction de ce rapport. Pourtant, dans sa première recommandation visant à doter le Québec d'une Constitution, le Comité mentionne « [qu']une démarche réussie [de se doter d'une Constitution] suppose également de mettre la société civile à contribution et de miser sur une approche pédagogique, favorable à l'appropriation des contenus »¹. Il précise également que « dans une perspective d'adhésion, plus les innovations introduites seront importantes, plus il sera important d'élargir le nombre de personnes ou d'organisations mises à contribution »². Un exemple manifeste de l'absence de consultation étendue et du manque de considération de la population québécoise par le gouvernement peut aisément être trouvé. L'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador a déclaré que « le gouvernement

¹ Gouvernement du Québec, *Ambition, Affirmation, Action. Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne* (Québec : Gouvernement du Québec, 2024), https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/comites-consultatifs/ccecqfc/BOM_Rapport_Comite_consultatif_2024_vf.pdf.

² Gouvernement du Québec, *Ambition, Affirmation, Action. Rapport du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne* (Québec : Gouvernement du Québec, 2024).

du Québec n'a[vait] mené aucune consultation réelle auprès de l'ensemble des Premières Nations concernant ce projet de loi [et que] toute tentative de redéfinir les fondements constitutionnels du Québec sans tenir compte de [leurs] droits constituerait un dangereux recul sur le plan des relations entre le Québec et les Premières Nations »³.

Dans le même sens, le mémoire déposé par l'Alliance pour une constituante citoyenne du Québec dans le cadre du Comité rappelle qu'une Constitution québécoise devrait être rédigée *par et pour* le peuple. Selon l'Alliance, le peuple est souverain dans une démocratie, mais dans le système québécois actuel, « les [personnes élues] servent trop souvent d'autres intérêts que ceux de la population »⁴. La méfiance du peuple québécois envers le gouvernement en place est bien présente dans l'actualité. Même parmi les personnes consultées dans le cadre du Comité, des craintes émergent. Par exemple, « l'ex-député et professeur émérite en droit à l'Université de Montréal Daniel Turp, pourtant un grand défenseur de l'idée d'une constitution du Québec, se demande comment le gouvernement caquiste parviendra à atteindre un équilibre en quelque 70 jours de travaux parlementaires — avant la dissolution du Parlement en vue des élections »⁵. Cette idée de Constitution aberrante représente sans contexte pour le gouvernement « une manœuvre électorale désespérée [plutôt qu']un processus constituant »⁶.

Pourtant, les membres du gouvernement, notamment monsieur François Legault, sont familiers avec des instances regroupant la société civile sur des enjeux communs. Alors ministre de l'Éducation, en février 2000, ce dernier préside le *Sommet du Québec pour la jeunesse et l'éducation*. Au palmarès de ce Sommet, plus de 200 personnes expertes ou représentantes de groupes ou de ministères ont été rencontrées par les membres des chantiers. En parallèle de ces travaux, 18 ateliers régionaux ont réuni pas moins de 6 500

³ François Carabin, “La constitution de la CAQ qualifiée de «bouclier», puis de «bébelle»”, *Le Devoir*, 7 octobre 2025, <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/923298/constitution-caq-qualifiee-bouclier-bebelle>.

⁴ Alliance pour une constitutante citoyenne du Québec (2024). Mémoire présenté au *Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne*. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/justice/publications-adm/comites-consultatifs/ccecqfc/014_Memoire_Alliance_pour_une_constitutante_citoyenne_du_Quebec.pdf.

⁵ François Carabin, “La constitution de la CAQ qualifiée de «bouclier», puis de «bébelle»”, *Le Devoir*, 7 octobre 2025.

⁶ François Carabin, “La constitution de la CAQ qualifiée de «bouclier», puis de «bébelle»”, *Le Devoir*, 7 octobre 2025.

personnes participantes, dont les deux tiers étaient des jeunes. Enfin, les jeunes ont été régulièrement et étroitement associés au déroulement des travaux par l'entremise du Comité aviseur des jeunes du Sommet⁷.

Il est impossible pour le gouvernement de justifier une absence totale de consultation citoyenne pour un projet de loi d'une telle ampleur. Le Barreau du Québec, dans un récent communiqué, tire la sonnette d'alarme et décrète une érosion de l'État de droit au Québec. Relativement à la consultation de la population, il rappelle que « la piste à suivre est de remettre à l'ordre du jour la transparence et le dialogue entre les [personnes] citoyen[ne]s et les gouvernements par l'intermédiaire d'organismes et d'associations constituées pour les représenter. Parce qu'un état de droit fort repose sur l'engagement de tous »⁸. Dans la même lignée, l'UEQ estime que tout projet de constitution doit être écrit par une assemblée constituante démocratique, inclusive, représentative, incluant notamment les Premières Nations et la société civile, et non élaboré à huis clos dans les bureaux de la CAQ.

⁷ Gouvernement du Québec, *Document d'information. Sommet du Québec et de la jeunesse. 22, 23 et 24 février 2000*, (Québec : Bureau du Sommet du Québec et de la jeunesse, 2000) <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/44296>.

⁸ Barreau du Québec, “Le Barreau du Québec craint une érosion de l'état de droit au Québec”, 13 novembre 2025, <https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiques-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/>.

Une Constitution autoritaire brimant les droits de sa population

Une limitation du droit de contestation

L'article 5 du projet de Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec interdit à tout organisme d'utiliser des fonds publics pour contester la validité ou l'applicabilité d'une loi déclarée que le Parlement juge protectrice de « la nation québécoise ainsi que [de] l'autonomie constitutionnelle et [des] caractéristiques fondamentales du Québec »⁹. Cette disposition touche un vaste ensemble d'organismes publics, parapublics et universitaires, incluant des institutions d'enseignement supérieur, des municipalités, des ordres professionnels et des organismes indépendants de surveillance comme le Protecteur du citoyen, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou encore le Vérificateur général. Or, ces organismes ne devraient pas perdre leur indépendance ni suivre à la lettre les orientations gouvernementales, parce qu'elles sont financées par des fonds publics.

Une telle restriction aurait pour effet de réduire drastiquement la capacité des institutions publiques à contester la légalité ou la constitutionnalité d'une loi. En empêchant l'utilisation de fonds publics à cette fin, le gouvernement restreint l'accès à la justice et affaiblit le principe selon lequel toute personne ou tout organisme peut recourir aux tribunaux pour défendre les droits fondamentaux et l'État de droit. Ce type d'interdiction crée un climat de censure institutionnelle : les universités, les commissions et les municipalités ne s'engageront pas dans des démarches juridiques pourtant légitimes. Les exceptions prévues sont limitées et insuffisantes pour contrer l'effet dissuasif général.

Le projet de loi 3, *Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail*, illustre bien cette volonté de

⁹ Québec. Assemblée nationale du Québec. Projet de loi 1. Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec. 2e sess., 43e législature (2025). <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-1-43-2.html>.

limiter les contre-pouvoirs. Il y est décrit que si les syndicats souhaitent contester l'applicabilité constitutionnelle ou la validité d'une loi dans le cadre d'une affaire portée devant les tribunaux, ou encore pour toute campagne de publicité y compris de nature politique, ils doivent se reposer uniquement sur leurs cotisations facultatives¹⁰. Le gouvernement vient alors fortement limiter la capacité des syndicats à représenter leurs membres devant les tribunaux. En comparaison, le projet de loi 1 va encore plus loin, puisqu'il vise à devenir « la loi des lois »¹¹.

Dans son communiqué, le Barreau du Québec expose que les différents projets de loi mentionnés dans cette section du mémoire et le projet de loi 1 « comportent des dispositions qui s'écartent de manière importante des valeurs et des traditions de la société québécoise au profit d'un renforcement du pouvoir de l'État ». Il demande « expressément » le retrait de l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, tel qu'institué par l'article 2 du projet de loi 1¹², renforçant l'analyse de l'UEQ quant au caractère liberticide du projet de loi 1.

La souveraineté parlementaire : une notion interprétée de manière absolue

Le projet de loi réaffirme à plusieurs reprises la « souveraineté parlementaire » du Québec, en particulier à l'article 18 compilé dans l'article 1 du projet de loi, et l'article 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* compilé dans l'article 2 du projet de loi. Ces articles autorisent le Parlement à inclure dans toute loi une disposition de souveraineté parlementaire empêchant tout recours en contrôle judiciaire fondé sur un droit ou une liberté.

¹⁰ Québec. Assemblée nationale du Québec. Projet de loi 3. Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail. 2e sess., 43e législature (2025). <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-3-43-2.html>.

¹¹ Québec. Assemblée nationale du Québec. Projet de loi 1. Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec. 2e sess., 43e législature (2025).

¹² Barreau du Québec, “Le Barreau du Québec craint une érosion de l'état de droit au Québec”, 13 novembre 2025.

Cette interprétation de la souveraineté parlementaire déséquilibre profondément la séparation des pouvoirs. Dans un système démocratique, la souveraineté parlementaire ne peut être comprise comme un pouvoir absolu : elle doit être conciliée avec la fonction du pouvoir judiciaire, laquelle garantit la conformité des lois à la Constitution et la protection des droits fondamentaux. Ici, le projet de loi place le Parlement au sommet de la hiérarchie institutionnelle sans contrepoids effectif.

En prétendant protéger la démocratie parlementaire, le texte affaiblit en réalité les conditions mêmes de son exercice : le pouvoir législatif et l'exécutif se retrouvent fusionnés dans un système où le contrôle judiciaire est amoindri et où la société civile perd ses voies de recours. Le principe de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire garantit que chaque branche de l'État exerce ses fonctions dans le respect et sous la surveillance des autres. C'est ce principe qui empêche la concentration du pouvoir et protège les personnes citoyennes contre l'arbitraire.

En limitant l'accès à la justice et en érigeant des barrières à la contestation des lois, le gouvernement envoie le message que la participation citoyenne s'arrête là où commence le pouvoir politique. Ce projet de loi compromet donc le rôle de la société civile qui participe activement au débat public et à la défense des droits collectifs. À titre d'exemple, la Loi 2, *Loi visant principalement à instaurer la responsabilité collective quant à l'amélioration de l'accès aux services médicaux et à assurer la continuité de la prestation de ces services*, adoptée sous bâillon le 25 octobre dernier, vient interdire à toute personne « d'entraver le droit d'un[e] [personne] étudiant[e] de se voir dispenser les activités pédagogiques et de recherche [...], faire obstacle ou nuire à la reprise ou au maintien de ces activités, ni contribuer directement ou indirectement à ralentir, à altérer ou à retarder la reprise ou le maintien de ces activités »¹³. C'est à cause de cet article que les associations étudiantes en médecine, ayant pourtant voté un mandat de grève pour contester cette Loi, craignent des sanctions si un tel mandat est opéré. Ces associations

¹³ Québec. Assemblée nationale du Québec. Projet de loi 2. Loi visant principalement à instaurer la responsabilité collective quant à l'amélioration de l'accès aux services médicaux et à assurer la continuité de la prestation de ces services. 2e sess., 43e législature (2025). <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-2-43-2.html>.

sont donc prises au piège et vont devoir subir cette Loi, puisque même si elles peuvent faire valoir leurs demandes par le dialogue selon la Cour supérieure du Québec¹⁴, le gouvernement fait la sourde oreille.

Cette section sur la volonté du gouvernement de faire taire les organismes travaillant pour faire respecter les droits de la société québécoise, mais financés par le gouvernement, démontre un « affaiblissement des libertés publiques d'expression et d'association ou des mécanismes de contre-pouvoir »¹⁵.

¹⁴ Léa Carrier, « La Cour rejette la demande des étudiants en médecine », *La Presse*, 13 novembre 2025. <https://www.lapresse.ca/actualites/sante/2025-11-13/suspension-d-articles-de-la-loi-2/la-cour-rejette-la-demande-des-etudiants-en-medecine.php>.

¹⁵ Barreau du Québec, « Le Barreau du Québec craint une érosion de l'état de droit au Québec », 13 novembre 2025.

Primauté de la Constitution sur les droits des personnes

L'article 1 du projet de loi prévoit la « primauté de la Constitution », élevant ainsi la « Constitution du Québec » au-dessus de la *Charte canadienne des droits et libertés*, loi constitutionnelle en vigueur depuis 1982 et encastrée dans la *Constitution canadienne*. C'est un affront indéniable à la loi suprême du pays, d'autant plus qu'aucune consultation publique n'a précédé une telle offense. Un processus rigoureux de consultation est en place pour protéger ces droits et libertés des personnes citoyennes, loin de ce qui est proposé dans le projet de loi 1. Cette hiérarchisation est réaffirmée aux articles 38 et 39 par des modifications apportées à la *Loi d'interprétation*, visant à encadrer l'interprétation des lois québécoises selon la primauté de ce projet de constitution provinciale. Stéphane Beaulac, professeur en droit constitutionnel à l'Université de Montréal, parle même d'un « coup d'État législatif »¹⁶. L'article 20 modifie la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec (chapitre C-12) pour y ajouter une notion de « droits collectifs de la nation québécoise », perturbant ainsi l'équilibre établi depuis des décennies entre les droits collectifs (exemples : langue, culture) et les droits individuels. Cette modification pourrait ouvrir la porte à une hiérarchisation où les droits de la majorité linguistique et culturelle du Québec priment sur ceux des minorités ou des personnes. Il s'agit ici d'une proposition illégitime de modification à la loi supra-législative du Québec, actuellement au-dessus des autres lois ordinaires au Québec, et adoptées à l'unanimité en 1975 à la suite de plusieurs années de débat transpartisan et de consultations publiques.

Le projet de loi propose également la création d'un Conseil constitutionnel, qui aurait pour mandat de « donner, lorsque le gouvernement ou l'Assemblée nationale le requiert, son avis écrit sur l'interprétation de la Constitution du Québec [...] ou sur les conséquences sur le Québec d'une initiative fédérale ». Cet organisme, soi-disant indépendant, n'a toutefois aucune portée contraignante, comme le gouvernement pourrait choisir d'ignorer

¹⁶ Hugo Pilon-Larose, « «Un coup d'État légalisatif», estime un professeur en droit », La Presse, 15 octobre 2025, <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2025-10-15/projet-de-constitution-du-quebec/un-coup-d-etat-legislatif-estime-un-professeur-en-droit.php>.

l'avis. Il s'agit d'un outil symbolique plutôt qu'un véritable contre-pouvoir, démontrant encore une fois une atteinte à la séparation des pouvoirs et la protection des droits fondamentaux. En effet, le pouvoir d'interprétation constitutionnelle est laissé entre les mains du gouvernement, au détriment des tribunaux indépendants. Ce qui est particulièrement inquiétant, c'est qu'il est proposé d'intégrer les articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (Chapitre C-12) à ladite Constitution du Québec. Cela place alors la charte québécoise sous l'autorité des pouvoirs législatif et exécutif, qui la rédigent et l'interprètent. En élargissant le pouvoir exécutif, cela limite la portée contraignante de cette charte et menace dangereusement la primauté des droits fondamentaux. C'est l'illustration incontestable d'une dérive autoritaire.

La restriction des droits et libertés est devenue une pratique courante pour le gouvernement actuel, qui normalise l'utilisation de la clause dérogatoire prévue à l'article 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de même que la mesure du bâillon. Cette clause dérogatoire, ou nonobstant, permet au gouvernement d'adopter une loi allant à l'encontre de la charte canadienne et doit être renouvelée tous les cinq ans. Quant à la procédure parlementaire du bâillon, cela permet de limiter le débat et d'adopter un projet de loi plus rapidement. À peine un an après son arrivée au pouvoir, la CAQ adopte, sous bâillon, la Loi 21 - *Loi sur la laïcité de l'État* (2019), en invoquant la clause dérogatoire. Il présume ainsi que la laïcité au Québec ne peut pas exister sans limiter les droits et libertés. Trois ans plus tard, le même scénario se répète avec la Loi 96 - *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* (2022), elle aussi adoptée sous bâillon et assujettie à la clause dérogatoire. Cette dernière apportait des changements majeurs à la *Charte de la langue française*. Dans ces deux cas, le gouvernement s'attribue une légitimité de restreindre les droits et libertés, en limitant le débat et en évitant le contrôle du pouvoir judiciaire. En refusant que les tribunaux analysent de manière indépendante les motifs justifiant l'utilisation de cette clause, cela brime la population québécoise de pouvoir démontrer s'il y a ou non abus du législateur. Le fait que le projet de loi 1 propose une protection de ces deux lois est totalement inacceptable. Il faut aussi rappeler qu'en sept ans de règne, le gouvernement de la CAQ a utilisé pas moins de huit fois la procédure du bâillon, ou encore de la guillotine : Loi 21 (2019), Loi 40 (2020), Loi 61 (2020), Loi 66 (2020), Loi 96 (2022), Loi 15 (2023), Loi 23 (2023) et Loi 2 (2025). Cette fréquence montre

clairement qu'il ne s'agit plus d'une mesure d'exception pour ce gouvernement, mais plutôt d'un outil législatif pour contourner le débat démocratique, permettant d'imposer rapidement des projets de loi, même si ces derniers touchent des droits fondamentaux inaliénables, tels que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité.

Conclusion

En conclusion, l'UEQ demande le retrait du projet de loi 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Le mémoire démontre clairement que ce projet de loi est en rupture profonde avec les principes démocratiques qui ont historiquement guidé le Québec, de par l'absence d'une consultation populaire à grande échelle. Dès le départ, cela compromet la légitimité même de ce projet constitutionnel. De plus, en limitant le droit de contestation et en affaiblissant le contre-pouvoir, le gouvernement démontre encore une fois une tangente autoritaire. Enfin, la primauté des droits fondamentaux, acquis par des décennies de débats démocratiques et de consensus social, est perturbée par ce projet qui élève ladite Constitution au-dessus de la *Charte québécoise des droits et libertés*. En résumé, ce projet de Constitution ne peut être légitime sans une vaste consultation citoyenne.