



Mémoire

Mémoire déposé par le Collectif petite enfance

Dans le cadre de l'étude du projet de loi n°1
Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Déposé à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale

Novembre 2025

Coordonnées

Elise Bonneville | Directrice

Collectif petite enfance

7245, rue Clark

Montréal, Québec H2R 2Y4

info@collectifpetiteenfance.com

www.collectifpetiteenfance.com

Collectif petite enfance

Responsable : Elise Bonneville, directrice du Collectif petite enfance

Rédaction : Sophie Thibodeau Simon Derome

Révision linguistique: Marie-Claude Labrie

© Tous droits réservés. Toute reproduction, même partielle par quelque procédé que ce soit, est interdite sans autorisation écrite au préalable du Collectif petite enfance.

Note – Dans ce document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement pour alléger le texte.

À propos du Collectif petite enfance

Le Collectif petite enfance regroupe 23 organisations qui rallient des milliers de personnes œuvrant pour la petite enfance et partageant toutes un objectif commun : faire de la petite enfance une priorité au Québec. Il se positionne comme porte-voix des tout-petits et vise la mise en place des conditions de succès assurant leur développement, leur bien-être et leur avenir, du début de la grossesse jusqu'à l'âge de 5 ans.

Regroupant un large éventail d'organisations (acteurs communautaires, fondations, réseaux de services, experts du développement de l'enfant), le Collectif petite enfance joue un rôle central dans la sensibilisation publique, le plaidoyer en faveur de l'agir tôt et la défense des droits des enfants.

Ces prises de position contribuent à élargir le consensus social sur l'importance des premières années de vie, tout en exerçant une pression constructive sur les décideurs. Elles participent à ancrer, dans l'opinion publique, la conviction que la petite enfance n'est pas seulement une responsabilité parentale ou un besoin de divers service étatiques, mais aussi un enjeu de société déterminant pour lutter contre les inégalités et soutenir le développement du Québec.

Les membres du Collectif petite enfance

ACCÉSSS (Observatoire Famille Immigration)

Alliance québécoise de la pédiatrie sociale en communauté

Association d'éducation préscolaire du Québec

Association des bibliothèques publiques du Québec

Association des haltes-garderies communautaires du Québec

Association québécoise des centres de la petite enfance

Association pour la santé publique du Québec

Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador

Conseil québécois des services éducatifs à la petite enfance

Alima, Centre de nutrition sociale périnatale

Espace MUNI

Fédération québécoise des organismes communautaires Famille

Fondation Marie-Vincent

Fondation Olo

Instances régionales de concertation en petite enfance

La Maison Bleue

Ordre des optométristes du Québec

Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec

Regroupement pour la Valorisation de la Paternité

Réseau communautaire de santé et de services sociaux (CHSSN)

Réseau des Centres de ressources périnatales du Québec

Réseau pour un Québec Famille

Réseau québécois pour la réussite éducative

Introduction

Avec la proposition de son projet de loi constitutionnelle, le gouvernement entreprend de doter le Québec de sa propre constitution, c'est-à-dire d'un cadre juridique fondamental regroupant « les principes et les règles qui définissent le fonctionnement de l'État et de ses institutions, les libertés et droits fondamentaux des Québécoises et des Québécois et les valeurs sociales distinctes de la nation québécoise » (Québec 2025, PL 1).

Plus précisément, le gouvernement cherche à consolider l'identité et l'autonomie du Québec, tout en créant un outil symbolique et juridique de cohésion nationale. Le projet de loi est dense et touche indirectement un large éventail de fonctions étatiques.

Une constitution est essentielle parce qu'elle établit les fondations d'une nation. En théorie, elle définit comment le pouvoir est organisé, réparti et limité, ce qui doit permettre d'éviter les abus.

Aussi, une constitution devrait servir à protéger les droits et libertés fondamentaux des personnes en fixant des principes de justice, d'égalité et de respect des valeurs collectives. Plus qu'un simple cadre juridique, une constitution exprime l'identité d'un peuple : elle reflète son histoire, sa langue, sa culture et ses aspirations communes. Elle donne également une hiérarchie claire aux lois, puisque toutes doivent s'y conformer, garantissant ainsi la cohérence du système juridique. De surcroît, elle incarne une continuité au-delà des partis politiques qui composent le gouvernement, assurant la légitimité et la pérennité de l'État. Ainsi, une constitution sert à organiser le pouvoir, à protéger les droits et à affirmer ce qui unit une société.

Il faut malheureusement émettre plusieurs réserves quant à l'atteinte de ces objectifs par l'entremise du projet de constitution tel que déposé.

Pour la petite enfance, le projet de loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec aurait pu représenter une opportunité notable. Le Québec avait l'occasion de mettre de l'avant le rôle qu'il joue dans la protection, l'éducation et le développement de tous les enfants, afin de préparer un avenir prospère pour sa société. Cela aurait dû être l'occasion d'ancrer dans un texte fondamental la reconnaissance de ce rôle et de l'importance accordée aux enjeux entourant la petite enfance.

Une constitution qui affirme des valeurs de solidarité, d'égalité des chances et de respect des droits fondamentaux a le pouvoir de renforcer la responsabilité collective envers les tout-petits, en soutenant des politiques publiques stables et cohérentes pour la petite enfance.

Cette occasion de réfléchir à l'ensemble de divers éléments et facteurs à prendre en compte dans la rédaction d'un document aussi important ne peut pas souffrir de consultations limitées, d'échéanciers restreints ou d'une polarisation induite.

Déficit de représentativité et légitimité démocratique

Le processus d'élaboration du projet de loi est présentement mené avec une consultation limitée de la société civile alors qu'aucune consultation populaire n'a servi à la rédaction de son premier jet. Les Premières Nations, les organismes communautaires et les acteurs de divers milieux (notamment celui de la petite enfance) n'ont pas eu l'occasion de se prêter à la réflexion du texte qui propose d'incarner les valeurs fondamentales du Québec. Cette absence de dialogue soulève des questions de légitimité démocratique et de représentativité.

Bien que le projet de loi n° 1 proposé soit basé sur les recommandations émises par le Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec dans la fédération canadienne, force est de reconnaître qu'il n'y a pas eu de réel processus de consultation ou de souci de représentativité de toutes les communautés qui composent la société québécoise. Louis-Philippe Lampron, professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval, note à propos du processus de rédaction du projet de loi n° 1 qu'il a été fait « en catimini, avec des consultations ciblées, de manière extrêmement opaque¹ ».

Or, une constitution qui aspire à « rassembler » devrait nécessairement se construire à partir d'un exercice collectif et inclusif, où toutes les communautés de la société – y compris les enfants par le biais de ceux qui les représentent – peuvent se reconnaître. Si la petite enfance est souvent considérée comme étant le cœur de la continuité sociale et de la transmission des valeurs, il apparaît logique que ses besoins et ses droits soient pris en compte dès la conception des textes fondateurs.

Dans un communiqué du 13 novembre 2025, le Barreau du Québec note d'ailleurs que « la polarisation sociale et l'érosion du dialogue entre les citoyens et leurs institutions démocratiques ont également un impact sur l'état de droit ».

De plus, la démarche constitutionnelle liée au projet de loi n° 1 semble être devenue un enjeu partisan; plusieurs organisations de la société civile et bon nombre de constitutionnalistes dénoncent un processus jugé précipité et antidémocratique. Pourtant, une constitution devrait rassembler plutôt que diviser.

Cette politisation risque aussi d'affecter le domaine de la petite enfance, où les enjeux liés aux enfants pourraient être instrumentalisés au détriment de principes tels que leur développement, la bienveillance et la justice sociale. C'est pour cette raison que le Collectif petite enfance souhaite conserver ses propositions de bonification dans la perspective d'une meilleure démarche à venir.

Plus précisément, le Collectif s'inquiète de propositions qui pourraient rapidement affaiblir la défense des droits des tout-petits et de leur famille, notamment : 1) l'impossibilité pour des organisations de contester des lois; 2) la possibilité de soustraire des textes de loi à l'autorité des tribunaux compétents; 3) la hiérarchisation des droits.

Ses inquiétudes rejoignent celles de plusieurs experts juridiques, d'institutions consacrées aux chartes et d'organisations de défense des droits et libertés. Dans un texte publié dans le journal *Le Devoir* en date du

¹ Louis-Philippe Lampron cité par Judith Lachapelle, « Les constitutionnalistes ont du mal à dormir », dans *La Presse*, 17 novembre 2025.

17 novembre dernier, C. Nadeau, G. Nootens, K. Millaire et M. Papillon (respectivement professeur de philosophie à l'Université de Montréal, professeure de science politique à l'Université du Québec à Chicoutimi, professeure de droit à l'Université de Montréal et professeur de science politique à l'Université de Montréal) dénoncent qu'« autant dans le processus menant à son adoption que dans son contenu, le texte constitue [...] un grave recul pour la démocratie québécoise ».

Affaiblissement de l'équilibre démocratique et des mécanismes de contestation

Le projet de loi n° 1 prévoit que le gouvernement puisse soustraire certaines lois au contrôle des tribunaux, même lorsqu'une contestation serait fondée sur la Charte des droits et libertés de la personne.

Le projet de constitution réduit aussi la portée de la Charte québécoise des droits et libertés au nom des « droits collectifs » de la nation, qui sont désormais reconnus au même titre que les droits et libertés des individus. Or, ce ne sont pas des droits collectifs comme le droit à l'éducation, le droit à la santé ou le droit de syndicalisation qui sont protégés, mais bien les valeurs et la volonté du groupe majoritaire, qui fait ici corps avec la nation².

Il interdit également l'utilisation de fonds publics pour contester des lois jugées « fondamentales ». Ces dispositions altèrent profondément l'équilibre entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire; un équilibre qui est essentiel à la protection des droits des individus et des groupes les plus vulnérables, par exemple, les enfants : « Plutôt que de chercher à encadrer l'action gouvernementale – principe cardinal de tout État de droit – le texte tend au contraire à affaiblir les mécanismes qui permettent de garantir que les pouvoirs exécutif et législatif respectent les droits fondamentaux des personnes³. »

Similairement, le Barreau du Québec dénonce que le projet de loi n° 1 comporte « des dispositions qui s'écartent de manière importante des valeurs et des traditions de la société québécoise au profit d'un renforcement du pouvoir de l'État⁴ ».

Dans le domaine de la petite enfance, cette dynamique est préoccupante. Par exemple, si une loi touchant à l'accès universel aux services de garde éducatifs, à la qualité des milieux ou à l'équité dans le financement était adoptée et ultérieurement jugée discriminatoire (par rapport à certains enfants, certaines familles ou certains milieux socioéconomiques), la possibilité de la contester pourrait être fortement voire entièrement restreinte. Pourtant, c'est souvent par la voie judiciaire que les inégalités systémiques sont mises en lumière et corrigées.

En limitant ces recours, le projet de loi affaiblit les mécanismes de protection des droits des enfants, dont les intérêts dépendent en grande partie de la vigilance d'organismes communautaires ou institutionnels. Ce transfert de pouvoir vers le gouvernement au détriment du judiciaire menace non seulement l'équilibre

² C. Nadeau, G. Nootens, K. Millaire et M. Papillon, « Trois raisons de refuser le projet constitutionnel de la CAQ », dans *Le Devoir*, 17 novembre 2025.

³ C. Nadeau, G. Nootens, K. Millaire et M. Papillon, « Trois raisons de refuser le projet constitutionnel de la CAQ », dans *Le Devoir*, 17 novembre 2025.

⁴ Le Barreau du Québec, *Le Barreau du Québec craint une érosion de l'état de droit au Québec*, 13 novembre 2025, Communiqués 2025.

démocratique, mais aussi la capacité collective de défendre les droits sociaux, économiques et éducatifs des enfants – des droits qui, bien que souvent implicites, sont essentiels à leur développement global.

Hiérarchisation problématique des droits

Le projet de loi tel qu'il est actuellement énonce que les droits collectifs auront préséance sur les droits individuels. Cette hiérarchisation soulève des inquiétudes pour tous ceux qui œuvrent à la défense des droits, notamment des enfants et des familles. Les chartes et instruments internationaux, par exemple la Convention relative aux droits de l'enfant (ONU 1989, signée par le Canada en 1990), reposent justement sur la reconnaissance des droits individuels comme mécanisme d'intervention contre les décisions d'une majorité ou d'un État. Stéphane Beaulac, professeur de droit à l'Université de Montréal, souligne à ce propos que « [c'est] le paradigme même de la protection des droits de la personne qui est remis en question. Ce n'est pas rien!⁵ ».

En ce sens, l'application d'une logique de hiérarchisation des droits collectifs pourrait, par exemple, justifier des mesures d'uniformisation linguistique, culturelle ou administrative au détriment de l'égalité d'accès aux services pour certains enfants (notamment ceux issus de minorités linguistiques ou culturelles, ou les peuples des Premières des Nations, les enfants handicapés ou à besoin de soutien particulier, etc.).

C'est pourtant parmi ces populations que l'on retrouve le plus grand nombre de tout-petits désavantagés lorsqu'il est question des conditions de vie permettant leur sain développement. Ce serait une grave erreur d'oublier qu'il relève du devoir collectif de s'assurer qu'ils aient des chances égales d'atteindre leur plein potentiel. Dans un contexte où la diversité est une réalité quotidienne dans les milieux de garde et les écoles du Québec, cette orientation risque de fragiliser le principe même d'équité.

Loin de protéger la société civile et les groupes minoritaires ou vulnérables, le projet de loi [n° 1] semble animé d'une méfiance à l'égard des contre-pouvoirs, perçus comme des obstacles à l'affirmation nationale plutôt que comme des gardiens de la démocratie. Cette orientation est particulièrement préoccupante dans un contexte où le populisme et la centralisation du pouvoir gagnent du terrain un peu partout dans le monde⁶.

De plus, sur la base des principes qui soutiennent toutes mesures visant le mieux-être des enfants et de leur famille, le Collectif se rangera toujours du côté des luttes visant une plus grande égalité femme-homme.

Cela dit, proposer de hiérarchiser les droits l'un par rapport à l'autre, tel que suggéré à l'article 28 de la première partie du projet de loi n° 1, est un paradoxe juridique capable de diminuer la force de l'ensemble des droits individuels. En effet, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) rappelle que :

⁵ Judith Lachapelle, « Les constitutionnalistes ont du mal à dormir », dans *La Presse*, 17 novembre 2025.

⁶ C. Nadeau, G. Nootens, K. Millaire et M. Papillon, « Trois raisons de refuser le projet constitutionnel de la CAQ », dans *Le Devoir*, 17 novembre 2025.

[I]l]’idée d’une non-hiéarchie de principe entre les droits et libertés sous-tend [...] toute la Charte québécoise. Contrairement aux situations dans lesquelles un droit ou une liberté garanti par la Charte est mis en opposition avec un intérêt qui n’a rien de fondamental (disons, un intérêt commercial), les droits en présence dans une situation de conflit de droits sont ainsi protégés par la Charte au même titre l’un que l’autre. On ne répétera pas assez que l’ensemble des droits et libertés reconnus dans la Charte constitue un tout cohérent, et que la Charte doit être interprétée de façon à assurer la reconnaissance des droits et libertés de chacun, sans hiérarchie entre eux⁷.

Outre la question de hiérarchisation des droits, le Collectif souhaite souligner, à l’instar de la Fédération des femmes du Québec et de la Coalition pour le droit à l’avortement libre et gratuit, que l’inclusion de mentions relatives aux interruptions volontaires de grossesse (IVG) dans le texte de loi vient fragiliser les droits des femmes.

Conclusion

En somme, le processus entourant le projet de loi n° 1 soulève de sérieuses préoccupations, tant sur le plan démocratique que juridique. L’absence d’une consultation large et inclusive, la politisation de la démarche et l’affaiblissement de certains mécanismes de protection des droits fondamentaux minent la légitimité d’un texte qui devrait pourtant rallier l’ensemble de la société québécoise.

Ces enjeux sont d’autant plus préoccupants pour le Collectif petite enfance qu’ils touchent directement la capacité des organisations de la société civile à défendre les droits de la personne, notamment ceux des tout-petits et de leur famille. La hiérarchisation des droits, les restrictions aux recours judiciaires et l’interdiction d’utiliser des fonds publics pour contester certaines lois fragilisent des outils essentiels à la protection des enfants, particulièrement ceux en contexte de vulnérabilité.

Une constitution qui prétend incarner les valeurs fondamentales regroupant l’ensemble de la population ne peut se construire au détriment de l’équité, de la justice sociale et du bien-être des générations futures. Un tel exercice devrait nécessairement être mené dans un cadre rigoureux, représentatif et respectueux des principes démocratiques. De même, ce texte devrait faire une place importante aux valeurs sociales qui caractérisent une société innovante et bienveillante comme le Québec, en nommant explicitement l’importance historique accordée à la petite enfance.

Pour ces raisons, le Collectif petite enfance appelle le gouvernement à retirer ce texte et à revoir l’ensemble des processus d’élaboration afin qu’ils soient réellement inclusifs et à la hauteur de nos ambitions collectives.

⁷ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ), « Document de réflexion : la Charte et la prise en compte de la religion dans l’espace public », page 50, juin 2008, en ligne au : https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Charte_religion_espace_public.pdf