

A thick blue diagonal bar is positioned to the left of the title text.

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N° 1, *LOI CONSTITUTIONNELLE DE 2025 SUR LE QUÉBEC*

PRÉSENTÉ PAR :

INSTITUT DU NOUVEAU MONDE

Organisation indépendante et non partisane ayant pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique et oeuvrant principalement au Québec

À :

COMMISSION DES INSTITUTIONS

Dans le cadre de la consultation générale sur le Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*

19 novembre 2025

Crédits

Malorie Flon, directrice générale

Lili Jacob, chargée de projet, publications et contenus

Mathieu Arsenault, conseiller principal, affaires publiques

Philippe Meilleur, chargé de projet, publications et contenus

À propos de l'INM

L'INM est une organisation indépendante et non partisane qui a pour ambition d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à la vie démocratique.

L'action de l'INM a pour effet d'encourager la participation citoyenne et de contribuer au développement des compétences civiques, au renforcement du lien social et à la valorisation des institutions démocratiques.

L'équipe de l'INM est animée par la conviction que la participation citoyenne renforce la démocratie.

Pour nous joindre

5605, avenue de Gaspé, bur. 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télécopieur : 514 934-6330

Courriel : inm@inm.qc.ca

www.inm.qc.ca

Table des matières

Introduction	4
Synthèse des recommandations	6
Constats et recommandations	7
1. La participation citoyenne comme condition de la légitimité démocratique du projet de constitution	7
2. Protéger les contre-pouvoirs dans la constitution du Québec	8
3. Une occasion de renouveler le contrat démocratique entre la population, les élu·es et les institutions	10



Introduction

Partout dans le monde, la démocratie traverse une période de fragilité. La perte de confiance envers les institutions se manifeste par un affaiblissement de plusieurs indicateurs de santé démocratique : accès à une information indépendante, indépendance judiciaire, pluralisme électoral et protection des libertés civiles¹. Aux États-Unis d'Amérique — nos voisins immédiats — la polarisation politique, la déstructuration de l'administration publique fédérale et les attaques répétées contre l'indépendance d'institutions académiques et judiciaires en témoignent. La méfiance envers les processus électoraux, l'érosion du dialogue civique et la banalisation des attaques envers les contre-pouvoirs, sont des phénomènes qui menacent de s'accroître.

Au Québec, notre niveau de confiance envers nos institutions publiques est plus élevé, notre écosystème médiatique est mieux protégé, notre régime électoral est plus robuste. Mais nous subissons aussi les pressions de la polarisation affective², de la désinformation³ et les effets des inégalités de revenus⁴. Il n'est donc pas étonnant que selon un sondage récent, près d'un tiers de la population se dit inquiet pour l'avenir de la démocratie, et plus de la moitié estime qu'elle atteint ses limites et qu'un régime plus autoritaire serait préférable⁵. Il est possible que le 21^e siècle soit marqué par cette tension croissante entre démocratie et autocratie.

Le projet de *Constitution du Québec* que propose d'édicter la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (Projet de loi n° 1) s'inscrit dans ce contexte particulier de pressions multiples sur notre régime politique. Il arrive à un moment marqué par le besoin de renforcer et de renouveler la performance et la légitimité de nos institutions démocratiques. L'Institut du Nouveau Monde (INM) est favorable à l'idée de doter le Québec d'une constitution formelle et écrite, à la fois comme outil d'affirmation de notre identité nationale,

¹ Economist Intelligence Unit (2025). *Democracy Index 2024*, [<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>].

² Mathieu Lavigne (2025). *Comprendre nos différences pour apaiser nos différends*, dans *L'état du Québec 2025*, p.42-51. [<https://inm.qc.ca/edq2025>].

³ Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'IA et du numérique (2025). *La désinformation à l'ère numérique : impacts sur la démocratie et stratégies d'atténuation*. [<https://www.obvia.ca/ressources/la-desinformation-a-lere-numerique-impacts-sur-la-democratie-et-strategies-dattenuation>].

⁴ Geoffroy Boucher (2025). *Forte augmentation des inégalités de revenu depuis la pandémie au Québec*. Observatoire québécois des inégalités. [<https://observatoiredesinegalites.com/forte-augmentation-des-inegalites-de-revenu-depuis-la-pandemie-au-quebec/>].

⁵ CROP – Institut du Nouveau Monde (2025). *Les Québécois et leur rapport au temps : ambivalence et recherche d'équilibre*, selon le sondage réalisé pour L'état du Québec 2026, [<https://inm.qc.ca/edq2026>].

mais aussi d'affirmation de notre attachement à la démocratie. Nous avons d'ailleurs fait valoir l'intérêt d'une constitution québécoise et contribué à vulgariser son contenu et ses incidences en menant une vaste démarche d'assemblée constituante citoyenne et ouverte en 2018-2019⁶, dans le cadre d'une initiative de recherche-action et d'un projet de théâtre documentaire.

Ce mémoire fait toutefois valoir que ce contexte de pressions multiples sur notre démocratie doit nous inciter à une vigilance accrue. Comme loi des lois, une future Constitution du Québec devrait nous permettre de refonder le contrat qui nous lie les uns aux autres, dans une vision de société qui considère des citoyennes et citoyens non pas de simples consommateurs de services, mais bien comme des créateurs de valeur publique et des agents d'autodétermination. À cet effet, le processus d'adoption de la constitution nous semble aussi important que la justesse de son contenu. Ce dernier doit s'ancrer dans une participation publique élargie, une approche pédagogique, et être le fruit d'une démarche transparente.

Rappelons cet extrait du rapport des États généraux sur la réforme des institutions démocratiques du Québec en 2003 : « (...) l'adoption de la constitution du Québec est une action primordiale qui favorisera l'épanouissement démocratique du Québec en élargissant le champ de conscience et le champ des connaissances et des pratiques démocratiques permettant ainsi au citoyen d'assumer ses droits et ses responsabilités avec plus de maturité. »⁷ Cette mesure, appuyée par 82 % des citoyennes et citoyens sondés⁸, n'a toutefois pas donné lieu à des suites concrètes, le rapport du Comité directeur des États généraux étant demeuré lettre morte.

Les pages suivantes résument notre lecture des risques que comporte le Projet de loi n° 1 pour la légitimité et la santé démocratique du Québec. Nos recommandations visent à renforcer ce projet constitutionnel, afin qu'il ancre et reflète au mieux les ambitions et aspirations démocratiques du peuple québécois.

⁶ Institut du Nouveau Monde (2019). *CONSTITUONS!* [<https://inm.qc.ca/constituons/>].

⁷ « Prenez votre place! La participation citoyenne au cœur des institutions démocratiques québécoises », Rapport du Comité directeur sur la réforme des institutions démocratiques, 2003, Québec.

⁸ TURP, Daniel, « La Constitution québécoise : une perspective historique », (2008) 2 *Revue québécoise de droit constitutionnel* 16-71.



Synthèse des recommandations

-
1. Que toute loi édictant une *Constitution du Québec* soit fondée sur une démarche de participation publique ouverte et structurée, afin d'en assurer sa légitimité et de représenter le plus fidèlement possible les besoins, les intérêts et les aspirations de la population.
-
2. De réviser le chapitre II de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* afin d'y garantir explicitement le droit pour un organisme de contester devant les tribunaux toute loi, y compris celle dans laquelle une disposition de souveraineté parlementaire a été insérée.
-
3. De revoir le contenu du projet de *Constitution du Québec* ainsi que celui du chapitre II de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* afin d'empêcher qu'une formation politique majoritaire puisse amender trop aisément la constitution et de prévoir que certaines modifications majeures soient soumises à un référendum populaire.
-
4. D'intégrer minimalement un dispositif participatif à la *Loi sur le Conseil constitutionnel*, afin que les avis du Conseil s'appuient non seulement sur l'expertise des spécialistes, mais aussi sur la participation du public.
-



Constats et recommandations

1. La participation citoyenne comme condition de la légitimité démocratique du projet de constitution

L'INM note que le quatrième considérant du préambule de la *Constitution du Québec* que propose d'édicter la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (Projet de loi n° 1) réaffirme l'importance que le Québec accorde à la démocratie. Ce considérant souligne que « le Québec accorde une valeur primordiale à la démocratie et n'a pas d'attachement au régime monarchique ». Son article 17, contenu dans le chapitre premier (Des principes fondateurs) du titre quatrième (De l'État national du Québec) précise par ailleurs que « l'État tient sa légitimité de la volonté du peuple qui habite son territoire ».

Or, le processus d'élaboration du Projet de loi n° 1 apparaît en décalage avec ces principes : il n'a pas fait l'objet d'une démarche participative et citoyenne préalable, alors même qu'un tel exercice constitue l'un des fondements d'un régime démocratique. En l'absence d'un dialogue ouvert et inclusif avec la population, il existe un risque réel de fragiliser la légitimité démocratique du projet, son acceptation par la population, et la confiance des citoyennes et citoyens envers les institutions.

Une constitution n'a de sens que si elle reflète les valeurs, les aspirations et les intérêts communs de la population qu'elle représente. Ses éléments constitutifs — droits collectifs, principes fondamentaux et orientations de l'État — ne devraient pas découler d'une vision politique ou idéologique particulière, mais d'un exercice de démocratie participative permettant à la population d'exprimer ses points de vue et de contribuer à la définition de ce qui fonde notre vivre-ensemble. Cela implique également de reconnaître le rôle politique essentiel des peuples autochtones en intégrant leur participation et leur statut de peuples fondateurs au cœur même du processus constitutionnel.

L'INM recommande que toute loi édictant une *Constitution du Québec* soit fondée sur une démarche de participation publique ouverte et structurée, afin d'en assurer sa légitimité et de représenter le plus fidèlement possible les besoins, les intérêts et les aspirations de la population.

Un tel processus peut s'appuyer sur le modèle éprouvé d'assemblée citoyenne⁹ constituante, réunissant des personnes tirées au sort pour représenter la diversité

⁹ L'OCDE a largement documenté ce modèle dans les dernières années, et constitué une base de données de centaines d'initiatives à travers le monde. À titre d'exemples : OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*, 2020. et OCDE, *Participation citoyenne au cycle de l'action publique*. 2025.

démographique du Québec, et appelées à délibérer sur les éléments constitutifs du projet constitutionnel.

L'expérience menée par l'INM en 2018-2019, dont [le fruit a été présenté à l'Assemblée nationale](#) et le processus documenté aux Archives nationales, illustre la faisabilité et la valeur d'un tel processus. À cette occasion, 41 citoyennes et citoyens, sélectionnés aléatoirement selon un échantillonnage représentatif de la population québécoise, ont participé à la rédaction de la [Constitution citoyenne du Québec](#). Cette démarche, indépendante de toute orientation partisane, s'est appuyée sur trois grandes étapes : une assemblée d'inauguration, des commissions thématiques et une vaste consultation publique, comprenant dix forums régionaux, un appel à mémoires et un questionnaire en ligne.

Bien que réalisée dans un contexte expérimental, sans mandat gouvernemental et avec des ressources limitées, [cette expérience](#) s'est avérée un exercice d'habilitation (*empowerment*) exemplaire et a démontré que la délibération citoyenne permet de vulgariser des enjeux techniques et juridiques et d'en débattre. Elle a également révélé que ces échanges peuvent enrichir le contenu constitutionnel, notamment sur des questions telles que la participation publique, l'autonomie régionale, la gestion des ressources naturelles, les partenariats autochtones et la révision constitutionnelle. Elle a confirmé que de tels processus peuvent être réalisés à différentes échelles, de manière ponctuelle ou périodique, afin de soutenir le dialogue entre la population et ses institutions démocratiques.

2. Protéger les contre-pouvoirs dans la constitution du Québec

L'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* que propose d'édicter le Projet de loi n° 1 prévoit qu'aucun organisme ne peut financer ou entreprendre une contestation d'une disposition déclarée comme protégeant la nation québécoise, sauf exceptions limitées.

De plus, l'article 9 de cette même loi autorise le Parlement à inclure, sans justification ni contextualisation, une disposition de souveraineté parlementaire dans toute loi, et à soustraire cette loi à tout contrôle judiciaire fondé sur un droit ou une liberté visé par une telle disposition de souveraineté parlementaire.

La légitimité d'un régime démocratique repose pourtant sur la transparence des décisions publiques et sur l'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Le droit de contester constitue, par le fait même, un pilier essentiel de tout régime démocratique. Il garantit la responsabilité de l'action publique, la transparence des décisions et la protection des droits fondamentaux. En permettant aux citoyennes, citoyens et organisations de porter un différend devant les tribunaux, le droit de contester assure le bon fonctionnement du système de freins et contrepoids, indispensable à toute démocratie saine.

Concrètement, cette absence de justification et de possibilité de recours peut :

- Réduire la transparence du débat démocratique, en permettant l'adoption de mesures controversées sans en expliquer la nécessité;
- Affaiblir les contre-pouvoirs institutionnels essentiels à l'équilibre démocratique;
- Compromettre la protection des droits fondamentaux, en particulier ceux des groupes vulnérables ou marginalisés.

Ainsi, l'INM recommande de réviser le chapitre II de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* afin d'y garantir explicitement le droit pour un organisme de contester devant les tribunaux toute loi, y compris celle dans laquelle une disposition de souveraineté parlementaire a été insérée.

De plus, le Projet de loi n° 1 nous apparaît accorder à une majorité gouvernementale la possibilité de modifier unilatéralement la constitution, sans devoir obtenir l'appui d'autres groupes parlementaires ou de la population plus large. Cette facilité avec laquelle la constitution pourrait être modifiée par un seul parti politique nous semble contraire à l'esprit d'une loi qui tire sa légitimité de la volonté populaire.

Ainsi, l'INM recommande de revoir le contenu du projet de *Constitution du Québec* ainsi que celui du chapitre II de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* afin d'empêcher qu'une formation politique majoritaire puisse amender trop aisément la constitution et de prévoir que certaines modifications majeures soient soumises à un référendum populaire.

À titre d'exemple et de comparatif, la *Constitution citoyenne du Québec* de 2019 inclut un chapitre entier sur la révision constitutionnelle :

«74. Tout article de la présente Constitution est sujet à révision.

75. Une révision constitutionnelle peut être initiée par la majorité simple provenant d'au moins deux formations politiques des parlementaires de l'Assemblée nationale, ou par une initiative citoyenne requérant 50 000 signatures dans une majorité de régions administratives du Québec.

76. Pour toute révision majeure d'un article de la présente Constitution, une majorité au deux-tiers des suffrages exprimés à l'occasion d'une consultation populaire (référendum approubatif) est obligatoire. Est considérée comme majeure toute révision visant à ajouter ou supprimer un article ou à en modifier le sens.

Pour toute révision mineure, un vote majoritaire à l'Assemblée nationale est obligatoire. Est considérée comme mineure une révision de nature syntaxique qui précise, sans changer le sens, un article de la présente Constitution.

77. Toute révision constitutionnelle qui concerne directement les peuples autochtones doit être adoptée au préalable par ceux-ci selon le mécanisme qu'ils établiront.

78. Si le Québec est partie à un conflit armé ou si la sécurité physique de population est menacée, aucune révision constitutionnelle ne peut être adoptée.»¹⁰

3. Une occasion de renouveler le contrat démocratique entre la population, les élu·es et les institutions

Le contexte décrit dans le préambule appelle à renforcer le lien entre la population et ses institutions, condition essentielle à la pérennité de la démocratie comme régime politique souhaitable pour le Québec. En s'appuyant sur les principes du Partenariat mondial pour un gouvernement ouvert (transparence, participation citoyenne, responsabilité publique) que le gouvernement québécois a rejoint¹¹, le projet de *Loi sur le Conseil constitutionnel* que propose aussi d'édicter le Projet de loi n° 1 offre une occasion concrète pour penser la démocratie au-delà du seul moment électoral, et innover en matière de participation citoyenne à la vie démocratique.

Ainsi, l'INM recommande d'intégrer minimalement un dispositif participatif à la *Loi sur le Conseil constitutionnel*, afin que les avis du Conseil s'appuient non seulement sur l'expertise des spécialistes, mais aussi sur la participation du public.

Le choix d'un tel dispositif participatif devrait faire l'objet d'un dialogue entre les différents acteurs politiques et sociaux. Il pourrait prendre la forme d'une instance consultative citoyenne, à l'image du Forum de consultation de la Commissaire à la santé et au bien-être (CSBE)¹², une instance inscrite dans sa loi constitutive. Du point de vue de l'INM, une telle instance associée aux travaux du Conseil constitutionnel viendrait bonifier ses avis par des intrants délibératifs citoyens. Contrairement au Forum de consultation du CSBE, un mode de recrutement par tirage au sort pour accroître la représentativité des personnes réunies serait toutefois à privilégier.

Pour alimenter la réflexion sur le vaste spectre de possibilités par lesquelles la *Constitution du Québec* peut contribuer à renforcer le lien entre la population et les institutions politiques, voici d'autres idées tirées du chapitre XII «De la participation citoyenne» de la *Constitution citoyenne du Québec* de 2019. La plupart de ces idées pourraient aussi être envisagées dans le cadre d'une réforme parlementaire de façon à venir bonifier le régime de participation citoyenne aux travaux de l'Assemblée nationale.

«68. Est instituée une Chambre citoyenne, une instance paritaire, représentative et non partisane, composée de citoyens et citoyennes dont la désignation se fait par tirage au sort tous les deux ans, sur une base volontaire.
[...]

¹⁰ *Constitution citoyenne du Québec*, Art. 74-78.

https://inm.qc.ca/sites/inm.qc.ca/wp-content/uploads/docs/CONSTITUONS/constitution_citoyenne_quebec_INM.pdf

¹¹ Open Government Partnership (2025). *Fondements d'un gouvernement ouvert*.
[<https://www.opengovpartnership.org/fr/national-handbook/foundations/>].

¹² Commissaire à la santé et au bien être (2024). *Forum*.
[<https://www.csbe.gouv.qc.ca/forum.html>].

70. Un référendum d'initiative populaire est tenu sur toute loi ou traité si 50 000 signatures sont déposées. Il peut s'appliquer à tous les domaines. Le résultat populaire est décisionnel et le seuil d'approbation requis est fixé au deux-tiers des suffrages exprimés.

71. Les citoyens et les citoyennes ont un pouvoir d'initiative législative. Un projet de loi peut être présenté à l'Assemblée nationale lorsqu'il est appuyé par une pétition de plus de 25 000 personnes.»

En conclusion, le Québec dispose de tous les atouts pour adopter une constitution enracinée dans les besoins et aspiration de la nation et pour bâtir des institutions plus proches des gens qu'elles servent. Maintenir la confiance du public sera essentiel pour relever les défis majeurs de notre époque et préserver la vitalité démocratique du Québec.



INM

5605, avenue de Gaspé, bureau 404
Montréal (Québec) H2T 2A4

Téléphone : 1 877 934-5999

Télécopieur : 514 934-6330

Courriel : inm@inm.qc.ca

www.inm.qc.ca