

# Mémoire à la Commission des Institutions de l'Assemblée nationale Projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

## Sommaire

*« La violation des droits de la personne humaine et la lutte pour leur défense contre le prince ou l'État constituent la trame même de la pensée politique occidentale.<sup>1</sup> »*

Le pouvoir d'élaborer une constitution appartient au peuple. Une constitution québécoise devrait répondre aux besoins de tous les Québécois, les ralliant ainsi autour d'un projet commun. TALQ partage cet objectif. Il célèbre le dynamisme de la communauté d'expression anglaise dans un Québec fièrement francophone et s'engage à favoriser le dialogue.

La soumission du présent mémoire vise à contribuer aux discussions sur le projet d'une constitution québécoise. Notre évaluation minutieuse du projet de loi n°1 révèle qu'il ne répond pas aux normes fondamentales d'une constitution dans une société libre et démocratique, notamment en érodant la notion de gouvernement responsable, en limitant le contrôle judiciaire et en consolidant le pouvoir exécutif.

Une constitution moderne devrait refléter les quatre éléments suivants :

- Être le fruit d'un large processus ouvert et participatif.
- Limiter le pouvoir du gouvernement et respecter les contraintes constitutionnelles existantes.
- Protéger et renforcer les droits fondamentaux de tous les Québécois, tant ceux de la majorité que ceux des minorités.
- Être tournée vers l'avenir et refléter les aspirations les plus hautes de tous les Québécois.

Or, ce projet de loi fait le contraire. Rédigé à huis clos, il rappelle une époque où les constitutions étaient imposées au peuple plutôt qu'élaborées par lui. Les consultations sur un projet de loi

---

<sup>1</sup> Jacques-Yvan Morin, *Une charte des droits de l'homme pour le Québec* (1963) [9:4 McGill LJ 273](#).

presque achevé dans son élaboration ne peuvent compenser un processus aussi étroit et cloîtré ni répondre à nos préoccupations profondément ancrées.

Depuis la Révolution tranquille, le Québec s'est bâti une fière tradition de protection des droits fondamentaux pour tous. Le projet de loi n°1 porte atteinte à cette tradition. Plutôt que de limiter le pouvoir du gouvernement, il transfère le pouvoir du peuple au gouvernement. Plusieurs mesures visent à décourager la contestation d'actions gouvernementales et à punir les organismes qui oseraient le faire. Ces changements menacent de freiner les organisations indépendantes, qui jouent un rôle essentiel dans la préservation de la démocratie et la responsabilité du gouvernement.

Le projet de loi 1 est le dernier d'une longue série de projets de loi visant à étendre les pouvoirs du gouvernement. Par exemple, le projet de loi 40 visait à transformer tous les conseils scolaires du Québec en centres de services supervisés par le gouvernement, ce que les tribunaux québécois ont jugé contraire au droit constitutionnel de la communauté anglophone de gérer et de contrôler ses propres établissements scolaires. De même, la pression publique a entraîné des changements dans la législation relative aux soins de santé (projet de loi 15) afin d'établir une forme de surveillance communautaire. Cet automne, les projets de loi 2 et 3 ont élargi le contrôle sur les médecins et les syndicats. Or, le projet de loi 1 va au-delà d'un seul secteur : il aura des répercussions majeures sur l'ensemble de la société québécoise. Par ailleurs, le projet de loi n°1 n'offre aucune protection susceptible d'améliorer la vie des Québécois ou de répondre à leurs *besoins réels*. Il ne reconnaît même pas les besoins des travailleurs et des syndicats, des étudiants et des enseignants, des patients et des médecins. Au contraire, il rend plus difficile pour les Québécois de contester les actions du gouvernement et de faire valoir leurs droits. Les Québécois qui s'inquiètent pour l'éducation de leurs enfants, qui ont du mal à trouver un logement, qui doivent attendre longtemps pour recevoir des traitements médicaux essentiels ou qui tentent de protéger leur droit de recevoir des services dans leur langue ne trouveront aucune protection dans ce projet de loi.

En fin de compte, la réforme constitutionnelle doit être menée *par* le peuple, *pour* le peuple. Ce projet de loi est davantage mené *par* le gouvernement, *pour* le gouvernement, dans le but d'être utilisé *contre* le peuple et *contre* les organisations de la société civile qui le défendent.

À notre avis, le gouvernement devrait retirer le projet de loi n°1 et recentrer ses efforts sur les besoins réels et urgents des Québécois. S'il choisit de poursuivre un projet constitutionnel, il devrait lancer un vaste processus de consultation publique et multipartite, y compris un examen juridique indépendant.

## MÉMOIRE TALQ

TALQ est un porte-parole impartial de la communauté d'expression anglaise du Québec.

En 1995, TALQ voit le jour sous l'appellation *Quebec Community Groups Network* (QCGN), un organisme sans but lucratif qui rassemble les groupes communautaires d'expression anglaise de partout au Québec. Depuis, le nombre de ses membres s'est accru pour atteindre plusieurs dizaines d'organismes, auxquels se sont ajoutés des membres individuels. À l'occasion de son 30<sup>e</sup> anniversaire, l'organisation a changé de nom pour devenir TALQ (que l'on prononce comme « talk »).

TALQ est ancré au Québec et fier de son esprit bilingue. Il représente les intérêts d'une communauté dynamique d'expression anglaise au sein d'un Québec fièrement francophone. TALQ s'est engagé à favoriser le dialogue, à amplifier la diversité des voix et à unir les communautés de tout le Québec.

### Ce que devrait être une constitution québécoise

TALQ reconnaît que le Québec peut choisir d'adopter une nouvelle constitution. Mais l'élaboration d'une constitution moderne exige l'inclusion de limites au pouvoir exécutif, de mécanismes garantissant l'exigibilité des droits et de l'indépendance des groupes de la société civile, leur permettant de remettre en question les actions du gouvernement, y compris toute mesure législative.

Une constitution québécoise devrait respecter les principes suivants :

- Être le fruit d'un large processus ouvert et participatif.
- Limiter le pouvoir du gouvernement et respecter les contraintes constitutionnelles existantes.
- Protéger et renforcer les droits fondamentaux de tous les Québécois, tant ceux de la majorité que ceux des minorités.
- Être tournée vers l'avenir et refléter les aspirations les plus hautes de tous les Québécois.

TALQ a évalué le projet de loi n°1 à la lumière de ces principes.

#### A. Une constitution doit être le fruit d'un processus ouvert et participatif

Dans une société véritablement libre et démocratique, le pouvoir d'élaborer une constitution appartient au peuple. Au fil du temps, son élaboration est devenue étroitement liée à la participation du public<sup>2</sup>. Dans une démocratie moderne, l'établissement d'une constitution légitime implique une telle participation à chaque étape : « [TRADUCTION] l'élaboration d'une constitution

---

<sup>2</sup> Joel Colón-Ríos et al, *Constituent power and its institutions* (2021) [20 Contemp Polit Theory 926](#), p. 926.

n'est plus une tâche accomplie à huis clos par un petit groupe d'élites »<sup>3</sup>. Le défi consiste plutôt à « [TRADUCTION] permettre à la plus grande partie possible de la société de faire entendre leurs voix dans l'élaboration de la constitution »<sup>4</sup>.

Le projet de loi n°1 ne reflète aucun de ces principes fondamentaux. Le processus qui a conduit à son dépôt aboutit à l'inverse, rappelant une époque où les constitutions pouvaient être rédigées à huis clos et imposées au peuple.

Le projet de loi n°1 a été déposé le 9 octobre 2025, sans consultation avec les autres partis ni les organisations de la société civile ni le public. À l'exception du parti au pouvoir, tous les partis représentés à l'Assemblée nationale l'ont rejeté. Une véritable constitution est un document fondamental de grande portée qui nécessite un long processus de propositions, de discussions, de débats et de l'examen de nombreux points de vue. Aucun élément de ce processus n'a été respecté ici – aucun livre blanc, livre vert, mandat, assemblée citoyenne, comité multipartite ou projet de texte n'a été diffusé pour examen.

Une constitution *imposée* aux Québécois n'est pas une constitution qui *représente* les Québécois, et sûrement pas tous les Québécois. Il est donc préoccupant que ce projet de loi ne soit soutenu *que par le parti au pouvoir* et que, tant dans sa forme que dans son contenu, il ne semble pas rechercher le consensus. Compte tenu des circonstances, il n'est pas surprenant que seul le gouvernement y soit favorable.

Lorsque le gouvernement a proposé de réformer le système électoral québécois, Sonia LeBel, alors ministre responsable des Institutions démocratiques, de la Réforme électorale et de l'Accès à l'information, a affirmé :

« Il est essentiel de travailler en collaboration avec les autres partis représentés à l'Assemblée nationale afin d'obtenir un consensus. C'est un changement majeur et il faut le faire tous ensemble<sup>5</sup>. »

L'adoption d'une constitution revêt une importance encore plus grande et exige le plus haut niveau de consensus social. Toutes les parties ainsi que le public doivent être impliqués d'emblée, et le résultat doit refléter un fort consensus.

Des consultations tardives sur un projet de loi déjà rédigé **ne peuvent remédier à un processus vicié dès le départ**. L'idée d'écouter les Québécois, qu'ils soient francophones ou anglophones, ne devrait pas être une réflexion après coup ni un inconvénient. Le processus du projet de loi n°1 reflète une méconnaissance de ce qu'est une constitution; il s'ensuit que cette législation ne peut

---

<sup>3</sup> Tom Ginsburg & Sumit Bisarya, *Introduction: Constitution Makers on Constitution Making* dans Tom Ginsburg & Sumit Bisarya, éds., *Constitution Makers on Constitution Making: New Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), p. 1–36.

<sup>4</sup> Cassam Uteem, *Forward*, dans International IDEA, *A Practical Guide to Constitution Building* (2011), p. III.

<sup>5</sup> Voir par ex. Stéphane Bordeleau, *La CAQ consultera les Québécois sur la réforme électorale par référendum* (2019), en ligne : [Radio-Canada](#) [souligné].

pleinement saisir les besoins des Québécois ni prétendre y répondre. On ne peut pas résoudre ce problème par des modifications fragmentaires.

## **B. Une constitution devrait limiter le pouvoir du gouvernement et respecter les contraintes qui lui sont imposées**

Quel que soit le peuple ou la nation, les constitutions servent à définir les limites du gouvernement et les mécanismes qui garantissent ses responsabilités<sup>6</sup>.

Une constitution doit également respecter les limites de la hiérarchie constitutionnelle existante. La Constitution canadienne laisse au Québec une grande latitude pour adopter « une Constitution de son choix en autant que cette dernière respecte les contraintes ci-dessus<sup>7</sup> ». En effet, le Québec a déjà reconnu la valeur d'une « constitution interne qui réaffirmera plusieurs des droits et principes fondamentaux ayant toujours régi le peuple et les institutions démocratiques québécoises<sup>8</sup> ».

Au lieu d'encadrer le pouvoir exécutif dans le système parlementaire québécois, le projet de loi n°1 consoliderait ce pouvoir par des directives unilatérales, la suppression de la dissidence et de nouvelles contraintes alarmantes en matière de contrôle judiciaire.

Lorsqu'une constitution *supprime* des contraintes imposées au gouvernement et contourne les limites existantes, elle perd sa légitimité. Si les règles peuvent être si facilement ignorées, pourquoi les Québécois devraient-ils faire confiance à leur gouvernement quant à son respect des nouvelles règles?

Au fond, la **constitution que l'on propose est trompeuse** : alors que la *Constitution du Québec* cherche à redéfinir les Québécois, la loi trompeusement appelée *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* les prive de leur pouvoir au profit du gouvernement. Tout en abordant la question de « l'autonomie constitutionnelle », elle cherche à rendre le gouvernement autonome *par rapport à ses propres citoyens* en se débarrassant de toute obligation de rendre des comptes.

Il convient de noter que les modifications les plus importantes apportées à la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (ci-après *Loi sur l'autonomie*) sont celles dont on parle le moins dans le débat public. La *Loi sur l'autonomie* vise à :

- interdire aux commissions scolaires, aux universités, aux municipalités, aux ordres professionnels, aux hôpitaux et à plus de 120 organisations de contester devant les tribunaux les lois clés du gouvernement en utilisant des fonds publics<sup>9</sup>. Une telle

---

<sup>6</sup> Concernant le lien entre le constitutionalisme et la démocratie, voir par ex. Luc B Tremblay, *Deux thèses sur la démocratie et le constitutionalisme: La souveraineté du peuple et l'engagement préalable* (2011) [41:3 Rev de droit de l'U de Sherbrooke 583](#). Pour une perspective autochtone, voir par ex.: Union of Ontario Indians, *What is a Constitution?* en ligne : [Anishinabek](#).

<sup>7</sup> Pierre-Marc Daigneault, *Une constitution formelle pour le Québec : mais qu'attendons-nous?* (2018) [14:1 Bulletin d'histoire politique 217](#), p. 220.

<sup>8</sup> *Henderson c. Procureur général du Québec*, [2021 QCCA 565](#) par. 43.

<sup>9</sup> *Loi sur l'autonomie*, art. 5, par. 1.

interdiction serait contraire à l'article 23 de la *Charte canadienne*, qui définit les commissions scolaires comme des gouvernements ayant des fonctions constitutionnelles. Le fait de priver les commissions scolaires de la minorité linguistique de leur recours porte atteinte à leurs droits en matière d'éducation garantis par la *Charte canadienne*.

- permettre au ministre de demander à tout moment une vérification et une enquête sur ces organisations afin de vérifier si des fonds publics ont été utilisés pour contester ces lois<sup>10</sup>. Il prévoit alors la possibilité de punir les dirigeants et les membres de ces organismes en leur imposant de rembourser personnellement les fonds publics utilisés pour demander des comptes au gouvernement<sup>11</sup>. Il tente ainsi de dissuader les organismes indépendants de défendre les droits des Québécois devant les tribunaux – un scénario dans lequel le directeur général d'un hôpital ou le président d'une commission scolaire pourrait être exposé à un risque personnel catastrophique.
- permettre au gouvernement d'adopter un éventail de « directives » à l'encontre d'organismes indépendants en réponse à toute initiative fédérale que le gouvernement juge « préjudiciable » au Québec<sup>12</sup>. Il s'agit là d'un **élargissement considérable du pouvoir du gouvernement sur les organisations de la société civile**, y compris les organismes municipaux élus démocratiquement et les universités autonomes, qui interagissent avec le gouvernement fédéral dans l'intérêt des Québécois – un écart marquant par rapport aux normes d'indépendance bien établies.
- permettre au gouvernement d'insérer des dispositions de « souveraineté parlementaire » dans toute loi<sup>13</sup>. Ces dispositions empêcheraient les tribunaux d'examiner la loi en fonction de tout droit ou de toute liberté qui y est énuméré, pas seulement ceux énumérés dans la disposition de dérogation de la *Charte canadienne*. Cette version québécoise de la clause nonobstante représente une tentative beaucoup plus poussée de soustraire les actions du gouvernement à toute obligation de rendre comptes, et elle constitue un changement radical par rapport à la pratique constitutionnelle canadienne.

Au-delà de la *Loi sur l'autonomie*, le projet de loi n° 1 **affaiblit le pouvoir des tribunaux québécois** de plusieurs autres façons. Il modifie le *Code de procédure civile* afin de rendre plus difficile de suspendre des lois inconstitutionnelles avant leur entrée en vigueur<sup>14</sup>. Deuxièmement, il crée un nouvel organisme quasi judiciaire, dont les membres seront probablement favorables au gouvernement, chargé d'émettre des avis sur des questions constitutionnelles – mais il interdit la publication de toute opinion dissidente<sup>15</sup>. Ces mesures rendraient plus difficile l'obtention d'un redressement judiciaire en lien avec des mesures inconstitutionnelles, lesquelles, si elles demeuraient en vigueur trop longtemps, pourraient causer des préjudices irréversibles.

---

<sup>10</sup> *Loi sur l'autonomie*, art. 27.

<sup>11</sup> *Loi sur l'autonomie*, art. 5 al. 2.

<sup>12</sup> *Loi sur l'autonomie*, , art. 17.

<sup>13</sup> *Loi sur l'autonomie*, art. 9.

<sup>14</sup> *Projet de loi n° 1*, art. 31, ajoutant un nouvel art. 79.1 au *Code de procédure civile*.

<sup>15</sup> *Loi sur le Conseil constitutionnel*, art. 4, parag. 2

Les principaux changements proposés par le projet de loi sont difficilement conciliables avec l'état de droit, qui repose sur des moyens institutionnels d'évaluer la légalité des actions gouvernementales<sup>16</sup>.

De tels changements feraient fi des mises en garde du philosophe influent du XVIII<sup>e</sup> siècle Montesquieu, qui réclamait des limites au pouvoir de chaque organe du gouvernement afin d'empêcher le despotisme et de protéger la liberté politique. La neutralisation des organismes de la société civile est une étape classique dans le démantèlement de la démocratie, qui entraîne une perte essentielle des moyens de surveillance et de responsabilisation du gouvernement. En raison de la *Loi sur l'autonomie*, il sera encore plus difficile pour les ordres représentant les médecins, les psychologues et d'autres professions de contester les lois devant les tribunaux. Cela s'inscrit dans la foulée de l'imposition par le gouvernement de changements massifs qui ont plongé le système de santé québécois dans une situation de crise<sup>17</sup>. Au lieu de permettre aux tribunaux d'exprimer leur point de vue, le projet de loi n°1 tente de limiter la reddition de comptes et la dissidence.

Cela permettrait également au gouvernement d'obliger les hôpitaux et les établissements de santé à *refuser* tout financement fédéral, élargissant ainsi le pouvoir du gouvernement d'agir d'une manière qui pourrait nuire aux professionnels québécois et à leurs patients.

En outre, la *Loi sur l'autonomie* permettrait au gouvernement d'émettre des directives interdisant aux municipalités et à des organismes clés comme la Société d'habitation du Québec de participer à des initiatives fédérales, notamment à des programmes liés au logement abordable. Alors que les Québécois sont confrontés à une crise du logement qui ne cesse de s'aggraver, le projet de loi pourrait dissuader les municipalités d'accepter une aide dont elles ont grandement besoin.

À la suite de réformes malavisées du système éducatif que les tribunaux québécois ont jugées illégales ou déraisonnables<sup>18</sup>, la *Loi sur l'autonomie* rendrait plus difficile pour les commissions scolaires, les collèges et les universités d'exercer le même recours qui a conduit à l'annulation de ces mesures, ce qui constitue une tentative directe de réduire ou d'éliminer le contrôle judiciaire des mesures gouvernementales.

Ces restrictions infligeraient un paradoxe au cœur même de la société civile. « [TRADUCTION] Comment les institutions de la société civile peuvent-elles contraindre et exercer une influence appropriée sur le gouvernement, alors que ce même gouvernement définit les limites dans lesquelles elles peuvent opérer et les aide par l'octroi de garanties institutionnelles ?<sup>19</sup> » Le projet de loi n°1 offre une réponse troublante : une vision dans laquelle la société civile n'est plus une

---

<sup>16</sup> Nicole Duplé, *Droit constitutionnel: principes fondamentaux* (Montréal : Wilson & Lafleur, 2018), p. 140–41.

<sup>17</sup> Voir par ex. Stéphanie Marin, *La FMSQ en Cour pour en découdre avec la « loi 2 » sur la rémunération des médecins*, en ligne : [Le Devoir](#).

<sup>18</sup> Voir par ex. *Procureur général du Québec c. Quebec English School Boards Association*, 2025 QCCA 383; *Institution royale pour l'avancement des sciences (Université McGill) c. Ministre de l'Enseignement supérieur*, 2025 QCCS 1289.

<sup>19</sup> Mark Tushnet, *The Constitution of Civil Society* (2000) 75 *Chicago-Kent Review* 379, p. 380.

source de contraintes ou de responsabilisation pour le gouvernement. Ce projet de loi envisage plutôt un gouvernement plus puissant et centralisé, capable d'agir avec peu de contraintes et de décourager la dissidence d'un simple trait de plume.

### C. Une constitution doit protéger les droits fondamentaux de tous les Québécois

Dans une société libre et démocratique, la garantie des droits et libertés fondamentaux fait « [TRADUCTION] partie intégrante de la légitimité de la Constitution<sup>20</sup> ». Elle fait également partie intégrante de l'identité de la société québécoise moderne. Comme René Lévesque l'a fièrement proclamé :

« Le peuple québécois s'est donné en 1975 une *Charte des droits et libertés de la personne* qui demeure, à ce jour, l'une des plus complètes qui soient au monde. Or, une telle charte, c'est l'instrument par excellence de l'affirmation des valeurs d'un peuple... Elle garantit à chaque personne les conditions minimales de l'exercice de ses libertés<sup>21</sup> ».

Autrement dit, une véritable démocratie est fondée sur les droits et libertés individuels. Depuis la Révolution française jusqu'à la Révolution tranquille au Québec, « [l]a violation des droits de la personne humaine et la lutte pour leur défense contre le prince ou l'Etat constituent la trame même de la pensée politique occidentale<sup>22</sup> ». Une question clé est donc de savoir si le projet de loi n°1 renforce une *culture des droits de la personne* qui « [TRADUCTION] donne aux individus et aux groupes la possibilité de s'organiser » et qui permet aux Québécois ordinaires de « contester les fonctionnaires et les institutions de l'État<sup>23</sup> ». La réponse est non. Plutôt que de renforcer les droits de la personne, le projet de loi les affaiblit explicitement.

Les droits qui étaient auparavant acceptés au Québec sont relégués au second plan dans le projet de loi n°1. Par exemple, M. Lévesque reconnaissait les droits historiques de la communauté québécoise d'expression anglaise<sup>24</sup>. De même, le gouvernement de Lucien Bouchard était capable d'affirmer les droits du peuple québécois tout en préservant, au sein de ce collectif, les droits consacrés de la communauté québécoise d'expression anglaise<sup>25</sup>. L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'article 23 de la *Charte* consacrent les droits de la minorité d'expression anglaise du Québec. Pourtant, le projet de loi n°1 ne fait aucune mention des citoyens de la communauté québécoise d'expression anglaise, à l'exception d'une brève référence indirecte aux « institutions » dans un préambule qui ne reconnaît aucun droit historique. Une observation similaire vaut pour les Premières Nations : ce projet de loi ne fait référence aux droits des Premières Nations et des Inuits que dans le préambule de la *Constitution du Québec*,

<sup>20</sup> International IDEA, *A Practical Guide to Constitution Building* (2011), p. 38.

<sup>21</sup> René Lévesque, *Allocution du premier ministre du Québec* (17 mai 1985), en ligne : [La Société du patrimoine politique du Québec](#).

<sup>22</sup> Jacques-Yvan Morin, *Une charte des droits de l'homme pour le Québec* (1963) 9:4 McGill LJ 273.

<sup>23</sup> International IDEA, *A Practical Guide to Constitution Building* (2011), p. 38.

<sup>24</sup> Voir par ex. Nicholas Toupin, *La politique identitaire de René Lévesque : portrait d'un paradoxe* (2015) 24:1 *Bulletin d'histoire politique* 97, p. 100.

<sup>25</sup> *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, CQLR c E-20.2, art. 8(3).



ce qui ne garantit aucune protection substantielle des droits des Premières Nations, des Inuits ou des Métis.

Le problème va cependant au-delà des communautés et des identités particulières : le projet de loi n°1 **affaiblit les droits fondamentaux de tous les Québécois**. Pour que les droits de la personne soient efficaces, il doit exister un moyen de tenir l'État responsable. Comme nous l'avons mentionné, l'une des principales fonctions du projet de loi n°1 est de rendre infiniment plus difficile la contestation judiciaire des violations des droits de la personne.

Bien que le projet de loi prétende créer des « droits » collectifs, ceux-ci ne sont nullement semblables aux droits fondamentaux. Ils ne sont pas universels, mais reflètent plutôt les priorités politiques du gouvernement. En raison de la prééminence que leur accorde le projet de loi n°1, les « droits » collectifs servent presque exclusivement à affaiblir les droits individuels afin de permettre au gouvernement de mettre en œuvre ses priorités sans être entravé par les contraintes juridiques liées aux droits individuels.

En modifiant la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, le projet de loi n°1 exigerait que tous les Québécois tiennent compte des « droits » collectifs, ce qui signifie que l'exercice de leurs droits individuels serait *limité* par les « droits » collectifs déterminés par le gouvernement. En outre, la *Charte* québécoise doit être interprétée de manière à ne « supprimer ou restreindre » aucun des « droits » collectifs proposés dans le projet de loi<sup>26</sup>. De telles modifications neutraliseraient la *Charte* québécoise – qui fut autrefois une avancée historique pour le Québec – en la transformant en un outil visant à défendre et renforcer le programme politique du gouvernement au pouvoir.

Le projet de loi n°1 ne prévoit aucune mesure de protection qui profiterait aux Québécois ou qui répondrait à leurs *besoins réels* :

- **Droits des travailleurs** : Il y a plus de 75 ans, la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (rédigée par un professeur de l'Université McGill) reconnaissait le droit à une « rémunération équitable et satisfaisante » afin de garantir aux travailleurs une vie « conforme à la dignité humaine ». De même, elle reconnaissait à chacun le droit de « fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats<sup>27</sup> ». Le projet de loi, dans sa forme actuelle, n'offre aucune protection aux travailleurs ni aux syndicats.
- **Un niveau de vie et un logement adéquat** : Le projet de loi n°1 s'inspire clairement du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)* en affirmant l'autodétermination du peuple québécois. Pourtant, il omet de nombreux droits essentiels contenus dans ce pacte, notamment le droit à un « niveau de vie suffisant » et à un « logement suffisant<sup>28</sup> », ce qui constitue une exception notable face à la hausse du coût de la vie et la crise du logement.

---

<sup>26</sup> *Projet de loi n°1*, art. 23, modifiant la *Charte québécoise*, art. 50.

<sup>27</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, art. 23.

<sup>28</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, art. 1, 11.

- **Droit à l'éducation** : Le projet de loi ne renforce pas la protection de l'accès à une éducation de qualité et à un prix raisonnable, encore moins le droit des communautés en situation minoritaire à gérer leurs propres établissements d'enseignement. Pourtant, des organismes de défense des droits humains, tels que la Ligue des droits et libertés, ont reconnu qu'en raison des obstacles économiques, « les citoyen-ne-s du Québec ne jouissent pas pleinement de ce droit à l'éducation accessible et gratuite<sup>29</sup> ».
- **Droit à la santé** : Le projet de loi ne fait aucune mention du droit à la santé (également inscrit dans le PIDESC)<sup>30</sup> et ne garantit pas l'accès aux services de santé dans un délai raisonnable. Les Québécois qui doivent attendre longtemps avant de recevoir des traitements susceptibles de leur sauver la vie et ceux qui ont dû se battre pour protéger leur droit de recevoir des services dans leur propre langue ne trouveront aucune protection dans la *Constitution du Québec*.

Comme l'a souligné Eva Ludvig, présidente de TALQ, lors du dépôt du projet de loi n°1 : « Les Québécois sont aux prises avec de graves problèmes en matière de santé, d'éducation, de logement et de coût de la vie. La réouverture des débats constitutionnels risque de diviser les Québécois et de les détourner des priorités urgentes<sup>31</sup> ».

#### **D. Une constitution doit être tournée vers l'avenir et refléter les aspirations les plus hautes des Québécois**

Si les Québécois participaient pleinement à l'élaboration de la constitution, que demanderaient-ils à leur gouvernement? Comment une constitution pourrait-elle répondre à leurs besoins actuels et futurs de manière à faire l'objet d'un large consensus et d'une acceptation sociale<sup>32</sup> ?

Il y a un demi-siècle, le premier ministre Robert Bourassa avait reconnu l'évolution du Québec vers une société qui était, à plusieurs égards, « à l'avant-garde de la promotion des droits socio-économiques<sup>33</sup> ». Les Québécois sont depuis longtemps fiers d'être tournés vers l'avenir et plusieurs de leurs réussites font partie intégrante du tissu social moderne du Québec.

- La Révolution tranquille a mené à des réformes novatrices dans le domaine de **l'éducation** qui ont démocratisé l'accès à l'enseignement et créé des établissements propres au Québec, tels que les cégeps<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Ligue des droits et libertés, *Droit à l'éducation*, en ligne : [Ligue des droits et libertés](#).

<sup>30</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, art. 12.

<sup>31</sup> TALQ, « La réforme constitutionnelle doit être « par le peuple, pour le peuple » » (2025), en ligne : [TALQ](#).

<sup>32</sup> Ginsburg, Tom, et Sumit Bisarya. *Introduction: Constitution Makers on Constitution Making* dans *Constitution Makers on Constitution Making: New Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), p. 1–36.

<sup>33</sup> Robert Bourassa, *Discours du trône*, Québec (1974), en ligne : [La Société du patrimoine politique du Québec](#).

<sup>34</sup> Voir par ex. Nadia Fahmy-Eid, *L'éducation au Québec*, en ligne : [Université de Sherbrooke](#).

- Dans le domaine des **soins de santé**, le Québec a été à l'avant-garde d'initiatives majeures, dont le coût abordable des médicaments<sup>35</sup>.
- En matière de **logement**, le Québec possède un patrimoine architectural et urbain distinct, et ses villes sont réputées pour leur abordabilité<sup>36</sup>.
- Quant à l'**environnement**, le Québec a été un chef de file en tant que première province à reconnaître le droit à un environnement sain<sup>37</sup>.
- La *Charte des droits et libertés de la personne du Québec* offrait la protection la plus complète des **droits de la personne** de son époque. Les Québécois se disent fiers d'une série de « premières » canadiennes, allant des programmes abordables de garde d'enfants à la reconnaissance des unions civiles pour les couples de même sexe<sup>38</sup>.

Une constitution devrait *renforcer* ces innovations et ces ambitions qui unissent les Québécois.

Or, le projet de loi n°1 propose plutôt une vision étroite de la société québécoise qui ignore ce qui nous unit. Il s'agit du résultat prévisible d'un processus qui s'est déroulé à huis clos, sans la participation de la plupart des Québécois, d'autres partis ou d'organisations de la société civile.

## E. La voie à suivre

Le projet de loi n°1 ne répond à aucune des normes fondamentales d'une constitution dans une société libre et démocratique.

À notre avis, le gouvernement devrait retirer le projet de loi 1 et recentrer ses efforts sur les besoins immédiats et urgents des Québécois. S'il choisit de poursuivre un projet constitutionnel, il devrait lancer un large processus de consultation publique et multipartite, comprenant un examen juridique indépendant. Ce n'est qu'ainsi qu'une constitution québécoise pourrait véritablement représenter, protéger et unir les Québécois.

---

<sup>35</sup> Voir par ex. Marie-Pascale Pomey et al, *Public/Private Partnerships for Prescription Drug Coverage: Policy Formulation and Outcomes in Quebec's Universal Drug Insurance Program, with Comparisons to the Medicare Prescription Drug Program in the United States* (2007) [85:3 Milbank Quarterly 469](#).

<sup>36</sup> Voir par ex. Ministre des affaires municipales et de l'habitation, *Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire* (juin 2022), en ligne : [Gouvernement du Québec](#).

<sup>37</sup> Voir par ex. Radio-Canada, *Les débuts de la nationalisation de l'électricité au Québec en 1944* (2019), en ligne : [Radio-Canada](#); Sophie Thériault & David Robitaille, *Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : pistes de réflexion* (2012) [57:2 McGill LJ 211](#).

<sup>38</sup> Voir par ex. Éducaloi, *Quand le Québec ouvre la voie : six réformes juridiques qui ont marqué le pays* (2025), en ligne : [Éducaloi](#); La Presse canadienne, *La Charte québécoise des droits et libertés de la personne célèbre ses 50 ans* (2025), en ligne : [Radio-Canada](#).

# **TALQ Brief to the National Assembly**

## **Committee on Institutions**

### **Bill 1, “Québec Constitution Act, 2025”**

#### **Executive Summary**

*“La violation des droits de la personne humaine et la lutte pour leur défense contre le prince ou l’Etat constituent la trame même de la pensée politique occidentale”.<sup>1</sup>*

The power to craft a constitution lies with the people. A constitution for Quebec should address the needs of all Quebecers, uniting them around a common project. TALQ shares this goal, celebrating the vibrancy of the English-speaking community in a proudly French-speaking Quebec, and is committed to fostering dialogue.

This brief is submitted in order to join discussions around a proposed Quebec constitution. Our careful assessment of Bill 1 reveals that it does not meet the basic standard of a constitution in a free and democratic society, departing from tradition by eroding responsible government, curbing judicial review and consolidating executive power.

A modern constitution should reflect four features:

- Be the product of an open, broadly participatory process.
- Constrain government power and respect existing constitutional constraints.
- Protect and reinforce the fundamental rights of all Quebecers, both in the majority and minorities.
- Be forward-looking, reflecting the highest aspirations of all Quebecers.

Bill 1 does the opposite. Drafted behind closed doors, it harkens to an era when constitutions were imposed upon instead of built by a people. Consultations on a nearly-finished bill cannot compensate for such a narrow, cloistered process, nor address our deep-seated concerns.

Since the Quiet Revolution, Quebec has built a proud tradition of protecting fundamental rights for all. Bill 1 erodes this. Rather than constraining government power, Bill 1 shifts power from the people to the benefit of the government. Several measures aim to discourage

---

<sup>1</sup> Jacques-Yvan Morin, “Une charte des droits de l’homme pour le Québec” (1963) [9:4 McGill LJ 273](#).

challenges to government actions, as well as punish organizations that would dare do so. These changes risk stifling independent organizations which play an integral role in preserving democracy and government accountability.

Bill 1 is the latest in a long line of bills expanding government power. For example, Bill 40 sought to convert all school boards in Quebec to government-supervised service centres, which Quebec courts held violated the English-speaking community's constitutional right to manage and control its own schools. Similarly, public pressure forced changes in health-care legislation (Bill 15) to ensure some community oversight. This fall, Bill 2 and Bill 3 expanded control over doctors and unions. Bill 1, however, goes beyond any one sector: it will have major impacts across Quebec society.

Further, Bill 1 offers no protections that will *benefit* Quebecers or address their *actual needs*. It does not even acknowledge the needs of workers and unions, students and teachers, patients and doctors; instead, it makes it harder to challenge government actions and assert their rights. Quebecers worried about their children's education, struggling to find a home, facing long waits to receive vital medical treatments and trying to protect their ability to receive services in their language will find no protections here.

Ultimately, constitutional reform must be *by* the people, *for* the people. Bill 1 is more *by* the government, *for* the government, to be used *against* the people and the civil-society organizations defending them.

In our view, the government should withdraw Bill 1, while refocusing its energy on Quebecers' actual and urgent needs. If it chooses to pursue a constitutional project, it should launch a process of broad public and multi-party consultation, including an independent legal review

## THE TALQ BRIEF

TALQ is a non-partisan voice for Quebec's English-speaking community.

It began in 1995 as the Quebec Community Groups Network (QCGN), a not-for-profit organization linking English-language community groups across Quebec. Membership has since grown to dozens of organizations, and been augmented by individual members. At its 30<sup>th</sup> anniversary, the organization rebranded to TALQ (pronounced "talk").

TALQ is anchored in Quebec and proud of its bilingual spirit. It advocates for a vibrant English-speaking community within a proudly French Quebec. It is committed to fostering dialogue, amplifying diverse voices, and uniting communities across Quebec.

### What a Quebec constitution Should Be

TALQ agrees Quebec can choose to adopt a new constitution. But modern constitution-building demands limits on executive power, judicial enforceability of rights, and the independence of groups within civil society to question government actions, including any legislative action.

A Quebec constitution should respect these principles:

- Arise from an open, broadly participatory process.
- Constrain government power, not expand it.
- Protect the fundamental rights of all Quebecers.
- Reflect the highest aspirations of all Quebecers.

TALQ has evaluated Bill 1 in light of these principles.

#### **A. A constitution should arise from an open, participatory process**

In a truly free and democratic society, the power to craft a constitution lies with the people. Constitution-making has, over time, become deeply connected with public participation.<sup>2</sup> In a modern democracy, establishing a legitimate constitution involves such participation at every stage: "no longer is constitution making something that is done behind closed doors by small

---

<sup>2</sup> Joel Colón-Ríos et al, "Constituent power and its institutions" (2021) [20 Contemp Polit Theory](#) 926, p. 926.

groups of elites”.<sup>3</sup> Instead, the challenge is to “permit the voices of the greatest cross-section of a society to be heard in constitution building”.<sup>4</sup>

Bill 1 fails to reflect all of these fundamental principles. The process leading to its tabling achieves the opposite; it harkens to an era when constitutions could be drafted behind closed doors and imposed upon a people.

Bill 1 was tabled on October 9, 2025, without consultation with other parties, civil-society organizations or the public. It is opposed by all parties in the National Assembly, other than the governing party. A genuine constitution is a far-reaching, foundational document that requires a lengthy process of proposal, discussion, debate and the consideration of many points of view. There have been no elements of that process here – no white papers, green papers, terms of reference, citizen assemblies, multi-party committees or various drafts circulated for consideration.

A constitution *imposed on* Quebecers is not a constitution that *represents* Quebecers, and certainly not all Quebecers. So it is troubling that Bill 1 is supported by *only the governing* party and that, in both process and content, it does not appear to seek consensus. Given the circumstances, it is not surprising that only the government is supportive.

When the government proposed to reform Quebec’s electoral system, the minister then responsible for Democratic Institutions and Electoral Reform, Sonia LeBel, affirmed:

“Il est essentiel de travailler en collaboration avec les autres partis représentés à l’Assemblée nationale afin d’obtenir un consensus. C’est un changement majeur et il faut le faire tous ensemble.”<sup>5</sup>

The adoption of a constitution is of even greater significance and demands the highest level of societal consensus. All parties and the public must be involved from the outset, and the product must reflect a high degree of consensus.

Belated consultations on a fully drafted bill **cannot remedy a process flawed from the beginning**. Listening to Quebecers, whether French- or English-speaking, should be neither an afterthought nor an inconvenience. The Bill 1 process reflects a misunderstanding of what a constitution is, which means the bill cannot fully understand and purport to address Quebecers’ needs – a problem that cannot be remedied via piecemeal amendments.

---

<sup>3</sup> Tom Ginsburg & Sumit Bisarya, “Introduction: Constitution Makers on Constitution Making” in Tom Ginsburg & Sumit Bisarya, eds, *Constitution Makers on Constitution Making: New Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), p. 1–36.

<sup>4</sup> Cassam Uteem, “Forward”, in International IDEA, *A Practical Guide to Constitution Building* (2011), p. III.

<sup>5</sup> See e.g. Stéphane Bordeleau, “La CAQ consultera les Québécois sur la réforme électorale par référendum” (2019), online: [Radio-Canada](#) [underline added].

## B. A constitution should constrain government power and respect existing constraints on it

Across peoples and nations, constitutions serve to define the boundaries of government and the mechanisms for ensuring it remains accountable.<sup>6</sup>

A constitution should also respect the boundaries of any overarching constitutional order. Canada's Constitution provides ample space for Quebec to adopt "une Constitution de son choix en autant que cette dernière respecte les contraintes ci-dessus".<sup>7</sup> Indeed, Quebec has previously recognized the value of "an internal constitution that would reaffirm several fundamental rights and principles that had always governed the Quebec people and its democratic institutions".<sup>8</sup>

Instead of evident checks on power in Quebec's parliamentary system, Bill 1 would consolidate such power via unilateral executive directives, the suppression of dissent, and troubling new constraints on judicial review.

When a constitution is premised on *removing* constraints on government and sidestepping existing limits, it loses legitimacy. If rules can be so easily discarded, why should Quebecers trust their government to respect the new rules?

At its core, **the proposed constitution is disingenuous**: while the *Constitution of Québec* seeks to redefine Quebecers, the deceptively named *Act respecting the Constitutional Autonomy of Québec* takes power from them to benefit the government. While addressing "constitutional autonomy," it seeks to make the government autonomous *from its own citizens* by jettisoning accountability.

It is noteworthy that the most substantial changes in the *Act respecting the Constitutional Autonomy of Québec* (hereafter "*Autonomy Act*") are the least publicly discussed. The *Autonomy Act* would:

- forbid school boards, universities, municipalities, professional orders, hospitals and more than 120 organizations from challenging key government laws in court, using public funds.<sup>9</sup> This would be contrary to section 23 of the Canadian Constitution, which defines school boards as governments with constitutional functions. Disabling their recourse undermines minority-education rights.

---

<sup>6</sup> On the relationship between constitutionalism and democracy, see e.g. Luc B Tremblay, "Deux theses sur la démocratie et le constitutionalisme: La souveraineté du peuple et l'engagement préalable" (2011) 41:3 *Rev de droit de l'U de Sherbrooke* 583. For an Indigenous perspective, see e.g. Union of Ontario Indians, "What is a Constitution?" online: [Anishinabek](#).

<sup>7</sup> Pierre-Marc Daigneault, "Une constitution formelle pour le Québec : mais qu'attendons-nous ?" (2018) 14:1 *Bulletin d'histoire politique* 217, p. 220.

<sup>8</sup> *Henderson v. Procureur général du Québec*, 2021 QCCA 565 at para 42.

<sup>9</sup> *Autonomy Act*, s. 5 al. 1.



- allow the minister to request an audit and investigation of these organizations at any time to verify if public funds were used to challenge such Acts.<sup>10</sup> It would then threaten to punish directors and members of these organizations by requiring them to personally repay any public funds used to hold the government accountable.<sup>11</sup> This is a chilling attempt to discourage independent bodies from defending Quebecers' rights in court – a scenario in which a hospital CEO or school board Chair could face devastating personal risk.
- permit the government to issue wide-ranging “directives” against independent bodies in response to any federal initiative the government decides would cause “prejudice” to Quebec.<sup>12</sup> This is a **broad expansion of government power over civil-society organizations**, including democratically elected municipal bodies and autonomous universities, that interact with the federal government for the benefit of Quebecers – a departure from customary arm's-length norms.
- allow the government to insert “parliamentary sovereignty” clauses into any law.<sup>13</sup> These clauses would preclude courts from reviewing the law on the basis of *any* listed right and freedom, not just those listed in the Canadian *Charter's* notwithstanding clause. This made-in-Quebec version of a notwithstanding clause represents a much more extensive attempt to shield government actions from accountability and represents a dramatic departure from Canadian constitutional practice.

Beyond the *Autonomy Act*, Bill 1 **dilutes the power of Quebec courts** in other ways. It amends the *Code of Civil Procedure* to make it harder to stop unconstitutional laws before they take effect.<sup>14</sup> Second, it creates a new quasi-judicial body, whose members are likely to be favourable to the government, which can issue opinions on constitutional matters – while the publication of any dissent would be prohibited.<sup>15</sup> These measures would make it harder to obtain court relief from unconstitutional measures; left unchecked long enough, these could cause irreversible harm.

Bill 1's key changes are difficult to reconcile with the rule of law, which depends on institutional means to ensure governmental actions are lawful.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> *Autonomy Act*, s. 27.

<sup>11</sup> *Autonomy Act*, s. 5 al. 2.

<sup>12</sup> *Autonomy Act*, s. 17.

<sup>13</sup> *Autonomy Act*, s. 9.

<sup>14</sup> Bill 1, s. 31, adding new s. 79.1 to the *Code of Civil Procedure*.

<sup>15</sup> *Act respecting the Conseil constitutionnel*, s. 4 al. 2.

<sup>16</sup> Nicole Duplé, *Droit constitutionnel: principes fondamentaux* (Montreal: Wilson & Lafleur, 2018), p. 140–41.

Such changes would disregard the warnings of influential 18<sup>th</sup>-century philosopher Montesquieu, who argued for limits on the power of each branch of government to prevent despotism and to protect political liberty.<sup>17</sup>

Disabling civil-society organizations is a classic step in dismantling democracy, leading to a loss of essential oversight and accountability.

The *Autonomy Law* would make it harder for orders representing doctors, psychologists and other professions to challenge laws in court. This comes in the wake of the government imposing massive changes that have thrown Quebec's health-care system into a state of crisis.<sup>18</sup> Instead of allowing courts to express their views, Bill 1 would reduce accountability and dissent.

It would also allow the government to compel hospitals and health institutions to *refuse* any federal funding, expanding government power to act in ways that could harm Quebec professionals and their patients.

In addition, the *Autonomy Law* would allow directives prohibiting municipalities and key bodies like the *Société d'habitation du Québec* from participating in federal initiatives – including programs relating to affordable housing. As Quebecers face a worsening housing crisis, Bill 1 could discourage municipalities from accepting much-needed help.

In the wake of ill-advised reforms to the education system that Quebec courts have found either unlawful or unreasonable,<sup>19</sup> the *Autonomy Act* would make it harder for school boards, colleges and universities to exercise the same recourse that led to these measures being struck down in the first place – a direct attempt to reduce or eliminate court oversight of government measures.

These restrictions would impose a paradox at the heart of civil society: “How can civil society's institutions constrain and be a source of appropriate influence on the very government that defines the boundaries within which they may operate and assists them with institutional guarantees?”<sup>20</sup> Bill 1 offers a troubling answer: a vision in which civil society is no longer a constraint or source of accountability on government. In its place, Bill 1 envisions an expanded, centralized government, able to act with few constraints, and discouraging dissent at the stroke of a pen.

---

<sup>17</sup> Montesquieu, *Spirit of Laws*, book XI, ch. 4.

<sup>18</sup> See e.g. Stéphanie Marin, “La FMSQ en Cour pour en découdre avec la « loi 2 » sur la rémunération des médecins”, online: [Le Devoir](#).

<sup>19</sup> See e.g. *Procureur général du Québec v. Quebec English School Boards Association*, [2025 QCCA 383](#); *Institution royale pour l'avancement des sciences (Université McGill) c. Ministre de l'Enseignement supérieur*, [2025 QCCS 1289](#).

<sup>20</sup> Mark Tushnet, “The Constitution of Civil Society” (2000) [75 Chicago-Kent Review 379](#), p. 380.

### C. A constitution should protect the fundamental rights of all Quebecers

In a free and democratic society, the guarantee of fundamental rights and freedoms is “integral to the legitimacy of the constitution”.<sup>21</sup> It has also been integral to the identity of modern Quebec society. As René Lévesque proudly proclaimed:

Le peuple québécois s’est donné en 1975 une *Charte des droits et libertés de la personne* qui demeure, à ce jour, l’une des plus complètes qui soient au monde. Or, une telle charte, c’est l’instrument par excellence de l’affirmation des valeurs d’un peuple... Elle garantit à chaque personne les conditions minimales de l’exercice de ses libertés.<sup>22</sup>

Simply put: true democracy is built on the foundation of individual rights and liberties. From the French Revolution to Quebec’s Quiet Revolution, “[l]a violation des droits de la personne humaine et la lutte pour leur défense contre le prince ou l’Etat constituent la trame même de la pensée politique occidentale”.<sup>23</sup> A key question, therefore, is whether Bill 1 strengthens a *human-rights culture* that “gives individuals and groups space to organize” and that permits ordinary Quebecers to “challenge public officials and state institutions”.<sup>24</sup> The answer is No. Rather than strengthen human rights, Bill 1 explicitly weakens them.

Rights that were previously accepted in Quebec are relegated to the margins in Bill 1. For example, M. Lévesque recognized the historic rights of Quebec’s English-speaking community.<sup>25</sup> Similarly, the government of Lucien Bouchard was capable of affirming the rights of the Québec people while maintaining space, within this collective, for the long-established rights of Quebec’s English-speaking community. Section 133 of the *Constitution Act, 1867* and section 23 of the *Charter* entrench the rights of Quebec’s English-speaking minority.<sup>26</sup> Yet Bill 1 makes no mention of Quebec’s English-speaking community’s citizens, save for a brief, tangential reference to “institutions” in a preamble that fails to acknowledge any historic rights. A similar observation is true for First Nations: Bill 1 references First Nations and Inuit rights only in the preamble to the *Constitution of Québec* – thereby failing to guarantee any substantive protections for First Nations, Inuit or Métis rights.

The issue, however, goes beyond particular communities and identities: **Bill 1 dilutes the fundamental rights of all Quebecers.** For human rights to be effective, there must be a way

---

<sup>21</sup> International IDEA, *A Practical Guide to Constitution Building* (2011), p. 38.

<sup>22</sup> René Lévesque, “Allocution du premier ministre du Québec” (17 mai 1985), online: [La Société du patrimoine politique du Québec](#).

<sup>23</sup> Jacques-Yvan Morin, “Une charte des droits de l’homme pour le Québec” (1963) *9:4 McGill LJ* 273.

<sup>24</sup> International IDEA, *A Practical Guide to Constitution Building* (2011), p. 38.

<sup>25</sup> See e.g. Nicholas Toupin, “La politique identitaire de René Lévesque : portrait d’un paradoxe” (2015) *24:1 Bulletin d’histoire politique* 97, p. 100.

<sup>26</sup> *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*, *CQLR c E-20.2*, s. 8(3).

to hold the state accountable. As noted, a core function of Bill 1 is to make it infinitely harder to challenge human-rights violations in court.

While Bill 1 *purports* to create collective “rights”, these are not rights in any way similar to fundamental rights. They are not universal but more a reflection of the government’s policy priorities. By the pre-eminence Bill 1 affords them, collective “rights” function almost exclusively as a means to weaken individual rights – to enable a government to enact its priorities unhindered by the legal constraints of individual rights.

In amending the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms*, Bill 1 would require that all Quebecers have regard for the collective “rights”, meaning the exercise of their individual rights would be *limited* by the collective “rights” determined by the government. Moreover, the Quebec *Charter* cannot be interpreted to “suppress or limit” any of the collective “rights” proposed in Bill 1.<sup>27</sup> Such amendments would neuter the Quebec *Charter* – which was once an historic, Quebec-made achievement – twisting it into a tool to defend and expand the policy program of the current government.

Missing from Bill 1 are any protections that will *benefit* Quebecers or that address their *actual needs*:

- **Workers’ rights:** More than 75 years ago, the *Universal Declaration of Human Rights* (authored by a professor at McGill University) recognized the right to “just and favourable remuneration” to ensure workers could live with “human dignity”. Similarly, it recognizes that everyone has the right to “form and to join trade unions”.<sup>28</sup> Bill 1 provides no protections for workers or unions.
- **An adequate standard of living and housing:** Bill 1 clearly draws from the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (“ICESCR”) in affirming the self-determination of the Quebec people. Yet it omits many critical rights contained in this covenant, including the right to an “adequate standard of living” and to “adequate... housing”,<sup>29</sup> a notable exception in the face of a cost-of-living and housing crisis.
- **Right to education:** Bill 1 does not strengthen protections for quality, affordable education, nor protect minority communities’ right to manage their own educational institutions. Yet human-rights organizations such as the *Ligue des droits et libertés* have recognized that in light of economic barriers, “les citoyen-ne-s du Québec ne jouissent pas pleinement de ce droit à l’éducation accessible et gratuite”.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Bill 1, s 23, amending Quebec *Charter*, s 50.

<sup>28</sup> [Universal Declaration of Human Rights](#), art 23.

<sup>29</sup> [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#), arts 1, 11.

<sup>30</sup> Ligne des droits et libertés, “Droit à l’éducation”, online : [Ligue des droits et libertés](#).

- **Right to health:** Bill 1 makes no mention of a right to health (also contained in the *ICESCR*)<sup>31</sup>, nor does it guarantee access to health services in a reasonable time. Quebecers facing lengthy wait times to receive lifesaving treatments, and those who have had to fight to protect their ability to receive services in their own language, will find no protections in the *Constitution of Québec*.

As Eva Ludvig, President of TALQ, underlined when Bill 1 was tabled, “Quebecers are grappling with serious challenges in health care, education, housing, and the cost of living. Reopening constitutional debates risks dividing Quebecers and distracting from urgent priorities.”<sup>32</sup>

#### **D. A Constitution should be forward-looking and reflect the highest aspirations of Quebecers**

If Quebecers were to participate fully in constitution-making, what would they ask of their government? How could a constitution respond to the needs of the present and future, in a way that has “broad agreement and social acceptance”?<sup>33</sup>

Half a century ago, Premier Robert Bourassa recognized Quebec’s evolution into a society that was, on several fronts, “à l’avant-garde de la promotion des droits socio-économiques”.<sup>34</sup> Quebecers have long been proudly forward-looking in ways that are now part of the fabric of modern Quebec society:

- The Quiet Revolution led to innovative reforms **in education** that democratized access and created distinctive Quebec institutions, such as CEGEPs.<sup>35</sup>
- In **health care**, Quebec has been ahead of the curve on major initiatives, including affordable drug pricing.<sup>36</sup>
- On **housing**, Quebec is home to a distinct architectural and urban heritage, and its cities have been known for their affordability.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights](#), art 12.

<sup>32</sup> TALQ, “Constitutional Reform Must Be ‘By the People, For the People’” (2025), online: [TALQ](#).

<sup>33</sup> Ginsburg, Tom, and Sumit Bisarya. “Introduction: Constitution Makers on Constitution Making” in *Constitution Makers on Constitution Making: New Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2022), p. 1–36.

<sup>34</sup> Robert Bourassa, “Discours du trône, Québec” (1974), online: [La Société du patrimoine politique du Québec](#).

<sup>35</sup> See e.g. Nadia Fahmy-Eid, “L’éducation au Québec”, online: [Université de Sherbrooke](#).

<sup>36</sup> See e.g. Marie-Pascale Pomey et al, “Public/Private Partnerships for Prescription Drug Coverage: Policy Formulation and Outcomes in Quebec’s Universal Drug Insurance Program, with Comparisons to the Medicare Prescription Drug Program in the United States” (2007) [85:3 Milbank Quarterly 469](#).

<sup>37</sup> See e.g. Ministre des affaires municipales et de l’habitation, “Politique nationale de l’architecture et de l’aménagement du territoire” (juin 2022), online: [Gouvernement du Québec](#).

- On the **environment**, Quebec has been a leader as the first province to recognize the right to a healthy environment.<sup>38</sup>
- Quebec's *Charter of Human Rights and Freedoms* provided comprehensive **human-rights** protections of its era; Quebecers have prided themselves on a series of Canadian "firsts," from affordable child-care programs to the recognition of civil unions for same-sex couples.<sup>39</sup>

A constitution should *reinforce* these innovations and ambitions that unite Quebecers.

Instead, Bill 1 proposes a narrow view of Quebec society that ignores what unites us. This is the predictable result of a process that occurred behind closed doors, without input from a broad cross-section of Quebecers, other parties or civil-society organizations.

### E. The Way Forward

Bill 1 does not meet any of the basic standards for a constitution in a free and democratic society.

In our view, the government should withdraw Bill 1, while refocusing its energy on Quebecers' immediate and urgent needs. If it chooses to pursue a constitutional project, it should launch a multi-year process of broad public and multi-party consultation, including an independent legal review.

Only then would a Quebec-made constitution truly represent, protect, and unite Quebecers.

---

<sup>38</sup> See e.g. Radio-Canada, "Les débuts de la nationalisation de l'électricité au Québec en 1944" (2019), online: [Radio-Canada](#); Sophie Thériault & David Robitaille, "Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : pistes de réflexion" (2012) [57:2 McGill LJ 211](#).

<sup>39</sup> See e.g. Éducaloi, "Quand le Québec ouvre la voie : six réformes juridiques qui ont marqué le pays" (2025), online: [Éducaloi](#); La Presse canadienne, "La Charte québécoise des droits et libertés de la personne célèbre ses 50 ans " (2025), online: [Radio-Canada](#).