

Projet de loi n° 1 : Un projet de loi qui menace l'équilibre démocratique

Dans le cadre d'une consultation générale sur le projet de loi n° 1,
Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec



Avant-propos

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec-FIQ, fondée en 1987, est une organisation syndicale dédiée à la représentation et à la défense des droits et intérêts de près de 90 000 professionnelles en soins infirmiers et cardiorespiratoires. Elle regroupe la vaste majorité des infirmières, infirmières auxiliaires, inhalothérapeutes et perfusionnistes cliniques travaillant dans les établissements de santé et de services sociaux à travers le Québec.

La FIQ est une organisation féministe composée à près de 90 % de femmes, qui sont à la fois professionnelles en soins, travailleuses des réseaux public et privé et usagères des services de santé. Elle s'implique activement dans la promotion et la défense des droits des femmes, tout en dénonçant publiquement les iniquités.

Fervente défenseuse des acquis sociaux, de l'égalité et de la justice sociale, la FIQ veille à l'amélioration des conditions de travail et d'exercice de ses membres, ainsi qu'à la qualité des soins offerts à la population. Elle est également un pilier essentiel de la protection et de la promotion du réseau public de santé québécois.

En tant que témoins privilégiées du fonctionnement quotidien du système de santé, les membres de la FIQ apportent une expertise riche et diversifiée grâce à leurs expériences variées auprès des multiples bénéficiaires du réseau de la santé et des services sociaux.

Table des matières

Résumé	1
Introduction	2
Principes démocratiques et hiérarchie des lois au Québec.....	4
Interruption volontaire de grossesse : un droit à protéger	8
Absence des peuples autochtones et des groupes minoritaires	10
Une loi qui menace l'accès à la justice	11
Disposition de souveraineté parlementaire : un déni de justice.....	13
Pour un réseau public, universel et accessible	14
Conseil constitutionnel : un risque pour l'état de droit	15
Changements législatifs : un recul inquiétant.....	17
Conclusion.....	19
Recommandations	20

Résumé

1

Le projet de loi n° 1 introduit des changements majeurs qui soulèvent de profondes inquiétudes pour la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec-FIQ. Ce projet, loin de renforcer la démocratie, menace l'État de droit en affaiblissant les contre-pouvoirs, en limitant l'accès aux tribunaux et en introduisant des concepts flous tels que les « droits collectifs de la nation québécoise », susceptibles de restreindre les droits des femmes, des minorités et des peuples autochtones.

Certaines dispositions, comme la « disposition de souveraineté parlementaire », retirent aux tribunaux leur rôle essentiel de contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des lois, compromettant la séparation des pouvoirs. La création d'un Conseil constitutionnel non judiciaire, le renforcement des clauses dérogatoires et les modifications législatives visant à imposer une interprétation contraire à la tradition québécoise de respect des droits et libertés de la personne accentuent ce risque. Ces mesures pourraient entraîner des reculs importants en matière de droits fondamentaux, notamment le droit d'association, le droit de grève, l'équité salariale et l'accès à la santé.

La FIQ s'inquiète également de l'absence de reconnaissance des droits ancestraux des Premières Nations, Inuits et Métis, ainsi que du danger que représente l'inclusion du droit à l'interruption volontaire de grossesse dans la loi constitutionnelle, qui pourrait rouvrir des débats et fragiliser un droit déjà protégé. Enfin, certaines dispositions menacent le financement fédéral en santé et favorisent la privatisation du réseau public, sans débat démocratique.

La FIQ appelle les membres de la Commission à agir pour protéger les droits fondamentaux, l'accès universel aux soins et l'intégrité de notre système démocratique.

Introduction

2

La Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec-FIQ intervient aujourd'hui, car il est de notre devoir de nous positionner sur ce projet de loi qui a des effets dévastateurs sur l'état de droit au Québec. À titre d'organisation féministe représentant près de 90 000 professionnelles en soins, nous sommes inquiètes des volontés manifestes du gouvernement d'effectuer des changements importants dans la gouvernance et les principes fondamentaux qui assurent la survie de notre démocratie libérale. Ce projet de loi, plutôt que de renforcer les droits des femmes et des minorités, vient les fragiliser.

Plus encore, à l'heure où l'on observe l'affaiblissement des régimes démocratiques, nous sommes particulièrement préoccupées par l'effritement des libertés fondamentales et des droits de la personne, incluant les attaques incessantes contre les contre-pouvoirs qui assurent le caractère libre de notre société. Le projet de loi n° 1, qui prévoit notamment l'interdiction et la limitation du droit de recourir aux tribunaux judiciaires pour contester la constitutionnalité d'une loi applicable au Québec, menace l'État de droit au point où certains perçoivent ce document comme un coup d'État législatif¹. Le projet d'une constitution est certes légitime, mais il nécessite de larges et sérieuses consultations préalables à son dépôt pour qu'un tel projet de société ait une quelconque légitimité et reflète l'ensemble des membres de la société qu'il est censé représenter.

Malheureusement, force est de constater que de telles consultations n'ont pas eu lieu préalablement à la rédaction de ce projet de constitution, ce qui entache irrémédiablement le processus et ne peut être racheté par des consultations visant à faire approuver a posteriori la vision d'un seul parti. Nous devons rester vigilantes face à l'instrumentalisation du droit à l'autodétermination et de la constitution à des fins antidémocratiques, en particulier lorsque cela met en péril nos droits juridiques.

Ce projet de loi s'inscrit dans une constellation de projets de loi qui, au nom des « droits collectifs de la nation québécoise », musellent la voix citoyenne, voix pourtant essentielle dans une démocratie. Le projet de loi n° 1 sert de cheval de Troie afin de démanteler, morceau par morceau, les contre-pouvoirs que sont les acteurs de la société civile, notamment les syndicats, en affaiblissant les seuls outils qui leur permettent de contraindre le gouvernement à respecter leurs droits, soit les tribunaux et les chartes des droits et libertés. En clair, la FIQ s'inquiète de l'effritement des droits et libertés fondamentaux, incluant les droits collectifs comme la liberté d'association, ainsi que l'instrumentalisation du droit à l'autodétermination

¹ PILON-LAROSE, Hugo. « Un "coup d'État législatif, estime un professeur de droit" », *La Presse*, [En ligne], [<https://www.lapresse.ca/actualites/politique/2025-10-15/projet-de-constitution-du-quebec/un-coup-d-etat-legislatif-estime-un-professeur-en-droit.php>] (Consulté le 19 novembre 2025).

au profit d'un droit général de la majorité qui ne tient pas compte des groupes marginalisés et qui affaiblit l'État de droit censé protéger les minorités contre les dérives de la majorité.

Le présent mémoire vise à formuler des recommandations à la Commission des institutions afin de protéger les droits fondamentaux des Québécoises et des Québécois, et plus précisément les droits de la personne tels que le droit d'association, les droits des femmes, des minorités et des Premières Nations. De plus, la FIQ fait plusieurs recommandations afin de protéger notre démocratie, préserver notre État de droit et participer aux discussions politiques publiques afin de s'assurer que notre société demeure libre et démocratique.

Principes démocratiques et hiérarchie des lois au Québec

4

En tant que démocratie libérale, la nation québécoise est régie par les principes de primauté du droit et de séparation des pouvoirs. En vertu de la primauté du droit, nul n'est au-dessus de la loi et celle-ci s'applique à toutes et à tous, y compris aux dirigeantes et aux dirigeants de la nation, afin d'éviter les dérives autoritaires. Pour prévenir la concentration du pouvoir dans les mains d'une seule personne ou d'un seul groupe, compte tenu du potentiel d'abus, le pouvoir de l'État est réparti en trois branches distinctes : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

L'État ne repose donc pas sur la seule volonté des dirigeantes et dirigeants, mais sur le droit. Il s'est ainsi constitué un État de droit où tant les droits démocratiques des citoyennes et citoyens que les droits fondamentaux des personnes vulnérables sont protégés. Le pouvoir législatif est composé de représentant-e-s élu-e-s qui votent les lois, tandis que le pouvoir exécutif applique ces lois et édicte des règlements selon le pouvoir qui lui est conféré par la loi. De plus, en vertu du principe du gouvernement responsable, les membres de l'exécutif, tels que les ministres et le premier ministre, siègent à l'Assemblée nationale et sont tenus de rendre compte aux élu-e-s de la nation de leur gestion du gouvernement.

Contrairement à d'autres systèmes politiques où les dirigeant-e-s n'ont à rendre de comptes à personne et ne font face à aucun contre-pouvoir, au Québec, l'action des ministres, du premier ministre et du gouvernement fait l'objet de la surveillance du pouvoir législatif par l'entremise des autres élu-e-s de l'Assemblée nationale.

Or, qu'en est-il de ce pouvoir de surveillance de la branche législative sur l'exécutif lorsque le parti au pouvoir contrôle également la majorité de sièges de l'Assemblée nationale? Qu'en est-il aussi des groupes minoritaires ou marginalisés qui ne seront jamais assez nombreux pour bénéficier d'une majorité?

Pour pallier cette potentielle tyrannie de la majorité au détriment des plus démunis et éviter de répéter des atrocités historiques infligées au nom de la protection de la nation, notre société s'est dotée d'une hiérarchie des lois qui enchâsse des droits et libertés fondamentaux de la personne au sein de la constitution ou de lois quasi constitutionnelles. Ces droits et libertés sont inspirés de ceux reconnus au fil des générations, depuis la *Magna Carta* jusqu'à aujourd'hui, mais dont l'importance a dû être réaffirmée à la suite des atrocités de la Deuxième Guerre mondiale, lesquelles ont mené à l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* par l'ONU. Cette déclaration visait à ce que certains droits de la personne soient universels et ne dépendent pas de la seule volonté de la majorité.

Voulant également protéger de tels droits, le Québec s'est doté en 1975 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « *Charte québécoise* »), inspirée du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et, bien entendu, de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Cette Charte s'applique tant aux rapports avec l'État qu'aux rapports privés entre les citoyennes et citoyens québécois. Le Québec a aussi décidé que la Charte québécoise occuperait le sommet de la hiérarchie législative dans la province et que toute autre loi de l'Assemblée nationale devrait la respecter. Cependant, puisqu'il s'agit d'une loi ordinaire, malgré sa portée quasi constitutionnelle, la Charte québécoise peut être modifiée par le législateur à la majorité simple des membres de l'Assemblée nationale.

Au fédéral, s'inspirant de la Charte québécoise et de la tendance mondiale en matière de droits et libertés, le gouvernement canadien a intégré une Charte des droits et libertés dans la Constitution canadienne en 1982, reprenant ainsi la plupart des droits protégés par la Charte québécoise. Faisant partie intégrante de la Constitution canadienne, qui trône au sommet de la hiérarchie des lois, toutes les lois canadiennes et québécoises doivent respecter la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après « *Charte canadienne* »).

Le rôle de faire respecter les droits et libertés conférés par les Chartes revient ainsi au pouvoir judiciaire. En effet, une des assises les plus importantes d'une démocratie libérale est un pouvoir judiciaire impartial et indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Cette indépendance permet aux tribunaux judiciaires de jouer leur rôle de contre-pouvoir, s'assurant que le pouvoir législatif respecte la Constitution et les principes de justice fondamentaux. Elle permet également aux tribunaux d'exercer leur pouvoir de surveillance et contrôle de la légalité des décisions du gouvernement.

Au Canada, ce pouvoir de surveillance et de contrôle judiciaire est conféré aux tribunaux supérieurs par la Constitution canadienne. Ce pouvoir est également confirmé par le *Code de procédure civile du Québec*², qui reconnaît la Cour supérieure du Québec comme le tribunal provincial pouvant exercer ce pouvoir, conjointement avec la Cour d'appel du Québec.

Cet État de droit a su, pendant de nombreuses années, protéger les droits fondamentaux des Québécoises et des Québécois tout en respectant le bien-être général des citoyennes et citoyens du Québec. Cet équilibre a

² Article 34, C.p.c.

permis à la société québécoise de progresser tout en respectant les droits et libertés des personnes marginalisées et minoritaires. Cette solidarité sociale et cette défense constante des droits de la personne ont permis des avancées importantes en matière de droits des femmes, d'équité salariale, de droit des travailleuses et travailleurs, de diversité sexuelle et de lutte contre la discrimination.

Cependant, le projet de loi n° 1 vient rompre cet équilibre en affirmant la suprématie du pouvoir législatif sur tous les autres pouvoirs formant notre système démocratique, affaiblissant ainsi le seul pouvoir complètement indépendant du pouvoir exécutif et législatif : le pouvoir judiciaire.

Qui plus est, en ajoutant le terme non défini de « droits collectifs de la nation québécoise »³ qui seraient « intrinsèques et inaliénables », alors que la Charte québécoise protégeait déjà le « bien-être général des citoyens du Québec », le projet de loi introduit un nouveau concept de droits collectifs non défini, qui pourra être utilisé pour limiter encore davantage les droits fondamentaux déjà protégés par la Charte. Par ailleurs, le projet de loi affirme que ces nouveaux « droits collectifs » devront être interprétés de manière extensive, ce qui implique une limitation encore plus grande de la portée de droits fondamentaux comme le droit d'association ou le droit à l'égalité pour une personne marginalisée.

Un tel ajout va à l'encontre du but même de la Charte des droits et libertés, soit de protéger les personnes contre les abus de l'État et de la majorité.

En effet, les droits collectifs de la majorité sont déjà protégés par l'Assemblée nationale, qui peut adopter des lois avec une majorité simple d'élu-e-s. Ajouter à ce pouvoir ne fait que diminuer celui des minorités et des groupes marginalisés, qui n'ont pas le loisir d'avoir une majorité législative. Cela vaut également pour des groupes très nombreux, mais encore discriminés et minoritaires, comme les femmes, qui verront leurs droits évalués à la lumière des « droits collectifs de la nation ». Il serait donc plus difficile de réussir des recours en matière d'équité salariale ou de lutte contre la discrimination, puisque l'importance accordée à la majorité se trouve renforcée par ce projet de loi, alors que celle des droits fondamentaux s'en trouve diminuée.

Cela pourra également avoir un effet important sur des droits fondamentaux qui sont aussi collectifs, comme le droit d'association et le droit de grève, qui devront être interprétés à la lumière des « droits collectifs de la nation ».

³ Projet de loi n° 1 : Article 1 (Préambule, art. 7 et 48 de la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec), article 2 (Préambule de la Loi sur l'autonomie constitutionnelle), article 3 (art. 3 al. 2 et art. 6 de la Loi sur le conseil constitutionnel), articles 20 et 25.

Pourtant, les Chartes actuelles offrent déjà des protections pour le bien-être général des Québécoises et des Québécois en autorisant la limitation de droits fondamentaux si elle se justifie dans une société libre et démocratique, c'est-à-dire qu'il y ait :

- ♦ Un objectif réel et urgent;
- ♦ Un lien rationnel entre la mesure et l'objectif recherché;
- ♦ Une atteinte minimale au droit protégé;
- ♦ La mesure est proportionnelle.

Ce sont là des critères suffisants pour assurer un équilibre entre les droits fondamentaux et les autres droits des citoyennes et citoyens. Rompre cet équilibre met notre État de droit en danger et affaiblit notre régime de protection des droits et libertés.

Ce projet s'inscrit dans une série de projets de loi adoptés au cours des dernières années visant à effriter les droits fondamentaux de groupes ayant des opinions opposées au gouvernement en place.

Interruption volontaire de grossesse : un droit à protéger

8

En tant qu'organisation syndicale représentant près de 90 % de femmes, la FIQ a toujours défendu le libre choix. Les Québécoises se sont battues au fil du temps pour obtenir le droit de disposer librement de leur corps et prendre leurs propres décisions quant à leur santé reproductive. La FIQ, comme organisation syndicale féministe représentant des professionnelles en soins, a lutté aux côtés d'organisations de la société civile pour le droit des femmes à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), une avancée majeure pour toutes les femmes de Québec.

Or, l'inclusion dans le projet de loi n° 1 de l'article 29 en tant que principe fondateur suscite des préoccupations. Même si la volonté exprimée par le gouvernement est de « protéger la liberté des femmes à avoir recours à une interruption volontaire de grossesse (IVG) », cette inscription ouvre la porte à des dérives qui pourraient avoir l'effet inverse. Il est évident qu'une fois l'IVG inscrite dans la loi, des groupes pro-vie tenteront de faire définir le terme et pourront, entre autres, contester ce droit devant des tribunaux ou chercher à le baliser, notamment en limitant l'IVG à quelques semaines.

Comme le précise la Fédération du Québec pour le planning des naissances (FQPN), cet ajout comporte plus de risques de recul du droit à l'avortement que d'avancées⁴. En 2023, les groupes de femmes de Québec s'étaient mobilisés en ce sens et avaient réussi à reculer la ministre de la Condition féminine de l'époque, Martine Biron, qui souhaitait également légiférer le droit à l'avortement en l'inscrivant dans un projet de loi⁵.

Considérant que le droit des femmes à disposer de leur corps est protégé par le *Code civil du Québec* ainsi que par la jurisprudence de la Cour suprême depuis l'arrêt *Tremblay c. Daigle*, et que l'IVG n'est plus une infraction criminelle au Canada depuis l'arrêt *Morgentaler*, la FIQ recommande le retrait de toute mention de l'IVG dans le projet de loi afin de ne pas rouvrir de débat juridique. Si le souhait du ministre est de permettre aux femmes de recourir à l'avortement selon leurs besoins, il devrait concentrer ses efforts sur l'accès et la disponibilité de ce soin pour toutes, y compris celles vivant dans des régions éloignées. En ce sens, nous réitérons les propos tenus par la Dre Geneviève Bois, selon lesquels certaines régions ne disposent encore aujourd'hui d'aucun, ou d'un seul ou deux points de service⁶. L'action du

⁴ FQPN. *La FQPN exige le retrait de l'article sur l'avortement du projet de loi constitutionnelle*, [En ligne], [\[https://fqpn.qc.ca/nouvelles/la-fqpn-exige-le-retrait-de-larticle-sur-lavortement-du-projet-de-loi-constitutionnelle/\]](https://fqpn.qc.ca/nouvelles/la-fqpn-exige-le-retrait-de-larticle-sur-lavortement-du-projet-de-loi-constitutionnelle/) (Consulté le 19 novembre 2025).

⁵ DUVAL, Véronique. « Le droit à l'avortement menacé s'il est enchâssé dans la constitution? », *Radio-Canada*, [En ligne], [\[https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2199587/avortement-grossesse-sante-femmes-choix-loi\]](https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2199587/avortement-grossesse-sante-femmes-choix-loi) (Consulté le 19 novembre 2025).

⁶ COLLÈGE DES MÉDECINS DU QUÉBEC. « Droit à l'avortement, ne baissions pas la garde! », [En ligne], [\[https://www.cmq.org/fr/informer-sante/infocmq/soins/droit-avortement\]](https://www.cmq.org/fr/informer-sante/infocmq/soins/droit-avortement) (Consulté le 19 novembre 2025).

gouvernement devrait donc être orientée vers la facilitation de l'accès pour toutes, et non vers l'inclusion du droit à l'IVG dans une loi constitutionnelle, qui ouvrirait la voie à un recul des droits des femmes.

Recommandation 1**La FIQ recommande :**

- ♦ De retirer l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec du projet de loi n° 1.

Absence des peuples autochtones et des groupes minoritaires

10

À la lecture des articles formant les principes fondateurs du présent projet de loi, la FIQ a été surprise de constater la quasi-absence de dispositions concernant les Premières Nations, les Inuit et les Métis⁷. Faut-il rappeler que toutes ces personnes font partie du Québec? Selon la Fédération, le gouvernement a manqué une belle occasion de poser un geste de réparation envers les erreurs du passé, en les consultant adéquatement et en reconnaissant clairement, par exemple, leurs droits ancestraux, leurs droits en tant que nations, leurs langues, et leur culture.

Qui plus est, l'article 23 de la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec du projet de loi affirme que le territoire du Québec est indivisible, niant par le fait même le droit à l'autodétermination des Premières Nations.

La Fédération déplore aussi que les droits et libertés des groupes minoritaires (visibles ou ethniques) soient affaiblis par Loi constitutionnelle, alors qu'ils contribuent à l'avancement et à la richesse du Québec. En ce sens, rappelons que sans l'apport de ces personnes, des pans de la société québécoise n'auraient pas pu fonctionner durant la pandémie de COVID-19. Les droits de ces groupes, qu'ils soient établis ici de longue date ou plus récemment, doivent être protégés et renforcés dans un projet aussi important que la constitution du Québec.

Recommandation 2

La FIQ recommande :

- ♦ De tenir une consultation étendue des Premières Nations, des Inuits et des Métis;
- ♦ De reconnaître leurs droits ancestraux et leur droit à l'autodétermination.

⁷ ANDRÉ, Nadir. « Une constitution pour le Québec? L'affront de trop », *Radio-Canada*, [En ligne], [<https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/2199544/constitution-quebec-autochtones-nadir-andre>], (Consulté le 19 novembre 2025).

Une loi qui menace l'accès à la justice

11

La Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec prévoit de nombreuses dispositions qui inquiètent les différents acteurs de la société civile, car elles limitent et entravent significativement leur capacité à saisir les tribunaux pour faire valoir leurs droits. Ces dispositions sont susceptibles d'entraîner des conséquences désastreuses sur le régime démocratique et créent un déséquilibre qui ouvre la porte à une dérive autoritaire de l'État.

Tout d'abord, concernant l'introduction d'une disposition déclaratoire⁸ voulant qu'une loi protège la nation québécoise et qu'elle ne puisse être contestée quant à son caractère opérant, son applicabilité constitutionnelle ou sa validité par une institution ou une organisation sous peine de sanctions financières, il nous semble que cette disposition constitue une dérive importante. Il convient de souligner que la rédaction du texte porte à confusion quant à l'application de cette disposition à certains organismes, en raison de l'interprétation à donner aux termes « ou d'autres sommes provenant d'impôts, de taxes, de droits ou de sanctions prélevés en application d'une loi du Québec [...] ». Devons-nous comprendre que le précompte syndical, qui constitue un droit prélevé en application du Code du travail, serait visé par cette disposition? Ou devons-nous plutôt considérer que la disposition ne vise que la liste d'organismes prévue en annexe du projet de loi? Il n'en demeure pas moins que le flou de cette disposition peut mener à différentes applications, ce qui est problématique, surtout lorsqu'il est question d'un droit aussi fondamental que celui d'ester en justice.

En santé, nous devons composer avec le fait que l'employeur est le gouvernement et que c'est ce même gouvernement qui peut adopter des lois régissant les conditions de travail de nos membres. Comment défendre alors les intérêts de nos membres si une loi ou un décret prévoyant des conditions du travail est frappé de cette disposition déclaratoire? Comment concilier la liberté d'association ainsi que le droit à une négociation collective avec l'intérêt manifeste du gouvernement pour la protection de « droits collectifs de nation québécoise »? Il nous semble essentiel que cette déclaration de protection de la nation puisse être débattue lorsqu'il sera question d'en contester la validité constitutionnelle, surtout lorsqu'elle sera mise en opposition avec des droits fondamentaux et des libertés de la personne protégés par les Chartes.

⁸ Article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* introduit par l'article 2 du projet de loi n° 1.

De plus, nous ne pouvons passer outre le fait que cette disposition, au-delà de l'atteinte injustifiée au droit d'ester en justice de certains organismes, constitue une forme manifeste d'intimidation à l'égard des administrateur-trice-s et dirigeant-e-s de ces organismes dans leur prise de décision concernant une contestation d'une disposition ou d'une loi visée par la disposition déclaratoire et les menaces de sanctions financières. On ne peut que critiquer les nombreux projets de loi présentés récemment à l'Assemblée nationale qui incluent des dispositions punitives et dissuasives déraisonnables, comme certains articles de la *Loi visant principalement à instaurer la responsabilité quant à l'amélioration de l'accès aux services médicaux et à assurer la continuité de la prestation de service*⁹, ou encore dans le projet de loi n° 3¹⁰, *Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail*.

Cette approche tous azimuts à la protection de la nation québécoise, sans possibilité de recourir aux tribunaux judiciaires, et l'intimidation des administrateur-trice-s et dirigeant-e-s par le biais de sanctions financières, constituent une réelle attaque contre les mécanismes de contre-pouvoir et ne sauraient se justifier dans une société libre et démocratique. Cette attaque a d'ailleurs été dénoncée par le Barreau du Québec¹¹, et nous joignons notre voix à la leur sur cet aspect.

Recommandation 3

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* du projet de loi n° 1.

⁹ Articles 141 à 163 et 173.

¹⁰ Articles 7 et 9 du projet de loi n° 3, *Loi visant à améliorer la transparence, la gouvernance et le processus démocratique de diverses associations en milieu de travail*.

¹¹ BARREAU DU QUÉBEC. Communiqué du 13 novembre 2025, [En ligne], <https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiques-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/#:~:text=Montr%C3%A9a%2C%20le%2013%20novembre%202025,nuisibles%20%C3%A0%20notre%20r%C3%A9gime%20d%C3%A9mocratique.>

Disposition de souveraineté parlementaire : un déni de justice

13

Autre dérive autoritaire : l'article 9 de la partie II du projet de loi¹² introduit une nouvelle clause dérogatoire étendue, nommée « disposition de souveraineté parlementaire », qui interdit tout dépôt de pourvoi en contrôle judiciaire d'une loi lorsque cette disposition y est inscrite. Cette mesure retire ainsi aux tribunaux leur pouvoir de surveillance et contrôle de la légalité et de la constitutionnalité des lois, pouvoir pourtant essentiel au bien-être de notre démocratie.

Contrairement à la disposition de dérogation prévue à la Charte canadienne, cette clause ne prévoit aucune durée maximale de dérogation aux droits et libertés, ni de date à laquelle cette dérogation doit être renouvelée par l'Assemblée nationale.

De plus, contrairement aux dispositions de dérogation aux droits et libertés déjà prévues à la Charte québécoise et à la Charte canadienne, cette nouvelle disposition interdit complètement de s'adresser aux tribunaux, alors que les dispositions actuelles permettent de le faire et laissent à ceux-ci le soin de vérifier si les conditions d'application de la clause dérogatoire ont été respectées et, au besoin, de déclarer la loi inconstitutionnelle ou inopérante.

Empêcher les citoyen-ne-s et acteurs de la société civile, à tout jamais, de s'adresser aux tribunaux afin de contester une loi constitue un recul majeur des droits et libertés, indigne d'une société libre et démocratique qui a longtemps fait la fierté des Québécoises et des Québécois.

Une telle prohibition de recours aux tribunaux constitue un déni de justice qui affaiblit intentionnellement le pouvoir judiciaire, viole la séparation des pouvoirs, rend illusoire la défense des droits et libertés protégés par la Charte québécoise et met en péril le caractère libre et démocratique de la société québécoise.

La primauté du droit et l'État de droit sont les seuls remparts des Québécoises et des Québécois contre les abus de leurs droits. Par conséquent, notre droit à toutes et à tous de s'adresser aux tribunaux est fondamental et doit demeurer inaliénable.

Recommandation 4

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer l'article 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* du projet de loi n° 1.

¹² Article 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle* introduit par l'article 2 du projet de loi n° 1.

Pour un réseau public, universel et accessible

14

Le projet de loi n° 1 suscite des inquiétudes pour la Fédération concernant le droit à la santé et à l'accès aux soins de santé. Au Québec et au Canada, le droit à la santé est protégé par la *Loi canadienne sur la santé* ainsi que par des lois telles que la *Loi sur la santé publique*, la Charte des droits et libertés de la personne, la *Loi sur l'assurance maladie*, la *Loi sur l'assurance médicaments*, la *Loi sur l'assurance hospitalisation* et la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*. Ainsi, le droit à la santé fait l'objet d'une justiciabilité indirecte. On doit les principes d'administration publique, d'universalité, de transférabilité, d'accessibilité et d'exhaustivité à la *Loi canadienne sur la santé*. Ce sont ces principes qui maintiennent un réseau public québécois, contre toutes attaques, y compris celles du gouvernement québécois.

Pour le Québec, le financement fédéral en santé est primordial, non seulement parce qu'il constitue la source principale de financement, mais aussi parce qu'il permet de garantir les principes de gratuité dictés par la *Loi canadienne sur la santé*. Ces principes sont chers à la Fédération, car le système de santé public québécois est essentiel pour que la population ait accès aux soins en fonction de ses besoins et non de sa capacité à payer. Plus encore, pour la FIQ, l'accès universel aux soins dans un réseau public fort est l'un des moyens de tendre vers une société plus juste et équitable.

Ainsi, les dispositions permettant au gouvernement du Québec d'interdire aux organismes de recevoir des fonds fédéraux, de participer à une activité de communication ou d'élaboration de politique d'une institution fédérale, de participer aux travaux parlementaires fédéraux, de participer à l'élaboration de règlements fédéraux ou à toute autre situation désignée par le gouvernement, ainsi que de suspendre ou de résilier toute entente avec une institution fédérale lorsqu'il s'agit d'une compétence provinciale, mettent directement en péril le droit à la santé des Québécoises et des Québécois et favorisent l'accélération de la privatisation du réseau de la santé et des services sociaux, et ce, sans débat parlementaire.

Recommandation 5

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer l'article 17 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* du projet de loi n° 1.

Conseil constitutionnel : un risque pour l'état de droit

15

La création d'un Conseil constitutionnel dans le projet de loi n° 1, qui se veut une instance non judiciaire chargée de donner des avis à l'Assemblée nationale sur l'interprétation de la Constitution du Québec ou sur les conséquences pour le Québec d'une initiative fédérale, s'inspire du Conseil constitutionnel français. Or, la particularité dite « hybride » de la tradition juridique au Québec, marquée par la dynamique entre la tradition civiliste et la tradition de *common law*, nous distingue largement du système français. L'évolution de cette dynamique entraîne au Québec une approche et une analyse très différentes des litiges portant sur des droits fondamentaux, comparativement à la France.

On peut penser, par exemple, aux différences en matière d'ordonnancement législatif des droits fondamentaux en France, qui se manifestent par une agglomération de textes législatifs successifs, en plus de la jurisprudence développée par trois juridictions principales (le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation)¹³. Alors qu'au Canada et au Québec, la présence de la Charte canadienne et de la Charte québécoise, ainsi que l'unité assurée par la Cour suprême du Canada ou la Cour d'appel du Québec, garantissent une stabilité et une simplification des sources d'interprétation des droits fondamentaux.

Confier l'interprétation de la Constitution et des Chartes à un organe de l'Assemblée nationale usurpe, selon nous, le pouvoir actuellement confié aux tribunaux judiciaires d'interpréter ces textes supralégislatifs porteurs des droits fondamentaux. La nature des litiges portant sur l'interprétation des droits fondamentaux soulève généralement des questions complexes et nécessite une analyse factuelle et juridique approfondie pour en permettre leur résolution. À quelles garanties procédurales, ou même à quelle portée de l'avis confié au Conseil constitutionnel, les acteurs de la société civile peuvent-ils s'attendre? Considérant que le projet de loi n° 1 prévoit que les délibérations du Conseil constitutionnel seront sous scellés pour une période de 25 ans, comment serons-nous à même de comprendre les réflexions qui appuient ces avis?

Par ailleurs, la possible nomination de personnes n'ayant aucune formation juridique pour interpréter des textes constitutionnels soulève de grandes inquiétudes quant à la nature des avis qui seront rendus et leur valeur juridique. Qui plus est, l'exigence que les membres du Conseil constitutionnel soient choisi-e-s en fonction de leur sensibilité pour la protection des « droits collectifs de la nation » et de l'autonomie constitutionnelle soulève

¹³ DAVID, Gilles. *Les 25 ans de la Charte canadienne des droits et libertés – Le rôle du juge face aux droits fondamentaux garantis par des normes fondamentales : France-Canada, une vision croisée*, Éditions Yvon Blais, 2007, p.125-161.

également des questions quant à leur impartialité et leur respect des droits de la personne.

Se pose également la question de l'impact d'un tel avis si une décision rendue par la Cour suprême du Canada porte sur un droit protégé à la fois par la Charte canadienne et par la Charte québécoise : quelle préséance aurait cet avis? Le souci de préserver la cohérence générale entre les différentes sources de droits fondamentaux, qui ont permis des progrès significatifs en matière de droits de la personne, en particulier en matière de liberté d'association, milite selon nous pour que les tribunaux maintiennent leur rôle crucial de veiller à l'interprétation législative des Chartes et du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Recommandation 6**La FIQ recommande :**

- ♦ De retirer l'article 3 du projet de loi n° 1 (Loi sur le Conseil constitutionnel).

Changements législatifs : un recul inquiétant

17

Au chapitre des modifications législatives avancées dans le projet de loi n° 1, on y prévoit un ensemble de changements qui témoignent de la méfiance du gouvernement à l'égard des tribunaux ou qui, par l'ajout de règles interprétatives, font fi de la particularité du système juridique québécois pour privilégier de façon désincarnée une tradition qui ne correspond pas à la réalité de notre système.

En plus des modifications proposées affectant la capacité de saisir les tribunaux sur une question qui remettrait en cause la constitutionnalité d'une loi visée par la disposition de souveraineté parlementaire, le gouvernement ajoute au Code de procédure civile des critères législatifs pour l'octroi d'une demande de sursis de l'application d'une loi¹⁴ lorsque son caractère opérant, son applicabilité constitutionnelle ou sa validité est contesté. Or, ces modifications révèlent, selon nous, un manque de confiance du gouvernement envers les tribunaux de droit commun chargés d'examiner une telle question.

S'il est vrai que le Code de procédure civile ne prévoit pas textuellement les conditions d'obtention d'un sursis d'application d'une loi, les tribunaux judiciaires connaissent parfaitement ces critères et savent faire preuve de la déférence nécessaire à l'égard du législateur. Récemment, la Cour d'appel du Québec¹⁵ s'est penchée sur les critères applicables à la suspension d'une loi en cours d'instance et a rappelé qu'il existe une présomption selon laquelle la loi contestée a été adoptée pour le bien public et qu'elle poursuit un objectif d'intérêt général valable. Cette réaffirmation des critères et l'analyse menée par la Cour d'appel témoignent, selon nous, de l'importance accordée par les tribunaux à cette question et du fardeau de preuve élevé auquel font face les justiciables lorsqu'ils demandent la suspension de dispositions législatives. Ainsi, la modification proposée est inutile et ne sert qu'à renforcer la méfiance injustifiée du gouvernement envers les tribunaux de droit commun.

Par ailleurs, le projet de loi, par sa volonté de modifier unilatéralement la Constitution canadienne afin d'y inscrire uniquement la tradition civiliste de l'État¹⁶ et de modifier la loi d'interprétation¹⁷ pour prévoir que les lois s'interprètent dans le respect de cette tradition, semble vouloir écarter la jurisprudence actuelle en matière de droits de la personne et inciter les tribunaux à ignorer ces précédents dans leurs interprétations des Chartes

¹⁴ Article 31, projet de loi n° 1.

¹⁵ Procureur général du Québec c. Gaspé Énergies inc., 2025 QCCA 629.

¹⁶ Article 10, projet de loi n° 1.

¹⁷ Articles 38 et 39, projet de loi n° 1.

canadienne et québécoise des droits et libertés. Une interprétation aussi étroite de la tradition juridique québécoise pourrait entraîner des reculs importants en matière de droits de la personne et faire perdre des acquis durement obtenus devant les tribunaux, tels que le droit de grève (arrêt Saskatchewan)¹⁸, le droit d'association (arrêt Police Montée)¹⁹, le droit à l'accommodement (handicap), l'équité salariale, les programmes d'accès à l'égalité (femmes et minorités) et plusieurs autres droits fondamentaux.

Recommandation 7**La FIQ recommande :**

- ♦ De retirer les articles 10, 38 et 39 du projet de loi n° 1.

¹⁸ Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan, 2015 CSC 4.

¹⁹ Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général), 2015 CSC 1.

Conclusion

19

Le FIQ remercie les membres de la Commission des institutions d'avoir pris connaissance de ce mémoire et des recommandations qui y sont formulées. La Fédération espère que celles-ci seront prises en considération par les membres de la Commission afin de ne pas brimer les droits fondamentaux des Québécoises et des Québécois. Les élues et élus ont le devoir de représenter les intérêts de leurs commettants et d'être garants du bien commun en protégeant les intérêts et, bien évidemment, les droits fondamentaux de toutes et tous les membres de notre société. Or, ce projet de loi contrevient à votre rôle premier de gardiens de l'intégrité de nos institutions démocratiques.

Ce mémoire s'inscrit dans la mission de la Fédération de représenter les intérêts des 90 000 membres : infirmières, infirmières auxiliaires, inhalothérapeutes et perfusionnistes cliniques. Le projet de loi n° 1, tel que présenté, contient des éléments hautement préoccupants, particulièrement pour les femmes et les minorités. Nous ne pouvons rester silencieuses sur ce qui nous apparaît comme un recul en matière de droits fondamentaux et un glissement autoritaire.

Recommandations

20

Recommandation 1

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer l'article 29 de la Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec du projet de loi n° 1.

Recommandation 2

La FIQ recommande :

- ♦ De tenir une consultation étendue des Premières Nations, des Inuits et des Métis;
- ♦ De reconnaître leurs droits ancestraux et leur droit à l'autodétermination.

Recommandation 3

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer l'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* du projet de loi n° 1.

Recommandation 4

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer l'article 9 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* du projet de loi n° 1.

Recommandation 5

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer l'article 17 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* du projet de loi n° 1.

Recommandation 6

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer l'article 3 du projet de loi n° 1 (Loi sur le Conseil constitutionnel).

Recommandation 7

La FIQ recommande :

- ♦ De retirer les articles 10, 38 et 39 du projet de loi n° 1.