

Projet de loi n° 1

Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Mémoire présenté par la Fondation Lionel-Groulx
Novembre 2025

FONDATION
LIONEL-
GROULX

Table des matières

3	Position de la Fondation Lionel-Groulx
3	La Fondation Lionel-Groulx en bref
4	Considérations préalables
7	Constitution du Québec
9	<i>Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec</i>
10	<i>Loi sur le Conseil constitutionnel</i>
10	Modifications à la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>
10	Autres modifications
11	Liste des recommandations

Position de la Fondation Lionel-Groulx

La Fondation Lionel-Groulx se déclare en faveur du projet de loi n°1 : *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Nous suggérons néanmoins quelques modifications pour que le texte du projet de loi soit conforme encore plus explicitement à l'intention du législateur.

La Fondation Lionel-Groulx en bref

La mission de la Fondation Lionel-Groulx est d'œuvrer au développement et au rayonnement de la nation québécoise par la promotion de son histoire, de sa langue et de sa culture. Ces 15 dernières années, la Fondation a développé un nouveau créneau avec la production de contenus originaux et de qualité sur l'histoire du Québec.

Entre 2022 et 2025, elle a produit *Nos géants*, une série de 60 capsules pédagogiques mettant en vedette des figures incontournables de notre histoire qui ont contribué à la défense et à la vitalité de la langue française, de la Nouvelle-France à aujourd'hui. Ces capsules sont animées par des personnalités connues du public québécois, présentant la vie, les œuvres et les réalisations de ces géants. Les capsules sont diffusées à la télévision (TVA et MATV), sur le Web, sur Télé-Québec en classe et la plateforme pédagogique MaZoneCEC.

La Fondation est également active dans le domaine de l'édition. Elle fait écrire des ouvrages savants et de vulgarisation sur des sujets qui permettent de connaître notre histoire nationale. Sur le Web, elle mène de front un chantier Wikipédia visant à créer des articles et à bonifier des articles existants sur des sujets liés à l'histoire, à la langue et à la culture québécoise. Depuis 2019, plus de 350 articles ont été produits ou enrichis par son équipe de collaborateurs.

De 2015 à 2023, la Fondation a organisé une série d'entretiens intitulée *Figures marquantes de notre histoire*. Ces rencontres d'une heure animées par l'historien Éric Bédard ont permis à près d'une soixantaine d'invités de présenter un homme ou une femme ayant apporté des contributions majeures à la société québécoise. Organisés en partenariat avec Bibliothèque et Archives nationales du Québec et MATV, ces entretiens ont été diffusés à la télévision (MATV) et sur le Web. Ils ont également été rassemblés puis publiés en série de livres, publiés aux éditions VLB.

Depuis 2024, la Fondation est l'initiatrice de la série d'entretiens *Douze lois qui ont marqué le Québec*. Ces lois du droit civil ont façonné la société québécoise de façon unique, de 1867 à aujourd'hui. Animés par la vulgarisatrice en histoire Myriam Wojcik, ces entretiens sont organisés en collaboration avec Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BAnQ) et sont présentement diffusés sur QUB télé et QUB.ca.

Créée par l'historien Lionel Groulx et ses amis en 1956, la Fondation Lionel-Groulx est aussi héritière de sa maison, de sa bibliothèque, de ses archives et de son œuvre intellectuelle et littéraire. La Fondation se reconnaît un devoir de mémoire envers son fondateur.

Considérations préalables

Un projet de loi légal et légitime

La Fondation Lionel-Groulx constate que les Québécois vivent depuis toujours sous des constitutions qu'ils n'ont pas choisies. La *Loi constitutionnelle de 1982*, qui est l'actuelle constitution canadienne, a été adoptée malgré l'opposition formelle du Québec et n'a d'ailleurs jamais été signée par aucun de ses gouvernements. Et pourtant, l'État québécois, la nation québécoise et tous et chacun des Québécois y sont soumis.

La Fondation Lionel-Groulx remarque que la *Loi constitutionnelle de 1867* n'interdit pas aux provinces de se doter de leur propre constitution, en autant que celle-ci respecte les articles 58 à 90 qui en déterminent le contenu. Nous notons aussi que l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que la législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer relativement à « la modification de la Constitution de la province, nonobstant toute autre disposition de la présente loi, sauf en ce qui concerne la charge de lieutenant-gouverneur ».

En conséquence, et indépendamment de toute autre considération, la démarche entreprise par l'actuel gouvernement de doter le Québec de sa propre Constitution est tout à fait légale et légitime au regard même des lois constitutionnelles canadiennes.

Un projet de loi pertinent

Par ailleurs, du point de vue de la Fondation Lionel-Groulx, le projet de loi n°1 est d'une pertinence incontestable.

Nous considérons que le Canada est un pays plurinational. Outre les Premières Nations, les Inuits et la nation canadienne-anglaise, il existe au Canada une nation québécoise. Cette nation a le droit à l'existence sans condition, elle a le droit de protéger les pouvoirs de son État provincial, elle a le droit de définir elle-même son identité et ses valeurs, et elle a le droit de tracer les voies de son développement et de choisir son avenir.

Or, notre analyse est que, malheureusement, le Canada ne se reconnaît pas un caractère plurinational. Au contraire, et de plus en plus, il se voit comme *One country, one nation*¹. Les conséquences de cette attitude pour la nation québécoise sont importantes.

¹ Les Premières Nations elles-mêmes ont beau être appelées « nations », leur existence, leurs droits, leur identité et jusqu'aux personnes qui les composent sont entièrement définis par des lois fédérales qui leur sont imposées et sont interprétées par des tribunaux fédéraux. De plus, il faut noter que le Canada n'avance que très lentement, si même il avance, sur l'autonomie gouvernementale autochtone et encore moins sur la participation des Premières Nations, comme nations, aux institutions du pouvoir fédéral.

Quant au multiculturalisme, il a beau être enchâssé dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, depuis une vingtaine d'années il a été de moins en moins invoqué par les premiers ministres du pays comme une composante de l'identité canadienne, y compris par Justin Trudeau. De plus en plus, les Canadiens ne sont définis que comme des Canadiens tout court, et non plus des Sino-Canadiens, Canadiens Ukrainiens et autres dénominations faisant référence à une identité ethnique d'origine. On doit donc remarquer qu'à peu près au moment où la motion de 2006 a reconnu que les Québécois formaient une nation, au sens de communauté culturelle (ainsi que le révèle l'utilisation du vocable *Québécois* en français même dans le texte anglais), l'époque s'est close où Ottawa a trouvé utile de constituer les Canadiens en de telles communautés.

- Le gouvernement fédéral, notamment par l'aspiration disproportionnée de la capacité fiscale des contribuables, par son pouvoir de dépenser et par sa détermination à traiter directement avec les municipalités en passant par-dessus la tête des provinces, ainsi que la Cour suprême par son interprétation tendanciellement large des pouvoirs de l'État fédéral et restrictive de ceux des États provinciaux, ont tous deux favorisé en pratique sur le long terme une reconfiguration telle des pouvoirs que les provinces tendent à devenir un palier gouvernemental inutile dans un Canada unitaire dont une partie de la gestion serait décentralisée vers les municipalités. Il en résulte que l'État provincial québécois est de moins en moins en mesure d'exercer les compétences constitutionnelles que lui reconnaît pourtant explicitement la constitution canadienne, et encore moins d'exercer celles-ci de manière véritablement autonome. Toute Constitution du Québec qui prend la peine de réaffirmer nommément chacun et tous les pouvoirs dont jouit l'État provincial sera la bienvenue.
- Par ailleurs, le gouvernement fédéral et les tribunaux fédéraux ont une tendance très affirmée à discréditer, voire à nier non seulement le droit de la nation québécoise à son identité propre, mais jusqu'à l'existence même de celle-ci. En conséquence, tout ce qui peut contribuer à faire exister la nation québécoise et à réaffirmer ses droits est le bienvenu : y compris bien sûr la rédaction d'une Constitution du Québec.

Après la tenue du Référendum sur l'accession du Québec à la souveraineté, en 1995, c'est comme si, collectivement, les Québécois avaient vécu sous l'empire d'une injonction au silence sur les questions constitutionnelles. Mais pendant ce temps, ce n'est pas le *statu quo* qui a prévalu au Canada, plutôt une érosion constante des pouvoirs du Québec et de ses moyens d'agir, d'une part, ainsi qu'une amplification de la contestation de l'existence et de la légitimité de la nation québécoise. La Fondation Lionel-Groulx est heureuse de constater que le gouvernement du Québec, par le projet de loi n°1, a décidé de prendre ces problèmes à bras le corps.

Un projet de loi absolument nécessaire

À peine le projet de loi n°1 avait-il été déposé, le 9 octobre dernier, que certaines voix ont aussitôt contesté la légitimité de ses orientations fondamentales.

On lui a reproché notamment de se contenter de :

- Rappeler que l'État du Québec, dans l'existence de ses compétences constitutionnelles, reconnaît aux Premières Nations leurs droits existants – ancestraux ou issus de traités.
- Rappeler que l'Assemblée nationale reconnaît aux Premières Nations et aux Inuits du Québec, descendants des premiers habitants du pays, leur droit à maintenir et à développer leur langue et leur culture d'origine.
- Rappeler que l'État du Québec affirme l'identité nationale et constitutionnelle de la nation québécoise dans le respect des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise.

On a reproché aussi au projet de loi de :

- Considérer tous les Québécois comme des Québécois tout court, sans prendre la peine de mentionner la diversité de leurs origines ethniques.

Enfin, on a reproché au projet de loi n°1 de:

- Baliser l'interprétation que les tribunaux pourront faire de l'exercice de la liberté de religion en faisant prévaloir sur celle-ci, en cas de conflit, l'exercice du droit à l'égalité des hommes et des femmes.
- Baliser l'interprétation que font les tribunaux des droits et libertés individuels par une meilleure prise en compte des droits collectifs de la nation québécoise, une nation elle-même de plus en plus minoritaire à l'intérieur du Canada.

Bref, on a reproché au projet de loi de ne pas consentir d'avance aux Premières Nations et aux Inuits des droits qui n'ont pas encore été négociés, et de ne pas promettre davantage de droits et de privilèges à la communauté d'expression anglaise ; de privilégier l'intégration des nouveaux arrivants à la nation québécoise plutôt que le multiculturalisme désormais déclassé même au Canada ; et enfin de réaffirmer quelques valeurs sociales fondamentales largement partagées au Québec, à savoir : la laïcité de l'État, l'égalité des femmes et des hommes, une meilleure défense des droits collectifs de la nation (notamment le français) contre l'ultralibéralisme dont ont fait preuve les tribunaux canadiens depuis l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, ainsi que leur tendance à faire de la liberté de religion un droit « plus égal que les autres »².

Ainsi, on a pu voir que certains tiennent à tout prix à ce que rien ne change dans l'ordre constitutionnel canadien même si la preuve est faite depuis longtemps que celui-ci ne protège ni la nation québécoise, ni ses attributs et droits collectifs, ni ses valeurs sociales distinctes, et au contraire qu'il contribue à les éroder toujours davantage.

En conséquence, la Fondation Lionel-Groulx considère que **le projet de loi n°1 est non seulement pertinent mais absolument nécessaire à la défense de la nation québécoise aussi longtemps qu'elle reste à l'intérieur du Canada.**

Cela dit, le projet de loi n°1 est perfectible, et nos commentaires vont dans le sens de contribuer à son amélioration. Sauf exception indiquée ci-après, tous les articles que nous ne commentons pas recueillent notre approbation la plus entière.

* * *

Certains ont suggéré que la Constitution du Québec ne puisse être ni adoptée, ni modifiée comme une loi ordinaire puisqu'elle aura primauté sur tout autre règle de droit incompatible. Il serait donc sans doute pertinent de penser à une formule plus exigeante tant pour l'adoption que la modification.

2 À cet égard, la thèse de Louis-Philippe Lampron a bien mis en évidence la primauté accordée aux dispositions protégeant les convictions religieuses en droit canadien. Que le Québec décide d'accorder la primauté à l'exercice du droit à l'égalité des femmes et des hommes nous apparaît pour le moins aussi légitime. Voir : Louis-Philippe Lampron, *La hiérarchie des droits : convictions religieuses et autres droits fondamentaux au Canada*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, coll. Diversitas, 2012.

Constitution du Québec

De la nation québécoise

Article 3. La Fondation Lionel-Groulx appuie la définition donnée de la nation québécoise et de ses attributs. Toutefois, nous recommandons que le texte de la Constitution soit complété par l'adoption d'une motion de l'Assemblée nationale reconnaissant que chacune des Premières Nations et les Inuits, nommés chacune dans sa propre langue, forment elles-mêmes des nations.

En somme, en attendant que soient négociées de nation à nation des ententes permettant éventuellement de garantir aux peuples autochtones davantage d'autonomie gouvernementale et de protection culturelle au Québec, **nous souhaitons que l'Assemblée nationale adopte une motion les concernant semblable en tous points à celle adoptée à la Chambre des communes, en 2006, à propos de la nation québécoise.**

Des principes fondateurs de l'État national du Québec

Article 20. L'eau n'est pas le seul bien qui devrait être spécifiquement mentionné à titre de patrimoine commun de la nation québécoise. **La Constitution devrait réaffirmer que le gaz de schiste et le pétrole, le cas échéant, tout comme les minéraux, les forêts et l'ensemble des ressources naturelles en font partie aussi.**

Par ailleurs, en conformité avec l'alinéa 3 de l'Article 14 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (voir p. 18), et avec l'alinéa 3 de l'Article 14 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* (voir p. 28), il faudrait **ajouter** ici **que la culture québécoise fait partie du patrimoine commun de la nation.**

Article 22. Au libellé actuel « L'État est laïque », nous suggérons d'**ajouter** une précision : « **L'État a la responsabilité de se garder lui-même et de protéger les organisations publiques et parapubliques contre l'intrusion de toutes les normativités religieuses. Seules celles qui ont acquis avec le temps une connotation avant tout culturelle plutôt que religieuse peuvent être conservées (par exemple certains congés fériés).** » [Éventuellement, cela pourrait vouloir dire que l'État québécois ne reconnaîtrait plus que le mariage civil à titre d'acte d'état civil. Cela pourrait se faire moyennant une cérémonie distincte du mariage religieux ou, au moins, un aménagement distinct et repérable immédiatement avant ou après la cérémonie religieuse.]

Article 29. La Fondation Lionel-Groulx se montre sensible aux arguments des groupes de femmes qui estiment que, dans le contexte politique et juridique actuel au Canada, la liberté des femmes de recourir à une interruption de grossesse sera mieux protégée contre le contrôle judiciaire si on ne l'enchâsse pas dans la Constitution.

Article 30. La Fondation Lionel-Groulx appuie fortement cet article. Dans le contexte mondial actuel, caractérisé par des migrations considérables et la très grande facilité pour les migrants de conserver des contacts étroits avec leur culture et leur pays d'origine, il est plus important que jamais que l'État québécois affirme avec force qu'il veut l'intégration des immigrants à la nation québécoise et qu'il veut que les immigrants partagent cette volonté. Des pays comme le Royaume-Uni et même le Canada ont frappé les limites du multiculturalisme. Le sentiment d'appartenir à une nation commune est le garant de la cohésion sociale, on s'en aperçoit plus que jamais de nos jours. La nation québécoise n'est pas fondée sur l'ethnie, elle est fondée sur son État et sur sa culture : l'intégration culturelle doit être l'objectif de toute politique québécoise d'immigration.

Du Parlement du Québec

Article 35. La Fondation Lionel-Groulx ne juge pas superflu d'**allonger cet article pour énumérer à la fois les compétences exclusives du Québec et les compétences partagées** selon la *Loi constitutionnelle de 1982*.

C'est le lieu aussi de rappeler que le Québec a un **droit de regard sur certaines catégories d'immigration**.

Nous estimons qu'il faudrait aussi rappeler que, nonobstant leur rôle « d'administration de proximité » et les pouvoirs qui leur ont été dévolus, **les administrations municipales ne sont en rien des gouvernements et restent des « créatures » du Parlement du Québec**. Il faudrait peut-être trouver une autre formulation, mais il nous apparaît essentiel de rappeler leur statut subordonné à l'autorité du Québec, particulièrement dans le contexte où le gouvernement fédéral cherche à traiter directement avec elles.

Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec

L'action parlementaire

Article 5. La Fondation Lionel-Groulx appuie cette disposition. Cependant, comme les organismes communautaires autonomes ont manifesté leur inquiétude, il serait peut-être bon de souligner de nouveau ici que ceux-ci ne font pas partie des organismes visés à l'annexe 1.

Article 9. La Fondation Lionel-Groulx appuie fortement cette disposition. Comme l'a souligné le professeur Patrick Taillon, le « dialogue » entre le gouvernement et les tribunaux n'est plus aussi automatique qu'auparavant. Alors que, jusqu'en 2017, les tribunaux attendaient qu'une personne physique ou morale conteste la constitutionnalité d'une loi pour juger celle-ci et éventuellement l'invalidier, cette année-là « la Cour supérieure du Québec a prononcé la suspension de la loi 62 avant même qu'elle n'ait pu produire ses effets et au détriment de la présomption de sa constitutionnalité³. » Craignant la répétition de ce geste intempestif, le Québec a donc été contraint en 2019 de recourir de manière préventive, si l'on peut dire, à la clause de souveraineté parlementaire pour protéger la *Loi sur la laïcité de l'État*. Le Québec doit conserver le pouvoir d'utiliser cette clause à tout moment, sans avoir à contextualiser ou à justifier sa décision, ainsi d'ailleurs que lui en donne le droit l'article 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Article 17. Alinéa 1 : la loi prévoit que le gouvernement peut ordonner à un organisme ou un ministère de refuser une somme transférée par une institution fédérale. La Fondation Lionel-Groulx espère sincèrement que le gouvernement du Québec aura ce courage ; et qu'il aura celui de couper au moins d'autant le financement que lui-même accorde à cet organisme ou à ce ministère si son ordre est défié. Il est temps d'affirmer concrètement que le Québec refuse que ses compétences soient bafouées en raison de la capacité financière supérieure de l'État central. Le Québec devrait aussi avoir le courage de contester plus fréquemment devant les tribunaux les empiètements du fédéral dans ses compétences plutôt que d'accepter le financement fédéral et les conditions qui l'accompagnent.

La représentation du Québec

Articles 23 et 24. Actuellement, le Québec n'a ni pouvoir ni influence sur la nomination des membres du Sénat (censé être la chambre des régions) ni des juges à la Cour suprême (dont un des rôles est d'être une cour constitutionnelle). Les sénateurs et les juges en provenance du Québec ne représentent qu'eux-mêmes. La procédure proposée dans ces articles ne remédie pas à cette incongruité en ce sens que le gouvernement fédéral n'est en aucun cas contraint d'accepter les propositions du premier ministre du Québec. Mais au moins, par la procédure proposée, celles-ci acquièrent une certaine légitimité représentative du Québec et de la nation québécoise.

3 Patrick Taillon, « La laïcité à l'épreuve du dialogue interinstitutionnel au Canada », dans Lucia Ferretti et François Rocher, dir., *Les enjeux d'un Québec laïque. La loi 21 en perspective*, Montréal, Del Busso, 2020, 233.

Loi sur le Conseil constitutionnel

Article 3. La fondation Lionel-Groulx recommande de **créer un numéro distinct pour inscrire « le filet social » du Québec parmi les éléments que le Conseil constitutionnel aura à prendre en considération au moment de préparer un avis sur une initiative fédérale.** Ainsi, le filet social ne serait pas noyé dans le numéro 8 : « tout autre élément qu’il juge pertinent ».

En effet, le filet social québécois se distingue encore beaucoup du filet social canadien. Non seulement il est plus généreux, mais il est fondé sur un esprit plus social-démocrate que son équivalent canadien, essentiellement résiduel. De plus, les organismes publics et communautaires qui s’occupent des populations en difficulté sont maillés autrement qu’au Canada, et les valeurs au fondement de leurs interventions sont, elles aussi, passablement différentes (plus axées sur la défense des droits, par exemple, et moins moralisatrices). Or le fédéral, avec ses initiatives, vient souvent briser les objectifs définis par Québec en partenariat avec les organismes communautaires. En conséquence, il est de première importance, selon la Fondation Lionel-Groulx, que le Conseil constitutionnel sache que les initiatives fédérales concernant le filet social devront faire partie intégrante de ses préoccupations.

Par ailleurs, la Fondation Lionel-Groulx tient à ce qu’Hydro-Québec reste la propriété collective des Québécois. Or, le gouvernement fédéral, notamment par la Banque d’infrastructure du Canada, manifeste un intérêt de plus en plus explicite pour cette société d’État. **Il ne faudrait pas que le gouvernement du Québec perde ne serait-ce qu’une partie de l’actionnariat ou du contrôle d’Hydro-Québec aux mains de la BIC ou de communautés/nations qu’elle finance.** Le Conseil constitutionnel sera bienvenu de donner son avis sur cette question.

Modifications à la *Loi constitutionnelle de 1867*

Article 10. La Fondation Lionel-Groulx tient à souligner son accord avec le libellé de cet article. Il s’agit en quelque sorte de la version actualisée des revendications constitutionnelles de la nation québécoise de l’époque de *l’Acte de l’Amérique du Nord britannique* : « notre foi, nos droits, nos lois ». Comme hier, les Québécois revendiquent de nos jours leur propre rapport à la religion, l’intégralité de leurs droits individuels et collectifs, y compris celui de défendre et de promouvoir la langue française, ainsi que la tradition civiliste de notre nation.

Autres modifications

Article 21. La Fondation Lionel-Groulx est d’accord avec la modification apportée à l’article 9.2. de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Liste des recommandations

La Fondation Lionel-Groulx recommande que :

1. Constitution du Québec, article 3

En attendant que soient négociées de nation à nation des ententes permettant éventuellement de garantir aux peuples autochtones davantage d'autonomie gouvernementale et de protection culturelle au Québec, la Fondation recommande que l'Assemblée nationale adopte une mention les concernant semblable en tous points à la motion adoptée à la Chambre des communes, en 2006, à propos de la nation québécoise.

2. Constitution du Québec, article 20

2.1 En plus de l'eau, la constitution devrait réaffirmer que le gaz de schiste et le pétrole, le cas échéant, tout comme les minéraux, les forêts et l'ensemble des ressources naturelles soient reconnues comme des ressources collectives faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise.

2.2 En conformité avec l'alinéa 3 de l'Article 14 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (voir p. 18 du PL1), et avec l'alinéa 3 de l'Article 14 de la *Loi sur le Conseil constitutionnel* (voir p. 28 du PL1), il faudrait ajouter que la culture québécoise fait partie du patrimoine commun de la nation québécoise.

3. Constitution du Québec, article 22

Au libellé actuel « L'État est laïque », nous suggérons d'ajouter une précision : « L'État a la responsabilité de se garder lui-même et de protéger les organisations publiques et parapubliques contre l'intrusion de toute normativité religieuse. Seules celles qui ont acquis avec le temps une connotation avant tout culturelle plutôt que religieuse peuvent être conservées (par exemple certains congés fériés). »

4. Constitution du Québec, article 35

4.1 Ajouter après « Le Parlement est souverain dans ses domaines de compétence législative » l'énumération des compétences exclusives du Québec et des compétences partagées selon la *Loi constitutionnelle de 1982*.

4.2. Rappeler l'entente fédérale-provinciale sur l'immigration qui garantit au Québec un droit de regard sur certaines catégories d'immigration.

4.3 Préciser que les administrations municipales ne sont en rien des gouvernements et restent des « créatures » du Parlement du Québec.

5. Loi sur le conseil constitutionnel, article 3

La fondation Lionel-Groulx recommande de créer un numéro distinct pour inscrire « le filet social » du Québec parmi les éléments que le Conseil constitutionnel aura à prendre en considération au moment de préparer un avis sur une initiative fédérale.



Fondation Lionel-Groulx

261, avenue Bloomfield
Outremont (Québec) H2V 3R6
514 271-4759
info@fondationlionelgroulx.org