CI - 021M
Consultation générale
Loi constitutionnelle de 2025
sur le Québec

Un processus vicié, un contenu inquiétant

Mémoire présenté à la Commission des institutions
dans le cadre de la consultation générale sur le projet de loi no. 1,
Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Martin Papillon
Professeur titulaire
Département de science politique
Université de Montréal

Note : ce mémoire n'engage que son auteur

Montréal, 13 novembre 2025

Martin Papillon est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université de Montréal et membre du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ). Titulaire d'un doctorat en science politique de l'Université de Toronto, il est président de la Société québécoise de science politique et membre élu de l'Assemblée universitaire de l'Université de Montréal. Il siège également au comité de mise en œuvre de la politique sur les libertés universitaires de l'Université.

Il enseigne les politiques québécoises et canadiennes ainsi que les théories de la démocratie et de la citoyenneté. Ses recherches récentes portent sur les transformations contemporaines de la démocratie au Québec, sur les relations entre le Québec et les peuples autochtones, ainsi que sur le fédéralisme et la citoyenneté en contexte plurinational. Il est notamment l'auteur de *Le Québec et les peuples autochtones : des premiers contacts au Plan Nord* (PUM, 2014).

Il y a beaucoup de choses à dire sur le Projet de loi 1 (PL1). Je me contenterai de souligner son manque de légitimité, qui découle de l'absence de processus constituant inclusif et de sa définition restrictive de la communauté politique québécoise.

Un processus vicié

Une constitution n'est pas une loi parmi d'autres. Elle est la *« loi des lois »*, comme l'affirme d'emblée l'article premier du PL1. En raison du statut supérieur qui lui est conféré et de ses effets durables sur l'ensemble de la vie politique, une constitution ne devrait jamais être adoptée à la hâte. Sa création ou sa révision doit plutôt obéir à des procédures particulières, distinctes du fonctionnement législatif courant.

On parle ainsi de *processus constituant* pour désigner la démarche par laquelle une communauté politique se définit et se dote de ses règles fondamentales. Ce processus est par nature exceptionnel. Pour être démocratiquement légitime, il doit s'extraire du quotidien parlementaire et s'appuyer sur une délibération élargie, idéalement porteuse d'un vaste consensus social. Plusieurs formes peuvent être envisagées — convention constitutionnelle, consultations publiques étendues, référendum —, mais elles partagent toutes un élément essentiel : elles s'écartent délibérément du processus habituel d'adoption des lois.

Une constitution sert à organiser et délimiter les pouvoirs publics. Sa légitimité démocratique doit donc être particulièrement solide. **C'est également l'avis du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne qui recommande un processus transpartisan et élargi à la société civile (p.41 du rapport).**

Cela est d'autant plus important ici puisque le PL1 ne fait pas que codifier ou réunir des dispositions existantes, **il modifie de manière significative l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire**, notamment en raison des dispositions renforçant le pouvoir de dérogation de l'Assemblée nationale.

Le processus suggéré ici (une loi ordinaire élaborée en vase clos, suivie d'une commission parlementaire, puis d'un vote à la majorité simple par les députés de l'Assemblée nationale) ne répond pas aux exigences minimales en matière de transparence et de légitimité pour une procédure constitutionnelle.

Une conception restreinte de la nation

Une constitution est aussi une manière de « faire société » : elle fixe les principes fondateurs qui orientent l'action publique et structurent nos rapports collectifs. Or le projet de constitution proposé transforme en profondeur cette conception du vivre-ensemble au Québec. Il entérine en effet une définition substantielle de la nation québécoise qui est loin de faire consensus, tout en attribuant à cette nation des « droits collectifs » susceptibles de moduler l'exercice des droits et libertés des individus ainsi que des groupes minoritaires.

Un tel redéploiement de l'équilibre entre droits individuels, droits des minorités et droits collectifs n'est pas anodin. Il engage une vision normative du Québec qui devrait faire l'objet d'une discussion large, pluraliste et inclusive. Une transformation de cette ampleur exige, plus que jamais, un débat public approfondi.

Cela est d'autant plus préoccupant que le projet, tant par sa forme que par son contenu, exclut les minorités historiques ou plus récentes, dont on ne reconnaît ni l'apport ni, en pratique, l'existence — si ce n'est brièvement, dans le préambule. Lorsque le texte énonce les principes fondamentaux destinés à guider le nouveau Conseil constitutionnel dans l'interprétation de la constitution du Québec, aucune référence n'est faite au respect des droits, à la présence ou au rôle des minorités. La participation des peuples autochtones et des communautés historiques anglophones à ce projet de société est complètement passée sous silence, alors même qu'elle est essentielle à toute conception inclusive et démocratique de la nation.

Je m'interroge particulièrement sur la place réservée aux peuples autochtones dans ce projet. Le préambule du PL1 reconnaît certes leur existence et leurs droits, mais cette reconnaissance demeure purement déclaratoire : elle ne trouve aucun prolongement dans les dispositions substantielles du texte. Comment, dès lors, concilier le principe d'intégrité territoriale, invoqué à plusieurs reprises dans le projet de loi, avec les droits et revendications territoriales des peuples autochtones ? L'interprétation de la Constitution par le Conseil constitutionnel ou par les tribunaux devra-t-elle tenir compte de ces droits ? Rien ne le précise. Plus préoccupant encore, ce projet impose une fois de plus aux peuples autochtones une constitution qui n'a pas été élaborée avec leur consentement. L'ironie de cette démarche n'échappera certainement pas aux députés de l'Assemblée nationale, à la lumière de l'expérience de 1982.

En résumé, le projet de loi 1 (PL1) manque de profondeur démocratique pour un texte qui bouleverse à ce point l'équilibre des pouvoirs, la protection des droits et nos relations collectives. Un processus aussi vicié sur le plan procédural ne peut qu'entraîner un sérieux déficit de légitimité pour la future constitution. Loin de renforcer la cohésion sociale et l'inclusion, ce projet risque plutôt d'accentuer les divisions au sein de la société québécoise.

Recommandations

Pour ces raisons, **je demande au gouvernement du Québec de retirer le projet de loi 1. S'il persiste dans la voie actuelle, j'invite les députées et députés de l'Assemblée nationale à rejeter ce texte en bloc.**

Je les encourage plutôt à engager **un véritable processus constituant**, afin que le Québec puisse se doter d'une constitution inclusive, démocratiquement légitime et véritablement représentative de l'ensemble de sa population.