



MÉMOIRE

Déposé aux fins du projet de loi 1
Loi constitutionnelle de 2025

Présenté à la Commission des institutions

Assemblée nationale du Québec

Novembre 2025

Recherche et rédaction

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 43 000 membres répartis dans 40 accréditations québécoises. Plus de 32 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise. Les 11 000 autres membres proviennent du secteur parapublic.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Mise en contexte

À l'hiver 2022, le gouvernement Legault a laissé entendre son intention de déposer un projet de loi constitutionnelle d'ici l'été, sans préciser plus formellement ses intentions. Cette question a finalement été complètement absente des débats lors des élections québécoises les plus récentes. On aurait pu croire cette question morte et enterrée. Or, faisant face à une grande impopularité et à la toute fin de son mandat, le gouvernement Legault a finalement décidé de soumettre sa proposition constitutionnelle, à laquelle doivent désormais réagir en urgence les acteurs et actrices de la société civile, dans un contexte où les lois restrictives, et limitant les droits fondamentaux se multiplient à l'Assemblée nationale.

Le SFPQ prend donc acte de la présentation du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Selon le gouvernement, celui-ci vise à édicter une première constitution québécoise définissant la nation québécoise, ses attributs, ses droits collectifs et les principes fondateurs de l'État national du Québec. Le projet crée également une *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, qui encadre étroitement l'action parlementaire et gouvernementale en matière constitutionnelle, notamment en limitant la capacité de contestation des organismes publics, ainsi qu'un *Conseil constitutionnel* chargé d'émettre des avis sur l'interprétation de cette nouvelle Constitution.

Une proposition controversée au mauvais moment

On ne peut donc que souligner l'ironie du geste posé par le gouvernement dans le contexte austéritaire actuel. Alors qu'il prétend renforcer la nature juridique de « l'État national du Québec », il poursuit simultanément une politique néolibérale de démantèlement matériel et administratif de cet État : mesures de mise à pied de milliers de travailleuses et travailleurs, gel d'embauche, dérèglementation de nombreux secteurs, recentralisation technocratique de certains organismes, réformes imposées sans dialogue, etc. En affaiblissant la capacité d'action des ministères et organismes, en fragilisant les conditions d'exercice du travail public et en comprimant les ressources de l'État, le gouvernement réduit directement la portée concrète des droits qu'il affirme vouloir protéger. Sans les fonctionnaires qui appliquent les lois, rendent la justice, protègent le public et offrent les services essentiels, à quoi peut bien servir une constitution ?

Par ailleurs, alors que le gouvernement invoque les manquements de la démocratie interne et l'opacité des pratiques du mouvement syndical pour justifier le dépôt du projet de loi n° 3, il est difficile de ne pas constater l'hypocrisie de sa propre démarche constitutionnelle. La rédaction du projet de constitution s'est déroulée au courant de l'été dans les couloirs d'un ministère, et sans information claire sur les orientations visées. Cette approche alimente la méfiance, déjà largement répandue parmi les acteurs sociaux et la population, face à ce document éminemment partisan qui semble avoir été conçu en prévision des élections d'octobre 2026.

Le fondement d'une constitution : le peuple

Avant d'aller plus loin, il importe de clarifier un élément important de notre position : il est tout à fait légitime de vouloir doter l'État du Québec d'une constitution écrite. Un tel acte fondateur peut servir à préciser le fonctionnement de l'État, à affirmer des principes démocratiques et à enchâsser les droits fondamentaux des citoyennes et citoyens du Québec. Cependant, tout dépend de la manière. Une constitution n'est pas un geste technique qui ne relève de débats qu'entre membres d'une petite élite ni une loi ordinaire.

Une constitution doit être un pacte démocratique auquel le plus grand nombre de citoyennes et de citoyens doit participer pour assurer sa légitimité. C'est précisément pourquoi le processus menant au dépôt et à l'adoption du projet de loi 1 pose un problème. Ainsi, les consultations générales de la Commission des institutions à l'Assemblée nationale ne constituent pas selon nous un forum adéquat pour mener un débat large, ouvert et authentique sur ce que devrait contenir une constitution. Son format, limité dans le temps et structuré autour d'auditions rapides et de mémoires préalablement rédigés, empêche une véritable participation citoyenne et ne permet pas de saisir l'ampleur des enjeux constitutionnels par des débats de fond.

Une constitution est un pacte social fondamental qui devrait reposer sur un dialogue démocratique approfondi, impliquant l'ensemble de la population, des groupes minorisés, des acteurs sociaux et communautaires, des Premières Nations, des organisations de la société civile et des milieux universitaires. La tenue de simples consultations générales, aussi utiles soient-elles dans le cadre d'un projet de loi ordinaire, ne répond donc en rien aux standards internationaux minimaux en matière d'élaboration constitutionnelle et ne peut être considérée comme un processus légitime pour refonder l'architecture juridique de l'État québécois.

Ces préoccupations procédurales sont d'autant plus importantes que la constitution proposée soulève des inquiétudes quant aux limites qu'elle pourrait imposer aux droits fondamentaux. En enchâssant dans la Constitution un ensemble de « droits collectifs de la nation québécoise » interprétés de manière extensive, le texte pourrait potentiellement créer un déséquilibre préoccupant avec les droits individuels reconnus dans la Charte québécoise. La création de nouvelles clauses de préséance et de nouveaux mécanismes pour soustraire des lois à l'examen judiciaire fragilise aussi la capacité des tribunaux de protéger les libertés publiques. Combinées au renforcement du pouvoir exécutif et à la limitation des contestations par des organismes publics, ces mesures contribuent à une architecture constitutionnelle qui restreint l'espace des droits et affaiblit les contrepouvoirs essentiels dans un État démocratique.

Quand la constitution est réduite à une simple loi

Enfin, le choix du gouvernement de faire de la Constitution du Québec une « simple » loi présente un autre risque majeur : elle pourra être modifiée au gré des changements de gouvernement par un vote de la majorité parlementaire. Cette approche nous semble problématique étant donné l'importance d'un tel document. Par exemple, au Québec, il est de longue tradition qu'un changement du mode de scrutin exige un large consensus entre les partis représentés à l'Assemblée : il nous paraît inconcevable que l'adoption ou la modification d'une constitution ne fasse pas l'objet d'une exigence comparable, voire supérieure. Entre le modèle ultraflexible proposé par le gouvernement Legault et un modèle excessivement rigide comme celui de l'État fédéral canadien, il existe une multitude d'options qui auraient pu à la fois assurer sa stabilité et son évolution au rythme des consensus sociaux.

En conclusion

L'ironie de la démarche gouvernementale atteint un sommet lorsqu'on lit l'article 17 de la loi constitutionnelle qui affirme que : « L'État tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire. » S'il en est ainsi, comment justifier que ce même peuple ne soit ni consulté, ni même informé, sur la constitution appelée à structurer l'État censé tirer sa légitimité de sa volonté ? Un processus véritablement démocratique impliquerait selon nous de vastes consultations publiques ouvertes sur l'ensemble du territoire, un débat national étendu et, ultimement, un référendum populaire. En l'absence d'un tel processus, le SFPQ se doit de faire uniquement la recommandation suivante :

Recommandation n°1

Que le gouvernement retire le projet de loi n° 1.