



Mémoire sur le Projet de loi 1 ***Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec***

Association canadienne des libertés civiles

Anaïs Bussièrès McNicoll – Directrice, Libertés fondamentales
Howard Sapers, Directeur général

21 novembre 2025

Association canadienne des libertés civiles
<https://ccla.org>

Association canadienne des libertés civiles (ACLC)

L'ACLC (« ACLC ») est une organisation nationale indépendante, non partisane et non gouvernementale fondée en 1964 avec pour mandat de défendre et de promouvoir les libertés civiles, les droits humains et les libertés démocratiques de toutes les personnes à travers le Canada. Notre mission inclut la lutte contre les abus de pouvoir étatique et la défense des principes fondant une société libre et démocratique.

Contexte actuel d'érosion de l'État de droit

Le Projet de loi 1 – *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (« PL1 ») n'est pas une démarche gouvernementale isolée. Il s'inscrit en continuité d'une série d'actions gouvernementales centralisatrices et autoritaires visant à renforcer les pouvoirs des branches législatives et exécutives de l'État tout en affaiblissant les contre-pouvoirs de la société civile et des tribunaux. L'ACLC partage les préoccupations soulevées par de nombreux acteurs de la société civile du Québec – notamment le [Barreau du Québec](#) et un collectif de près de [cent professeurs de droit](#) – quant au risque imminent d'un effritement de l'État de droit au Québec.

Le manque de considération du gouvernement actuel pour le processus démocratique et les droits de la personne se manifeste notamment par le recours fréquent à la procédure (censée être exceptionnelle) du bâillon afin de limiter les débats parlementaires, ainsi que par l'usage répété des clauses dérogatoires afin de priver la population de ses droits fondamentaux et de la protection des tribunaux.¹

L'attaque en règle du gouvernement contre les institutions démocratiques québécoises s'est intensifiée au cours des derniers mois. Le gouvernement a en effet mis de l'avant plusieurs mesures législatives visant à priver les syndicats, divers organismes de la société civile et certains professionnels de leur capacité à agir comme contrepoids face à la volonté étatique.²

S'ajoute à cela l'approche nationaliste identitaire du gouvernement, fondée sur une logique d'exclusion et de peur de l'autre. Sous le couvert des clauses dérogatoires, le gouvernement actuel a adopté plusieurs lois profondément discriminatoires qui stigmatisent les personnes immigrantes et membres de certaines communautés marginalisées, en particulier les membres de la communauté musulmane.³

L'effet net de ces actions gouvernementales est de semer la division, réduire les espaces de contestation, museler la société civile et faciliter la violation par le gouvernement des droits fondamentaux de la population. Ce sont donc bel et bien les piliers de l'État de droit qui sont en jeu.

¹ Dans les dernières années, le législateur québécois a invoqué les clauses dérogatoires dans la *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français* (anciennement le projet de loi 96); la *Loi sur la laïcité de l'État* (RLRQ, c. I-0.3); la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* (RLRQ, c. I-14.02) et la *Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives* (sanctionnée le 30 octobre 2025).

² Voir notamment la *Loi visant à considérer davantage les besoins de la population en cas de grève ou de lock-out* (sanctionnée le 30 mai 2025); la *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* (sanctionnée le 25 octobre 2025); et le projet de loi 3, *Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail*.

³ *Loi sur la laïcité de l'État, Loi visant notamment à renforcer la laïcité dans le réseau de l'éducation et modifiant diverses dispositions législatives* et *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*, supra note 1.

Illégitimité politique du PL1

L'adoption d'une constitution est un acte juridique majeur dans la vie d'une collectivité. Ce processus doit impliquer, *en amont*, une participation active de la société civile et de l'ensemble de la population, incluant les groupes marginalisés.⁴ Or, le PL1 a été élaboré derrière des portes closes, sans consultations préalables.

Cette lacune, à elle seule, est fatale à sa légitimité politique. Des consultations menées *a posteriori* ne sauraient remédier à ce manquement fondamental, en ce qu'elles ne porteront que sur le contenu du PL1 plutôt que sur l'idée générale d'une constitution, laquelle aurait dû être le résultat d'une réflexion transpartisane, apolitique et diversifiée.

En outre, un projet de loi d'une telle nature ne saurait être légitimement adopté par le biais d'un vote à majorité simple de l'Assemblée nationale, tel que prévu au PL1. Dans le présent contexte, cela en reviendrait à confier au gouvernement actuel la destinée politique de l'État québécois, alors que ce gouvernement n'a été appuyé que par environ le quart de l'électorat lors des élections de 2022⁵. Le gouvernement n'a même pas été mandaté par ses propres électeurs de créer une telle Constitution, ce projet n'ayant pas fait partie de sa plateforme électorale.

Pour ces raisons, le gouvernement doit retirer le PL1.

Survol des principaux enjeux

Sous réserve de cette position, nous survolerons ci-après les principaux enjeux substantifs émanant du PL1. Ce résumé non-exhaustif vise à souligner l'ampleur et la gravité des changements structurels à la société québécoise proposés par le PL1, lesquels justifient également son rejet en bloc.

A) Normalisation de l'usage de la clause dérogatoire

Le PL1 intègre la clause dérogatoire au sein de la Constitution du Québec,⁶ bien que cette clause soit déjà prévue à la *Charte des droits et libertés de la personne* (la « *Charte québécoise* »).⁷ Cet ajout vient normaliser l'usage de cette clause dangereuse, qui permet au législateur de contourner les droits fondamentaux de la population et de les priver de leurs recours devant les tribunaux.

Au surplus, le PL1 prévoit qu'une loi invoquant la clause dérogatoire est automatiquement «réputée compatible» avec la Constitution québécoise.⁸ C'est là tout le contraire de ce que devrait faire une constitution, soit de garantir les droits fondamentaux de la population et de faire obstacle à d'éventuelles tentatives visant à introduire un régime autoritaire.⁹ Cette approche est aussi contraire à ce à quoi un gouvernement devrait aspirer, soit de légiférer en conformité avec les droits et libertés.¹⁰

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, *Droits de l'homme et élaboration d'une Constitution*, 2018, p. 16; *Note d'orientation du Secrétaire général sur l'assistance des Nations Unies à l'élaboration de constitutions* (avril 2009), p. 4.

⁵ Statistiques officielles disponibles en ligne au : <https://www.electionsquebec.qc.ca/resultats-et-statistiques/resultats-generales/2022-10-03/>.

⁶ PL1, Partie II, *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, art. 9.

⁷ RLRQ, c. C-12, art. 52.

⁸ PL1, Partie I, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, art. 16, al. 2.

⁹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, *Droits de l'homme et élaboration d'une Constitution*, 2018, p. 8.

¹⁰ *Canada (Procureur général) c. Power*, 2024 CSC 26.

En fondant sa Constitution sur le pouvoir du législateur de déroger impunément aux droits de sa population, le gouvernement actuel trahit des décennies d'histoire du Québec. Cette province a en effet un riche passé en matière de droits de la personne, ayant notamment été un précurseur en la matière au Canada en adoptant la *Charte québécoise* dès 1975. À l'origine un outil réservé aux cas d'exception, la clause dérogatoire de la *Charte québécoise* devient, avec le PL1, un instrument législatif ordinaire. Pourtant, il n'y a rien de banal dans le fait pour un gouvernement de priver la population de ses droits. C'est plutôt là l'un des signes caractéristiques d'une dérive à saveur autoritaire.

B) Musellement des contre-pouvoirs

Le PL1 permettrait au législateur québécois de désigner des lois comme protégeant “la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec”.¹¹ Les possibilités de contestation judiciaire de toute loi (ou disposition) visée par cette désignation se retrouveraient alors limitées. En effet, la centaine d'organismes listés en annexe du PL1 ne pourrait utiliser toute somme reçue de l'État pour contester la validité constitutionnelle de pareille loi ni autrement contribuer à une telle contestation (sauf exceptions).¹²

Concrètement, cette disposition viendrait limiter la possibilité pour des organismes tels que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, le Protecteur du citoyen, le Directeur général des élections, l'Autorité des marchés financiers, le Conseil du statut de la femme, l'Office de la protection du consommateur, le Protecteur national de l'élève, Santé Québec, les CEGEPs et universités, les municipalités et communautés métropolitaines, ainsi que les ordres professionnels, de contribuer à des contestations de la constitutionnalité de lois québécoises.

Cette disposition s'appliquerait également à toutes autres “catégories d'organismes que le gouvernement détermine”,¹³ à son entière discrétion. Cela ouvre la porte à ce que le gouvernement limite éventuellement le champ d'action des syndicats, groupes de défense collective des droits, organismes communautaires et autres institutions de la société civile.

Ce musellement de la société civile dans l'espoir de placer certaines lois à l'abri du regard des tribunaux est alarmante. Le gouvernement québécois s'attaque ici aux fondements même de notre démocratie, lesquels requièrent que les tribunaux puissent jouer leur rôle de gardiens des droits et libertés de la population et des principes constitutionnels. Pareille protection, pour être effective, exige que les organismes de la société civile aient accès aux tribunaux afin de contester des actions gouvernementales potentiellement arbitraires, abusives, discriminatoires ou autrement attentatoires aux droits humains.

C) Attaque contre la légitimité des tribunaux

Le PL1 prévoit la création d'un « Conseil constitutionnel » notamment chargé de fournir des avis non contraignants sur l'interprétation de la Constitution québécoise.¹⁴ En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, c'est pourtant aux tribunaux – composés de juges disposant de garanties d'indépendance et d'impartialité vis-à-vis du gouvernement – que revient le rôle d'interpréter les lois.

¹¹ PL1, Partie II, *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, art. 5.

¹² PL1, Partie II, *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, art. 4 et Annexe I.

¹³ PL1, Partie II, *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, art. 4.

¹⁴ PL1, Partie III, *Loi sur le Conseil constitutionnel*, art. 2 et 3.

Cette manœuvre peut être vue comme une tentative de délégitimer, dans l'opinion publique, les décisions des tribunaux en y opposant les avis d'un Conseil constitutionnel dont les membres seront nommés par l'Assemblée nationale sur la base de critères biaisés.¹⁵ Ce Conseil ne disposerait pas de réelles garanties d'indépendance face à l'exécutif et au législateur et n'aurait pas à faire montre de transparence vis-à-vis du public. Au contraire, ses membres seraient condamnés à rendre des décisions sans dissidence¹⁶ et leurs délibérations seraient tenues secrètes pour une durée de 25 ans.¹⁷

D) Constitutionnalisation des lois sur la laïcité et sur l'intégration à la nation

Le PL1 intègre à la Constitution québécoise la vision du gouvernement actuel de la laïcité et de l'intégration à la nation québécoise.¹⁸ Ces concepts, détaillés dans des lois déjà existantes, reposent sur des conceptions profondément erronées et discriminatoires de la laïcité et de l'intégration à une société.¹⁹ Le gouvernement est probablement bien conscient de ces manquements, puisqu'il a choisi d'invoquer les clauses dérogatoires afin de tenter de soustraire les lois en question à l'examen des tribunaux. Des lois et politiques contraires aux droits humains ne devraient pas servir de socle à une nation.

E) Opposition des droits individuels aux « droits collectifs »

Le PL1 constitutionnalise les « droits collectifs », lesquels incluent notamment, selon la définition choisie par le gouvernement, le droit de la nation de protéger et de promouvoir son existence, sa culture, sa langue et ses valeurs sociales distinctes, et le droit de disposer d'institutions et de services publics laïques.²⁰ Le PL1 modifie également la *Charte québécoise* pour exiger qu'elle soit dorénavant interprétée de manière à ne pas *supprimer ou restreindre* la jouissance de ces « droits collectifs ». ²¹ Ces amendements pourraient permettre au gouvernement de tenter de justifier des violations flagrantes des droits humains au nom, par exemple, de « valeurs sociales distinctes » – un concept flou laissé à l'entière discrétion du législateur québécois.

Il va sans dire que les libertés civiles et les droits humains, aussi importants puissent-ils être, peuvent parfois être limités. C'est la raison pour laquelle la *Charte québécoise* prévoit déjà un processus de réconciliation et de mise en balance de ces droits lorsqu'ils entrent en conflit avec d'autres droits ou intérêts sociétaux.²² L'approche du gouvernement par le biais du PL1 est toutefois d'un tout autre registre, puisqu'elle incite les tribunaux à *mettre en opposition, voire faire primer* les « droits collectifs » d'un groupe majoritaire prétendument homogène sur les droits individuels. Ceci est en complète opposition avec la logique même des chartes de droits et libertés

¹⁵ Les membres du Conseil seront forcément biaisés dans leur approche relative aux droits et libertés de la personne, puisque le PL1 prévoit qu'ils seraient sélectionnés « en fonction de leur sensibilité et de leur intérêt marqués pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise ainsi que de l'autonomie constitutionnelle et des caractéristiques fondamentales du Québec » (PL1, Partie III, *Loi sur le Conseil constitutionnel*, art. 6, al. 2).

¹⁶ PL1, Partie III, *Loi sur le Conseil constitutionnel*, art. 4.

¹⁷ PL1, Partie III, *Loi sur le Conseil constitutionnel*, art. 17.

¹⁸ PL1, art. 22 et 30.

¹⁹ L'ACLC conteste actuellement la constitutionnalité de la *Loi sur la laïcité de l'État* devant la Cour suprême du Canada. La lettre ouverte suivante résume bien notre position en lien avec les lois en question : S. Arsenault, A. Bussièrès McNicoll, S. Chebbi, J. Larochelle-Audet, P.-E. Rainville et A. Zaazaa, « Une attaque contre les droits de la personne et notre réseau public d'éducation », *Le Devoir*, 4 novembre 2025, en ligne au : <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/930633/attaque-contre-droits-personne-notre-reseau-public-education>.

²⁰ PL1, Partie I, *Constitution du Québec*, art. 7-15.

²¹ PL1, Partie V, Autres modifications, art. 23.

²² *Charte québécoise*, supra note 7, art. 9.1 tel qu'actuellement rédigé.

de la personne, qui est de servir de rempart au pouvoir d'un État qui prétendrait agir au nom des valeurs ou intérêts d'une majorité.

Lorsque la volonté du plus grand nombre devient, à elle seule, une justification suffisante, des populations minoritaires se retrouvent souvent privées de droits, marginalisées ou persécutées. L'histoire offre de nombreux exemples où la tyrannie de la majorité a conduit à des injustices profondes et à des violences contre des groupes vulnérables. Ce sont des chapitres dramatiques de notre Histoire qui ont mené à l'adoption, au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde, de chartes des droits et libertés fondamentaux.²³ Comme le veut le dicton, « ceux qui ne peuvent se souvenir du passé sont condamnés à le répéter ».²⁴

F) Hiérarchisation entre certains droits fondamentaux

Le PL1 prévoit « qu'en cas de conflit entre l'exercice du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et l'exercice de la liberté de religion, le premier l'emporte »²⁵. Une telle hiérarchisation fixe des droits est, de nouveau, contraire à la logique des chartes, laquelle exige la prise en considération du contexte au moment de réconcilier ou mettre en balance des droits fondamentaux paraissant s'opposer.

Cette hiérarchisation peut, de façon paradoxale, marginaliser certaines femmes plutôt que les protéger. Lorsque l'égalité est invoquée de manière sélective pour justifier des politiques qui stigmatisent ou ciblent des pratiques religieuses particulières, les femmes concernées peuvent être privées de leur autonomie et de leur capacité à définir elles-mêmes leur émancipation. Cette approche, souvent qualifiée de féminisme de façade, instrumentalise le discours féministe sans s'attaquer aux causes structurelles des inégalités, et finit par opposer des droits fondamentaux plutôt que de les concilier.

Par ailleurs, ce discours uniquement axé sur le droit à l'égalité « entre les femmes et les hommes », fait fi de l'existence et des droits des communautés 2SLGBTQIA+ et d'autres communautés marginalisées. Un tel cadre fondé sur la binarité des genres exclut les personnes non binaires et appartenant à la diversité de genres.

G) Fragilisation du droit à l'avortement

En prévoyant que l'État protège « la liberté des femmes d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse »²⁶, le PL1 fragilise le droit à l'avortement, déjà protégé par la jurisprudence.²⁷

En effet, légiférer à ce sujet ouvre une porte: comme la Constitution québécoise pourrait être modifiée par une simple majorité parlementaire, un futur gouvernement pourrait choisir d'apporter des restrictions au droit à l'avortement en amendant ce nouvel article. Le droit constitutionnel d'avoir accès à l'avortement ne devrait pas être restreint ou affaibli par le législateur. Ces enjeux

²³ Par exemple, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 est une réaction directe aux atrocités de la Seconde Guerre mondiale, en particulier l'Holocauste. Voir Amnistie Internationale, « La Déclaration universelle des droits de l'Homme », en ligne au : <https://www.amnesty.org/fr/what-we-do/universal-declaration-of-human-rights/#:~:text=La%20DUDH%20a%20%C3%A9t%C3%A9%20adopt%C3%A9,pendant%20la%20Seconde%20Guerre%20mondiale>.

²⁴ Citation attribuée à George Santayana, *La Vie de la raison*, 1905.

²⁵ PL1, Partie V, art 21.

²⁶ PL1, Partie 1, Constitution du Québec, art. 28.

²⁷ *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30. *Tremblay c. Daigle*, [1989] 2 R.C.S. 530.

ne sont pas nouveaux et ont déjà été amplement discutés sur la place publique et au parlement québécois durant les dernières années.²⁸

Recommandation

L'élaboration d'une constitution doit être le fruit de consultations en amont qui sont inclusives, pluralistes et détaillées.

Pareil texte doit tendre à garantir les droits fondamentaux de la population et à faire obstacle à d'éventuelles tentatives visant à introduire un régime autoritaire.

Le PL1 fait l'inverse. Il est dépourvu de légitimité politique et facilite la dérive autoritaire dans laquelle le gouvernement québécois s'est engagé.

Ce projet de loi doit être retiré par le gouvernement ou, à défaut, rejeté en bloc par l'Assemblée nationale.

²⁸ Louise Langevin et Christiane Pelchat, « Encore une atteinte au droit des femmes », La Presse, 13 octobre 2025, en ligne au : <https://www.lapresse.ca/dialogue/opinions/2025-10-13/projet-de-constitution/encore-une-atteinte-au-droit-des-femmes.php>.