

AMNISTIE
INTERNATIONALE
CANADA FRANCOPHONE



MÉMOIRE

PRÉSENTÉ À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS

DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Portant sur le Projet de loi n°1

Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec¹

Amnistie internationale Canada francophone

24 NOVEMBRE 2025

¹ Miriam Cohen et Julien-Manuel Després ont contribué à la recherche et à la rédaction de cette étude.

TABLE DES MATIÈRES

À PROPOS DE L'ORGANISATION	1
RÉSUMÉ	1
I. INTRODUCTION	2
II. LES OBLIGATIONS DU QUÉBEC EN VERTU DU DROIT INTERNATIONAL	2
III. LES PROVINCES SONT TENUES, SANS EXCEPTION, PAR LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA	3
IV. CONTINUITÉ DES OBLIGATIONS INTERNATIONALES SUR LE TERRITOIRE	4
V. LA HIÉRARCHISATION ENTRE LE DROIT À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ET LE DROIT À LA LIBERTÉ DE RELIGION	5
VI. DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES	8
DROIT À LA PARTICIPATION ET AU CONSENTEMENT	8
RELATIONS ENTRE LES PALIERS GOUVERNEMENTAUX DU CANADA ET LES PEUPLES AUTOCHTONES	10
VII. DROITS COLLECTIFS DE LA NATION QUÉBÉCOISE ET DROITS DES MINORITÉS AU QUÉBEC	11
PARTICIPATION DES MINORITÉS DANS LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE	13
VIII. DROITS COLLECTIFS DE LA NATION QUÉBÉCOISE ET LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES	13
LE RISQUE D'UNE INTERPRÉTATION DÉSÉQUILIBRÉE DES DROITS	14
IX. PROCESSUS D'ADOPTION ET D'AMENDEMENT	15
L'« APPROPRIATION DES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES » PAR LA POPULATION	16
LE DROIT DE PARTICIPER À LA VIE POLITIQUE ET PUBLIQUE	17
L'OBLIGATION GÉNÉRALE DE CONSULTATION DES PEUPLES AUTOCHTONES DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE L'ADOPTION DU PROJET DE LOI N° 1	18
X. INTERDICTION DE CONTESTER LA CONSTITUTION À L'AIDE DE FONDS PUBLICS	18
LE DROIT À UN RECOURS EFFECTIF, SANS DISCRIMINATION, ET LE DROIT À L'ÉGALITÉ DEVANT LES TRIBUNAUX EN DROIT INTERNATIONAL	20
XI. PRÉSÉANCE DE LA LÉGISLATION PROVINCIALE ET LIMITATION DU CONTRÔLE JUDICIAIRE	23
CONCLUSION	24

À propos de l'organisation

Amnistie internationale est un mouvement mondial réunissant plus de 10 millions de personnes qui agissent pour que les droits humains de chacun et chacune soient respectés. Amnistie internationale effectue des recherches et mène des actions pour faire progresser les droits humains tant au niveau international que national. Elle est reconnue comme une source précise, impartiale et fiable de recherche et d'analyse sur la situation des droits humains à travers le monde.

Résumé

Amnistie internationale considère que le gouvernement du Québec, dans le cadre du projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, manque à sa responsabilité fondamentale de garantir à toute personne, sur son territoire, l'ensemble des droits humains, ce qui comporte des risques considérables pour la protection de l'État de droit au Québec. Ce mémoire exposera les principales raisons de ces considérations à la lumière des règles du droit international, à savoir :

- Une incapacité potentielle du gouvernement du Canada à respecter ses engagements internationaux en matière de droits de la personne, susceptible d'entraîner sa responsabilité internationale.
- Une restriction de l'exercice du droit à la liberté de croyance et de religion, affectant spécifiquement certains groupes religieux.
- Une protection juridique restreinte à certains groupes minoritaires de la société québécoise, notamment les minorités ethniques, religieuses et linguistiques du Québec.
- Une atteinte à la souveraineté, à l'autodétermination et aux droits des Peuples autochtones, et un manque de légitimité en raison de l'absence totale de consultation publique auprès de l'ensemble de la population de la province de Québec.
- Une atteinte au droit de toute personne à un recours effectif devant les tribunaux québécois, susceptible d'affecter de manière disproportionnée certaines communautés et minorités.

I. Introduction

La présente étude porte sur le *Projet de loi n° 1, Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (« Projet de loi n° 1 »), présenté le 9 octobre 2025 à l'Assemblée nationale, à la lumière des obligations en vertu du droit international, notamment en ce qui concerne les droits humains, auxquels le Québec est lié.

D'abord, sans un processus de consultation préalable et suffisant, permettant la participation effective de la population, et une délibération ouverte et transparente, le Projet de loi n° 1, qui se nomme la « loi des lois », est très préoccupant.

Sur le fond, de nombreuses dispositions du Projet de loi n° 1 sont contraires aux normes du droit international.

II. Les obligations du Québec en vertu du droit international

Le Québec est lié par les obligations de droit international en vertu des conventions internationales auxquelles le Canada est partie, ainsi que par le droit international coutumier. Le Québec s'est aussi déclaré lié, par décret, à 11 instruments internationaux en matière de droits de la personne, soit les sept principaux pactes et conventions des Nations unies en la matière que le Canada a ratifiés, ainsi qu'à certains de leurs protocoles facultatifs. Par ailleurs, le Québec a également déclaré son engagement à respecter ces conventions². Ces instruments internationaux sont :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et son protocole facultatif (en 1976) ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) (en 1976) ;
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (en 1978, 1970 pour le Canada) ;
- la Convention relative à l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (1981) et son protocole facultatif (en 2003, 2002 pour le Canada) ;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1987) ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant (1991) et son protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants (en 2007, 2005 pour le Canada) ;
- la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2010) et son protocole facultatif (2018).

² Voir « Droits de la personne dans les engagements internationaux et action internationale du Québec », <https://www.quebec.ca/gouvernement/relations-internationales/droits-personne-international>.

III. Les provinces sont tenues, sans exception, par les obligations internationales du Canada

Amnistie internationale estime que le Projet de loi n° 1 porte fortement atteinte au respect des engagements du Québec, en matière de droit international, en venant entraver les capacités du Canada.

Le droit international des droits humains établit un cadre juridique clair concernant les obligations internationales des États qui se sont formellement engagés, par voie de ratification, à respecter, mettre en œuvre et promouvoir les instruments internationaux de protection des droits humains en vigueur, ce qui engage tous les paliers de gouvernement. En d'autres mots, ces obligations incombent, par ricochet, au gouvernement québécois en ce qui concerne l'adoption de toute législation provinciale, que cette dernière prétende au statut constitutionnel ou non.

En vertu de sa compétence en matière de ratification des accords internationaux³, le gouvernement fédéral du Canada a ratifié des traités internationaux contraignants relatifs aux droits humains, adoptés sous l'égide des Nations unies⁴, s'engageant ainsi auprès de la communauté internationale à respecter l'ensemble des droits fondamentaux de tous les individus se trouvant sur le territoire canadien sans discrimination⁵. Le Québec est lié par les engagements internationaux du Canada. De surcroît, le Canada a ratifié notamment le *Protocole facultatif* concernant le PIDCP⁶, reconnaissant ainsi la compétence du Comité des droits de l'homme à « recevoir et examiner des communications émanant de particuliers relevant de sa juridiction »⁷ qui prétendent être victimes d'une violation par l'État canadien d'une obligation prévue en vertu de ce Pacte. Le Québec ne peut priver ses citoyens (qui relèvent aussi de la juridiction de l'État fédéral) de ce droit. Il en est de même pour la ratification du Canada au *Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*⁸.

Conformément à l'article 26 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (ci-après « Convention de Vienne »), l'État canadien est lié juridiquement par ces instruments internationaux précités et doit exécuter de bonne foi les obligations qui

³ Voir Stéphane Beaulac et Miriam Cohen, *Précis de droit international public : théorie, sources, interlégalité, sujets*, Lexis Nexis, 3^{ème} éd., 2021, pp 107-111, et section 3.1; Allan Gotlieb, *Canadian Treaty-Making*, Toronto, Butterworths, 1968, p 4; Anne-Marie Jacomy-Millette, *L'introduction et l'application des traités internationaux au Canada*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971, p. 102; Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, Carswell, 1997, Chapitre 11.

⁴ Gouvernement du Canada, « [Le Canada et le système des droits de la personne des Nations Unies](#) ».

⁵ Voir notamment, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art 2(1) [ci-après « PIDCP »]; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966, 993 RTNU 3, art 2(1) [ci-après « PIDESC »]; Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III), Doc NU A/RES/217(III), 12 décembre 1948, Préambule [ci-après « DUDH »]; Charte des Nations Unies (1945), Préambule.

⁶ Ratifié par le Canada le 19 mai 1976.

⁷ Protocole facultatif concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), arts 1 et 2.

⁸ Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1999), arts 1 et 2. Signé et ratifié par le Canada en 2002.

en découlent⁹. À cet effet, l'article 27 de la *Convention de Vienne* prévoit qu'un État partie à un traité « ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité »¹⁰. Sur la base du principe de l'article 27 de la *Convention de Vienne*, les comités de droits humains des Nations unies ont reconnu explicitement que la responsabilité internationale d'un État fédéré, comme le Canada, peut être engagée en raison de l'adoption, par un autre palier gouvernemental, d'un acte législatif incompatible avec les dispositions des traités internationaux auxquels l'État est partie¹¹.

Il s'ensuit qu'en cas d'adoption et d'entrée en vigueur du Projet de loi n° 1 visé, la capacité du Canada à respecter ses engagements internationaux en matière de droits humains sera affectée. Par exemple, il est envisageable que l'État canadien voit sa responsabilité internationale engagée en vertu de l'article 26 du PIDCP, qui constitue un principe général de non-discrimination et interdit à tout État partie d'adopter une norme législative de nature directement ou indirectement¹² discriminatoire¹³.

IV. Continuité des obligations internationales sur le territoire

En vertu du droit international, aucun État ne peut se soustraire aux obligations en droit international même lors d'un changement de statut d'un État selon le Comité des droits de l'homme :

« Les droits consacrés dans le Pacte appartiennent aux individus qui vivent sur le territoire de l'État partie [...] dès lors que des individus se voient accorder la protection des droits qu'ils tiennent du Pacte, cette protection échoit au territoire et continue de leur être due, quelque modification qu'ait pu subir le gouvernement de l'État partie, y compris du fait d'un démembrement en plusieurs États ou d'une succession d'États et en dépit de toute mesure que

⁹ Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), art 26 [ci-après « Convention de Vienne »].

¹⁰ Convention de Vienne, art 27.

¹¹ Concernant les droits civils et politiques, voir Comité des droits de l'homme, Observation générale no. 31, « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte » (29 mars 2004), CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 au para 4. Il convient également de souligner que, s'agissant des États parties ayant une structure fédérale, comme le Canada, l'article 50 du PIDCP stipule que les obligations énoncées dans ce Pacte « s'appliquent, sans limitation ni exception aucune, à toutes les unités constitutives des États fédératifs ». Concernant les droits économiques, sociaux et culturels, voir, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no. 9, « Application du Pacte au niveau national » (28 décembre 1998), E/C.12/1998/24 au para 3.

¹² Concernant la jurisprudence du Comité des droits de l'homme, voir Althammer et autres c Autriche (8 août 2003) UN Doc. CCPR/C/78/D/998/2001 au para 10.2; Derksen c Pays-Bas (1^{er} avril 2004) UN Doc. CCPR/C/80/D/976/2001 au para. 9.3. À cet effet, voir aussi Olivier de Schutter, « Commentaire de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques » (15 janvier 2007), Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, aux pp 11-12.

¹³ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale no. 18, « Non-discrimination » (10 novembre 1989), HRI/GEN/1/Rev.9 au para 12. L'obligation générale de non-discrimination prévue à l'article 26 est confirmée pour la première fois dans la jurisprudence du Comité des droits de l'homme en 1987. Voir S.W.M. Broeks c Pays-Bas (9 avril 1987), CCPR/C/29/D/172/1984; F. H. Zwaan-de Vries c Pays-Bas (9 avril 1987), CCPR/C/29/D/182/1984. Voir aussi Olivier de Schutter, « Commentaire de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques » (15 janvier 2007), Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, à la p 6.

pourrait avoir prise ultérieurement l'État partie en vue de les dépouiller des droits garantis par le Pacte »¹⁴.

Une mesure comme l'adoption d'une loi telle que le Projet de loi n° 1, qui prétend au statut constitutionnel, doit dès lors garantir le respect des droits accordés avant ces changements.¹⁵ L'article 25 du Projet de loi n° 1, *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, énonce donc de façon totalement erronée que « le Québec ne serait pas lié par un engagement international ou une entente internationale conclu par le gouvernement fédéral » puisqu'aucune renonciation n'est permise par le PIDCP auquel le Canada est partie depuis 1976.

V. La hiérarchisation entre le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et le droit à la liberté de religion

Amnistie internationale s'inquiète de la volonté tendancieuse du ministre de la Justice de vouloir hiérarchiser les droits, ce qui est en complète contradiction avec les normes de droit international. Le droit constitutionnel canadien et le droit international interdisent explicitement toute forme de hiérarchisation des droits humains.

Le Projet de loi n° 1 stipule dans son article 9.2 que l'exercice du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes « l'emporte » sur l'exercice de la liberté de religion « en cas de conflit »¹⁶, sous prétexte que le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes serait l'une des « valeurs sociales distinctes du Québec »¹⁷ dont l'existence doit être « protégée »¹⁸ par la « nation québécoise ». Ceci entend prétendument résoudre le conflit entre la *Loi sur la laïcité de l'État* et la *Charte des droits et libertés de la personne* (ci-après « Charte québécoise »), en consacrant la prééminence du droit à l'égalité entre les hommes et les femmes sur la liberté de religion en cas de conflit entre ces droits.

Amnistie internationale salue la volonté du gouvernement du Québec de protéger le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes, notamment face à la persistance de la violence conjugale et à la recrudescence des féminicides au Québec ces dernières années¹⁹. Or, si ce droit doit être protégé, il ne peut l'être au détriment de tout autre droit, en l'occurrence ici le droit à la liberté de religion et de conscience. Et vice-

¹⁴ Comité des droits de l'homme, Observation générale no. 26, « Observation générale sur les questions touchant la continuité des obligations souscrites en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques » (8 décembre 1997), CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1. au para 4.

¹⁵ Idem aux para 4 et 5.

¹⁶ Projet de loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, Partie V, art 21.

¹⁷ Ibid, « Notes explicatives ».

¹⁸ Voir « Notes explicatives » du Projet de Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec. Devant l'Assemblée nationale du Québec, le Premier ministre du Québec François Legault a affirmé que « la vision du gouvernement est claire : on veut protéger et renforcer le Québec, on veut protéger notre âme, nos valeurs, notre identité, nos droits et on veut renforcer notre autonomie, nos institutions et notre souveraineté parlementaire », voir François Carabine et Marco Bélair-Cirino, « La CAQ dépose son projet de constitution du Québec », Le Devoir (9 octobre 2025).

¹⁹ Voir notamment Gouvernement du Québec, Conseil du statut de la femme, « Violence conjugale et féminicides au Québec en 2021 » (publié le 10 mai 2023).

versa. Le Québec a l'obligation de veiller à l'équilibre et à la coexistence des droits. Ainsi, la volonté du rédacteur du Projet de loi n° 1 de faire primer un droit sur un autre est très préoccupante et soulève d'importants enjeux juridiques en vertu du droit international des droits humains.

Par ailleurs, il nous apparaît important de rappeler que l'égalité entre les hommes et les femmes est une valeur universelle, et non spécifique au Québec, enchâssée dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, ainsi que dans d'autres instruments internationaux en matière de droits humains ratifiés par le Canada.

Amnistie internationale souhaite rappeler que lorsque le gouvernement québécois rédige et adopte un texte de loi, qu'il lui confère ou non le titre de constitution, il a l'obligation de veiller à ce que ce texte soit en conformité avec les normes internationales en matière de droits humains édictées dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et dans les instruments internationaux ratifiés par le Canada (voir *supra*, section II)²⁰. La liberté de religion constitue un droit fondamental expressément garanti à l'article 18 de la DUDH ainsi qu'à l'article 18 du PIDCP. Ainsi, ce dernier prévoit que :

« Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement. »²¹

Comme l'a souligné Amnistie internationale dans son précédent mémoire sur le projet de loi 21, « [l]e droit à l'égalité des sexes et le droit à la liberté de religion sont des droits d'une valeur égale, comme tous les autres droits fondamentaux, et devraient être interprétés l'un par rapport à l'autre, afin qu'aucun n'ait préséance sur l'autre. »²² Il en résulte qu'une personne vivant au Québec a le droit de choisir sa religion et de la manifester publiquement, notamment en accomplissant des rites ou des pratiques directement liés à son exercice. Cela comprend également le port de tenues vestimentaires à caractère religieux.

Comme le rappelle le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, malgré qu'il soit généralement entendu qu'un projet de constitution :

« [reflète et protège] les valeurs et idéaux qui imprègnent la vie de la société et qui sont largement répandus dans la population [...] elle ne devrait pas être imposée si son application est de nature à violer les droits fondamentaux d'une

²⁰ Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, « Droits de l'homme et élaboration d'une constitution » (2018) à la p 27 [ci-après « HCNU, Droits de l'homme et élaboration d'une constitution »].

²¹ PIDCP, art 18.

²² Amnistie internationale, « Projet de loi 21. Loi sur la laïcité de l'État », Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, 2019, p 20.

minorité, ou plus précisément d'individus ou de groupes appartenant à une minorité »²³ (notre soulignement).

Le droit international explicitement toute forme de hiérarchisation des droits de la personne. Or, l'interprétation du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes proposée dans le Projet de loi n° 1 peut avoir pour effet de faire primer ce droit sur d'autres droits de valeur fondamentale, tels que la liberté de religion, de conscience et d'association.

Au niveau international, la *Déclaration de Vienne*, adoptée lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en juin 1993, reconnaît que :

« tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales » (notre soulignement)²⁴.

Bien que cette déclaration ne soit pas un traité international juridiquement contraignant, le Haut-Commissariat des droits de l'homme rappelle que, dans le cadre de l'élaboration d'une constitution, les gouvernements ne doivent pas se limiter au respect des obligations issues du droit international conventionnel, mais aussi à celui des principes émanant de la *Déclaration de Vienne*²⁵. Ces principes doivent guider et orienter la mise en œuvre d'un projet de constitution²⁶.

Par conséquent, Amnistie internationale réitère que le gouvernement du Québec, que ce soit avec le Projet de loi n° 1 ou toute autre loi, ne peut priver les individus se trouvant sur leur territoire du droit de professer et de pratiquer leur religion sur la base de la primauté du droit à l'égalité entre les hommes et les femmes en tant que « valeurs sociales distinctes du Québec ».

Il est du devoir de tout État partie de veiller à ce que le droit interne à tous les niveaux soit en conformité avec les normes internationales en matière de droits humains énoncées dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et dans les instruments internationaux qu'il a ratifiés. Cette obligation incombe, par ricochet, au gouvernement québécois en ce qui concerne l'adoption de toute législation provinciale, que cette dernière soit appelée « constitution » ou non.

²³ HCNU, « Droits de l'homme et élaboration d'une constitution » à la p 36.

²⁴ Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14 au 25 juin 1993 au para 5.

²⁵ HCNU, « Droits de l'homme et élaboration d'une constitution » à la p 28.

²⁶ Ibid à la p 26.

L'égalité entre les hommes et les femmes peut très bien, et va souvent, avoir préséance sur la liberté de conscience et de religion dans un exercice de mise en balance de ces droits. C'est normal et le droit international ne l'interdit pas. Ce qui est problématique, c'est la hiérarchisation automatique des droits qui rend impossible une mise en balance et une considération juste et équitable des droits de tous les individus impliqués.

La mise en doute de la valeur du droit à la religion comme droit fondamental à part entière est non seulement contraire au PIDCP qui oblige le Québec à respecter, protéger et réaliser ce droit, mais également une mise en question de tous les droits fondamentaux et du concept même des droits humains.

VI. Droits des Peuples Autochtones

Le Projet de loi n° 1 affirme, dans son préambule, que : « L'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des nations autochtones du Québec. » De plus, le Projet de loi n° 1 prévoit que « [l]e territoire du Québec est indivisible. Ses frontières ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement de l'Assemblée nationale ».²⁷

Amnistie internationale soutient qu'une telle formulation contrevient au droit à l'autodétermination des Peuples Autochtones, omet de reconnaître les titulaires de droits autochtones ainsi que leurs propres institutions représentatives, et risque de provoquer des situations contrevenant aux droits à la participation et au consentement préalable, libre et éclairé des Peuples Autochtones, garantis par le droit international et le droit canadien.

Droit à la participation et au consentement

Le 10 mai 2016, le Canada s'est engagé, devant l'Assemblée générale des Nations unies à appuyer, « sans réserve », la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (ci-après « DNUDPA ») et à la mettre en œuvre.²⁸ Selon l'article 32(2) de la DNUDPA :

« Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources [...]. »

²⁷ Projet de loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, Partie 1, art 23.

²⁸ Carolyn Bennett, Discours livré à l'instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, New York le 10 mai 2016, en ligne : <https://www.canada.ca/fr/affaires-autochtones-nord/nouvelles/2016/05/discours-livre-a-l-instance-permanente-des-nations-unies-sur-les-questions-autochtones-new-york-le-10-mai-2016.html>.

Quoique, en droit international, cette déclaration n'est pas un traité²⁹, le 21 juin 2021, la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*³⁰ (ci-après « Loi sur la DNUDPA ») est entrée en vigueur en droit positif canadien. Son article 32(2) reprend intégralement les dispositions de la DNUDPA et les rend applicables en droit canadien, sur tout son territoire. En vertu de cette loi, il existe une obligation positive de consultation et de coopération avec les Peuples autochtones, par l'intermédiaire de leurs institutions représentatives, avant toute mesure susceptible d'affecter leurs territoires, leurs ressources ou leurs droits. Par ailleurs, cette obligation de consultation est un principe largement reconnu au sein du droit constitutionnel de plusieurs États³¹.

Dans ce contexte, un rapport récent d'Amnistie internationale rappelle que :

« Le devoir de consultation doit se concrétiser par des consultations préalables, menées de bonne foi, dans le but d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé (CPLP). À tout moment du processus, les Peuples Autochtones concernés peuvent rejeter la proposition. La mesure dans laquelle l'État est tenu de respecter cette décision dépend du degré de préjudice aux droits humains qui en résultera ; plus le préjudice est important, plus l'exigence de respecter la décision des Peuples Autochtones devient une obligation absolue. »³²

Selon l'étude réalisée par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones des Nations unies, le droit d'être consulté est une composante du consentement préalable, libre et éclairé.³³ En vertu du droit international, l'obligation qui s'impose aux États de garantir ce consentement³⁴ est :

« une norme des droits de l'homme fondée sur les droits fondamentaux que sont le droit à l'autodétermination et le droit de ne pas être victime de discrimination raciale, lesquels sont garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits

²⁹ La Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du Travail constitue aujourd'hui le seul traité multilatéral de portée générale consacré à la protection des droits des Peuples autochtones. Elle garantit « le respect, la consultation, la participation et la reconnaissance du droit continu de ces peuples à exister » (p. 98). Bien que le Canada n'ait pas ratifié cette Convention, celle-ci apparaît comme un instrument complémentaire à la DNUDPA. Elle reflète « l'opinion internationale contemporaine concernant les questions liées aux peuples autochtones » et, de ce fait, « ses dispositions doivent être prises en compte » dans l'évaluation, notamment, de la conformité d'un texte législatif. Voir Bernard Duhaime, *S'ouvrir aux Amériques. Mieux protéger les droits humains et s'engager dans la réconciliation*, Presses de l'Université du Québec, 2024 à la p 211; Conseil des droits de l'homme, « Consentement préalable, libre et éclairé : une approche fondée sur les droits de l'homme », Étude réalisée par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (10 août 2018), Doc NU A/HRC/39/62 au para 46 [ci-après « Étude du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones »].

³⁰ Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, L.C. 2021, ch. 14.

³¹ Pour des exemples, voir Étude du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones aux pp 12 et 18.

³² Amnesty International, « Extraction Extinction: Why the Lifecycle of Fossil Fuels Threatens Life, Nature and Human Rights » (2025) à la p 55 (citation traduite de l'anglais au français).

³³ Idem au para 14.

³⁴ La DNUDPA fait expressément référence à cinq reprises au principe du consentement préalable, libre et éclairé. Voir les arts 10, 11, 19, 29 et 32 de ladite Déclaration.

économiques, sociaux et culturels et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale »³⁵.

Dans leur Avis n° 11, le Mécanisme d'experts sur les droits des Peuples Autochtones des Nations unies a recommandé que :

« Les États devraient établir un ou plusieurs mécanismes nationaux de réglementation approprié, de préférence au niveau constitutionnel ou législatif, afin de régler les consultations dans les cas où l'obtention du consentement préalable, libre et éclairé est requis ou est l'objectif même de la consultation. Ce mécanisme devrait se référer à la Déclaration. La création d'un tel mécanisme nécessite elle-même la tenue de consultations avec les populations autochtones, dans un esprit de confiance et de bonne foi »³⁶ (notre soulignement).

Or, le Projet de loi n° 1 ne mentionne aucunement le droit à l'autodétermination et les droits territoriaux des Peuples Autochtones, ni les droits de gouvernance et de consultation. Comme l'a souligné la professeure Karine Millaire, « aucune disposition du projet de loi déposé ne traite des droits constitutionnels autochtones »³⁷. En effet, le préambule du Projet de loi n° 1 affirme « l'intégrité territoriale » du Québec, en niant complètement les droits territoriaux des Peuples Autochtones.

Relations entre les paliers gouvernementaux du Canada et les Peuples Autochtones

Nous soulignons aussi que tant au niveau des exigences du droit constitutionnel canadien qu'au niveau du droit international, il est important d'assurer le consentement préalable, libre et éclairé des Peuples Autochtones. D'ailleurs, l'obligation de consultation et d'accommodement est centrale dans le cadre d'un véritable processus de réconciliation entre les Peuples Autochtones et le Canada.³⁸

Dans les termes du Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, Monsieur José Francisco Calí Tzay, lors de sa visite au Canada en 2023 :

« The relationship of Indigenous Peoples with their lands and territories has a central role in defining their identity as distinct peoples. True reconciliation can be achieved only if Canada respects existing treaties and provides restitution and compensation for the loss of lands, territories and resources. Protracted land disputes impose a heavy burden on aboriginal title litigants.

³⁵ Étude du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones au para 3.

³⁶ Ibid à la p 20.

³⁷ Voir Karine Millaire, « Quand la Constitution québécoise ignore les peuples autochtones », *The Conversation* (27 octobre).

³⁸ Arrêt haïda aux paras 38 et 49; Première nation crie Mikisew c Canada (Ministre du Patrimoine canadien), [2005] 3 RCS 388 aux paras 1 et 63 [ci-après « Arrêt Mikisew »]. Voir aussi Sonia Lawrence et Patrick Macklem, « From Consultation to Reconciliation: Aboriginal Rights and the Crown's Duty to Consult » (2000) 79 *Canadian Bar Review* 252 à la p 262.

Due to high costs and complex judicial and treaty negotiation processes, some Indigenous Peoples have to abandon their land claims. »³⁹

En ce sens, le « cadre servant d'assise à cette initiative de réconciliation »⁴⁰ au Canada est la DNUDPA qui, tel que mentionné, a été intégrée au sein du droit positif canadien en vertu de la *Loi sur la DNUDPA*. Il est important de souligner que la Commission de vérité et réconciliation du Canada (ci-après « CVR »), dans les Appels à l'action, demande aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et aux administrations municipales d'adopter et de mettre en œuvre la DNUDPA et d'en faire le cadre de la réconciliation.⁴¹

Par conséquent, Amnistie internationale soutient que le Projet de loi n° 1, en limitant la modification des frontières au seul consentement de l'Assemblée nationale, occulte la participation des Peuples Autochtones dont les droits sont reconnus par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* du Canada et par la DNUDPA. Une telle omission est incompatible avec le droit à l'autodétermination, le droit à la consultation et au consentement préalable, libre et éclairé (art. 32(2) DNUDPA) et en contradiction avec la *Loi sur la DNUDPA*. Cette omission est également en opposition aux appels à l'action de la CVR et au droit constitutionnel canadien.

VII. Droits collectifs de la nation québécoise et droits des minorités au Québec

Si Amnistie internationale ne s'oppose pas à l'affirmation et à la protection des droits collectifs de la population québécoise, ceux-ci ne doivent en aucun cas constituer un obstacle à la jouissance pleine, entière et non discriminatoire des droits individuels et collectifs des groupes minoritaires de la province de Québec.

Or, le Projet de loi n° 1 « établit les attributs et les droits collectifs »⁴² de la « nation québécoise » dans le but de la « protéger »⁴³. L'article 7 dispose que cette nation « est titulaire de droits collectifs intrinsèques et inaliénables »⁴⁴ qui, contrairement

³⁹ A/HRC/54/31/Add.2, 24 juillet 2023, para. 55.

⁴⁰ Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis [2024] CSC 5 au para 3.

⁴¹ Par exemple, la CVR mentionne dans les Appels à l'action no. 42, 43 et 45 :

« Nous demandons aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de s'engager à reconnaître et à mettre en œuvre un système de justice autochtone qui soit compatible avec les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, en plus d'être conforme à la Loi constitutionnelle de 1982 et à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones à laquelle le Canada a adhéré en novembre 2012 »; « Nous demandons aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de même qu'aux administrations municipales d'adopter et de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le cadre de la réconciliation »; « concilier les affaires constitutionnelles et juridiques des peuples autochtones et de l'État pour s'assurer que les peuples autochtones soient des partenaires à part entière au sein de la Confédération, ce qui englobe la reconnaissance des lois et des traditions juridiques autochtones et leur intégration dans la négociation et la mise en œuvre des traités, des revendications territoriales et de toute autre entente constructive ».

⁴² Voir « Notes explicatives » du Projet de Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec.

⁴³ Ibid, Partie 1, art 8.

⁴⁴ Ibid, Partie 1, art 7, alinéa 1.

aux autres droits, « s'interprètent de manière extensive »⁴⁵ et dont l'État québécois doit assurer le développement et le plein exercice.⁴⁶

Une fois encore, la volonté du rédacteur de hiérarchiser les droits, en donnant préséance aux droits collectifs de la majorité, est problématique et contraire aux normes du droit international. Elle aurait pour conséquence d'affaiblir les droits individuels. Cela revient à imposer la volonté de la majorité, ce qui est préjudiciable aux droits fondamentaux.

Aucun droit humain n'est absolu et ne prime sur un autre droit, et ce, même lorsque celui-ci serait d'une nature prétendument collective⁴⁷.

L'article 27 du PIDCP garantit la nature collective des droits des minorités culturelles :

« Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

Par ailleurs, dans son Observation générale no. 23 concernant les droits des minorités, le Comité des droits de l'homme déclare que « cet article consacre un droit qui est conféré à des individus appartenant à des groupes minoritaires et qui est distinct ou complémentaire de tous les autres droits dont ils peuvent déjà jouir, conformément au Pacte, en tant qu'individus, en commun avec toutes les autres personnes ». Il conclut au paragraphe 9 que :

« l'article 27 énonce des droits dont la protection impose aux États parties des obligations spécifiques. La protection de ces droits vise à assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées, contribuant ainsi à enrichir l'édifice social dans son ensemble. En conséquence, le Comité fait observer que ces droits doivent être protégés en tant que tels et ne doivent pas être confondus avec d'autres droits individuels conférés conformément au Pacte à tous et à chacun. Les États parties ont donc l'obligation de veiller à ce que l'exercice de ces droits soit pleinement garanti et ils doivent indiquer dans leurs rapports les mesures qu'ils ont adoptées à cette fin.»⁴⁸

⁴⁵ Ibid, art 7, alinéa 2.

⁴⁶ Ibid, Partie 1, art 48, alinéa 2.

⁴⁷ Voir, dans le contexte des droits reconnus par la Charte canadienne des droits et libertés, voir Dickson c Vuntut Gwitchin First Nation [2024] CSC 10 au para 148 [ci-après « Arrêt Dickson »]; Canada (Procureur général) c JTI-Macdonald Corp. [2007] CSC 30 au para 36.

⁴⁸ Observation générale 23, Article 27 : Protection des minorités, Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales adoptées par les organes des traités, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (1994), en ligne : <https://www.legal-tools.org/doc/0e1a35/pdf/>.

Or, nous constatons qu'aucune disposition du Projet de loi n° 1 n'accorde de garanties juridiques à ces derniers. En effet, la seule mention figure dans les « Considérants » du Projet de loi n° 1, lesquels, bien qu'ils puissent servir d'outil d'interprétation en cas de conflit entre deux droits, demeurent dépourvus de force contraignante. Cela contraste nettement avec les droits collectifs explicitement reconnus à la « nation québécoise », qui bénéficient, eux, d'un ancrage normatif et interprétatif beaucoup plus robuste.

Participation des minorités dans la société québécoise

L'article 5 du Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, consacre le français comme la seule langue commune de la nation. L'article 9 ajoute que la nation a le droit de vivre et de se développer en français.

Dans le PIDCP, les droits des minorités sont protégés et s'entendent d'un groupe qui a en commun une langue, une religion ou une culture. Si nous pouvons comprendre que le Québec est dans une situation particulière, par sa localisation dans un environnement anglophone, et que le français doit y être protégé, à l'intérieur de ces frontières, les minorités quelles qu'elles soient, selon l'article 27 du PIDCP, ont le droit de vivre et de maintenir leurs liens envers leur langue, leur religion ou leur culture. « Bien que les droits consacrés à l'article 27 soient des droits individuels, leur respect dépend néanmoins de la mesure dans laquelle le groupe minoritaire maintient sa culture, sa langue ou sa religion. En conséquence, les États devront également parfois prendre des mesures positives pour protéger l'identité des minorités et les droits des membres des minorités de préserver leur culture et leur langue et de pratiquer leur religion, en commun avec les autres membres de leur groupe. »⁴⁹ Le Comité énonce ensuite que cela impose des obligations spécifiques visant à protéger ces droits, afin d'assurer la survie et le développement durable de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées.⁵⁰ Il s'ensuit qu'en vertu du droit international, le Québec a l'obligation de protéger toutes les minorités vivant sur son territoire. Les articles 5 et 9 du Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, ne sont donc pas conformes aux règles du droit international qui protègent les droits des minorités.

VIII. Droits collectifs de la nation québécoise et les droits des Peuples Autochtones

Les 11 Nations Autochtones au Québec sont dotées du droit à l'autodétermination, tel que reconnu par le droit international.

⁴⁹ Observation générale 23, Article 27: Protection des minorités, Compilation des commentaires généraux et Recommandations générales adoptées par les organes des traités, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 (1994), para 6.2.

⁵⁰ Ibid, para 9.

Or, les « Considérants » du projet de loi prévoient que les Autochtones « existe[nt] au sein du Québec »⁵¹ en tant que « descendants des premiers habitants du pays »⁵² et non en tant que *Peuples*. En ce sens, l’alinéa 2 de l’article 3 du Projet de loi n° 1 prévoit que « le peuple québécois forme une nation », mais, pour autant, aucun droit collectif ni individuel n’est reconnu ni garanti aux Peuples Autochtones. En revanche, le statut de « peuples » et les droits individuels et collectifs de ces derniers sont explicitement reconnus en vertu de l’article premier de la DNUDPA⁵³ et de la *Loi sur la DNUDPA* qui affirme :

« Les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l’ensemble des droits de l’homme et des libertés fondamentales reconnus par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l’homme et le droit international relatif aux droits de l’homme » (notre soulignement).

Le Projet de loi n° 1, en omettant de reconnaître explicitement le statut juridique de « peuples » aux Premières Nations et aux Inuits, et en négligeant de leur accorder des garanties effectives, viole leur droit à l’autodétermination et s’écarte des standards imposés par le droit international.

À ce titre, nous soulignons que le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l’homme recommande aux États, dans le cadre de leurs réformes constitutionnelles, d’intégrer des clauses spécifiques de protection des droits des Peuples Autochtones, qu’ils soient individuels ou collectifs.⁵⁴

Le risque d’une interprétation déséquilibrée des droits

En l’absence de telles garanties, les droits individuels et collectifs des Peuples Autochtones demeurent particulièrement vulnérables à une interprétation déséquilibrée, susceptible de compromettre leur pleine protection au profit des droits collectifs attribués à la seule « nation québécoise ». En effet, tel que mentionné précédemment, puisqu’aucun droit n’est absolu en droit canadien ni en droit international, les « droits collectifs » de la « nation québécoise » doivent être soumis à un exercice de pondération devant les tribunaux en cas de conflit avec les droits des Peuples Autochtones et des minorités.

⁵¹ Projet de Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, Considérant no. 3.

⁵² Ibid, Considérant no. 8. Voir Karine Millaire, « Quand la constitution québécoise ignore les peuples autochtones », *The Conversation*, 27 octobre 2025.

⁵³ DNUDPA, Préambule et articles 1, 7 et 40.

⁵⁴ HCNU, « Droits de l’homme et élaboration d’une constitution » à la p 56.

IX. Processus d'adoption et d'amendement

La participation publique, principe que le gouvernement québécois a considéré comme une priorité et qu'il s'est engagé à respecter⁵⁵, doit être considérée comme un pilier essentiel pour instaurer la confiance et renforcer l'État de droit au sein de la province canadienne.⁵⁶

Or, bien que l'article 17 du Projet de loi n° 1 dispose que « l'État tient sa légitimité à la volonté du peuple qui habite son territoire », l'adoption de ce texte présente des enjeux importants au regard de la légitimité dans un État de droit et des obligations du droit international des droits humains auxquelles le Canada et le Québec sont liés.

En premier lieu, nous constatons que le projet a été soumis à l'Assemblée nationale sans qu'une consultation publique générale ait été préalablement organisée. Le gouvernement du Québec n'a proposé aucune procédure extraordinaire visant la rédaction de ce projet de texte constitutionnel, telle qu'une assemblée constituante.⁵⁷ Le processus apparaît largement insuffisant au regard des normes du droit international relatives au droit de toute personne de participer à la vie publique d'un État, droits que certains États ont explicitement garantis dans le cadre de réformes constitutionnelles.⁵⁸ Comme le souligne le Secrétaire général des Nations unies « [i]nclusive, participatory and transparent constitution making strengthens the legitimacy of a revised or new constitution. »⁵⁹

En deuxième lieu, le Projet de loi n° 1 ne prévoit pas d'exigence spécifique en cas de modification. En effet, malgré le caractère fondamental de ce que l'on qualifie de « loi des lois »⁶⁰, le Projet de loi n° 1 ne prévoit aucune procédure de modification extraordinaire, comme c'est généralement le cas pour un texte prétendant avoir valeur constitutionnelle⁶¹ doté d'une pleine légitimité politique et d'une réelle « stature constitutionnelle ».⁶² Un texte fondamental qui devient « révisable au gré des alternances » des partis politiques au pouvoir pose des risques importants quant à la mise en œuvre, au respect et à la promotion, sans discrimination, de l'ensemble des droits fondamentaux de la personne. Ce risque, « s'accroît lorsque la codification

⁵⁵ Voir Open Government Partnership, « Rapport de fin d'engagement – Améliorer les consultations publiques numériques » (20 novembre 2023).

⁵⁶ OCDE, « Building Trust and Reinforcing Democracy. Preparing the Ground for Government Action » (17 novembre 2023) OECD Public Governance Reviews.

⁵⁷ Voir David Sanschagrin, « La Constitution, l'Union nationale et la Coalition avenir Québec », Le Devoir (23 octobre 2023).

⁵⁸ Voir par exemple le Préambule de la Constitution provisoire népalaise de 2007 : « Garantissant le droit fondamental du peuple népalais d'élaborer sa propre Constitution et de participer à l'élection libre et impartiale de l'Assemblée constituante sans aucune crainte ».

⁵⁹ United Nations, Guidance Note of the Secretary-General on United Nations Constitutional Assistance, 2020, p 4, en ligne: <https://peacemaker.un.org/fr/node/2286>

⁶⁰ Projet de Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, Partie 1, art 1.

⁶¹ Voir par exemple, Loi constitutionnelle de 1982, arts 38-45.

⁶² David Sanschagrin, « La Constitution, l'Union nationale et la Coalition avenir Québec », Le Devoir (23 octobre 2023).

épouse de trop près l'agenda d'un parti au pouvoir : la Constitution devient alors une loi d'orientation politique, non un cadre fondamental durable »⁶³.

L'« appropriation des réformes constitutionnelles » par la population

La rédaction d'une constitution, bien qu'elle soit généralement confiée aux pouvoirs législatif et exécutif, devrait néanmoins « être organisée de manière à permettre la participation sans entrave des différents segments de la société et la véritable prise en considération de leurs propositions »⁶⁴. En effet, en règle générale, le Haut-Commissaire des Nations Unies observe que « [d]e nombreux exemples montrent que les réformes constitutionnelles gagnent à être réalisées avec la participation du public et ne devraient pas être laissées aux seuls politiciens, dans la mesure où l'appropriation partagée de la réforme représente en soi un atout majeur. »⁶⁵ L'article premier du PIDCP et du PIDESC dispose que :

« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». ⁶⁶

Sur la base de l'interprétation de cet article premier, le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme affirme que « le peuple doit s'approprier les réformes constitutionnelles ». ⁶⁷ En effet, bien que chaque État jouisse du droit souverain de formuler et d'adopter des réformes constitutionnelles, ce droit implique toutefois qu'il soit exercé, en tout temps, « en consultation avec son peuple et ses représentants ». ⁶⁸ Le Haut-Commissaire considère que l'appropriation de telles réformes par le peuple sera compromise dans le cas de la « monopolisation des réformes constitutionnelles » par « le pouvoir exécutif ». ⁶⁹

Dans le même sens, le Secrétaire général des Nations unies considère que :

« l'élaboration de la Constitution est un processus national souverain, qui n'aboutit que si le pays concerné se l'approprie et le dirige [...] l'appropriation nationale suppose la participation, entre autres, des acteurs officiels, des partis politiques, de la société civile et du grand public ». ⁷⁰

Le Haut-Commissaire des Nations unies souligne également que l'appropriation nationale des réformes constitutionnelles exige que « l'ensemble des administrés

⁶³ Sophie Estienne et Hugues Laplante Clément « Chronique – Le projet de constitution québécoise codifiée : vers une souveraineté juridique? » (2025), Repères, Éditions Yvon Blais à la p 17. Dans le même sens, voir aussi David Sanschagrin, « La Constitution, l'Union nationale et la Coalition avenir Québec », Le Devoir (23 octobre 2023).

⁶⁴ HCNU, « Droits de l'homme et élaboration d'une constitution » à la p 16.

⁶⁵ Ibid à la p 15.

⁶⁶ PIDCP, art 1(1); PIDESC, art 1(1).

⁶⁷ HCNU, « Droits de l'homme et élaboration d'une constitution » aux pp 13-14.

⁶⁸ Ibid à la p 14.

⁶⁹ Ibid à la p 15.

⁷⁰ Note d'orientation du Secrétaire général sur l'assistance des Nations Unies à l'élaboration de constitutions (avril 2009) à la p 4.

aient le droit de participer au débat et d'émettre des propositions »⁷¹, ce qui inclut, notamment, les « défenseurs des droits de l'homme », les « associations de juristes », les « autres organisations de la société civile, y compris celles qui représentent les femmes, les enfants, les minorités, les Peuples Autochtones, les réfugiés, les apatrides, les personnes déplacées, les travailleurs et les entrepreneurs ».⁷²

Le droit de participer à la vie politique et publique

De surcroît, le droit de toute personne à participer, directement ou indirectement, à la direction des affaires publiques de son pays, est un droit fondamental prévu à l'article 21(1) de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et à l'article 25(1)a) du PIDCP.⁷³

Selon le Comité des droits de l'homme, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques « est une notion vaste qui a trait à l'exercice du pouvoir politique »⁷⁴, ce qui « comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif ».⁷⁵

« Les citoyens peuvent participer directement en prenant part à des assemblées populaires qui sont habilitées à prendre des décisions sur des questions d'intérêt local ou sur des affaires intéressant une communauté particulière et au sein d'organes créés pour représenter les citoyens en consultation avec l'administration ».⁷⁶

Le respect de l'ensemble des composantes de l'article 25 du PIDCP est fondamental pour assurer la préservation d'un « État de droit » en vertu du droit international.

À ce titre, les résolutions du Conseil des droits de l'homme accordent une importance considérable à garantir que le droit fondamental de participer à la direction des affaires publiques de son pays soit inclusif et qu'il soit exercé dans des conditions d'égalité entre les hommes et les femmes afin de promouvoir une société démocratique, inclusive et durable.⁷⁷ Les lignes directrices à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques vont dans le même sens en soulignant l'importance d'accorder une attention particulière aux groupes les plus affectés par une réforme.⁷⁸ À ce titre, le Haut-Commissaire des Nations unies a observé qu'un nombre important de chartes des droits de la personne

⁷¹ HCNU, « Droits de l'homme et élaboration d'une constitution » à la p 16.

⁷² Idem. Voir aussi Note d'orientation du Secrétaire général sur l'assistance des Nations Unies à l'élaboration de constitutions (avril 2009) à la p 4

⁷³ Agenda 2030 pour le développement durable, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution A/RES/70/1, 25 septembre 2015. Voir notamment ODD no. 5 (cible 5.5) et no. 16 (cible 16.7).

⁷⁴ Observation générale no 25, Comité des droits de l'homme, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 au para 5.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Voir notamment 24/8 Participation à la vie politique dans des conditions d'égalité (A/HRC/RES/24/8) au para 4 a) c) d) e).

⁷⁸ OHCHR, Guidelines for States on the effective implementation of the right to participate in public affairs au para 66.

intègrent une clause garantissant un tel droit de participation, en prévoyant explicitement ce droit pour certains groupes.⁷⁹

L'obligation générale de consultation des Peuples Autochtones dans le cadre du processus de l'adoption du Projet de loi n° 1

L'adoption d'un projet de loi tel que le Projet de loi n° 1 engage des obligations particulières envers les Peuples Autochtones, notamment celle de les consulter avant toute décision susceptible d'affecter leurs droits. Cette obligation découle à la fois du droit international et du droit constitutionnel canadien, et vise à assurer la reconnaissance et la protection effectives de leurs droits collectifs.

L'article 18 de la DNUDPA, prévu aussi à la *Loi sur la DNUDPA*, pose des obligations claires en ce qui concerne le droit des Peuples Autochtones à participer à la prise de décision qui peut concerner leurs droits. Comme le rappelle l'étude du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones des Nations unies, le droit de ces Peuples à participer à la prise de décision s'appuie sur l'article 25 du PIDCP, qui reconnaît à tout citoyen le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques. En vertu de l'article 18 de la DNUDPA et de la *Loi sur la DNUDPA* :

« Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles »⁸⁰.

En somme, l'adoption du Projet de loi n° 1, sans consultation publique générale en amont, soulève de sérieuses questions quant à sa légitimité et au respect des obligations du droit international en matière de participation citoyenne. L'absence de mécanismes permettant l'appropriation des réformes constitutionnelles par l'ensemble de la population, dont les Peuples Autochtones, compromet l'exercice effectif du droit de participer à la vie publique. Il apparaît donc indispensable qu'une telle loi fondamentale comporte des procédures inclusives et transparentes afin de garantir une participation réelle et équitable, condition essentielle à la consolidation d'un État de droit durable au Québec.

X. Interdiction de contester la Constitution à l'aide de fonds publics

Amnistie internationale constate avec consternation que le Projet de loi n° 1 prévoit, en vertu de l'article 5, alinéa 2, de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, qu'aucun organisme ne peut contester, à l'aide de fonds publics, les lois que

⁷⁹ Voir par exemple, art 75, alinéa 2 de la Constitution serbe de 2006 : « Les personnes appartenant à des minorités participent au processus décisionnel ».

⁸⁰ DNUDPA, art 18.

le Parlement du Québec aura déclarées comme protégeant la nation québécoise, l'autonomie constitutionnelle du Québec et ses caractéristiques fondamentales.

Amnistie internationale partage l'avis du Barreau du Québec, qui a estimé qu'en cas d'adoption du Projet de loi n° 1, l'article 5 pourrait entraîner des « conséquences importantes et nuisibles »⁸¹ à l'État de droit québécois et risquerait de « porter atteinte à l'état de droit ».⁸²

En premier lieu, nous soutenons que cette disposition comporte un risque pour la protection, le respect et la réalisation de tous les droits fondamentaux pour toute personne se trouvant sur le territoire québécois. En effet, elle pourrait limiter la possibilité pour les individus ou les groupes de saisir les tribunaux québécois afin de contester une allégation de violation des droits et libertés garantis par la Charte québécoise. En interdisant l'utilisation de fonds publics pour soutenir de telles démarches, le projet de loi crée un obstacle important à l'accès à la justice : de nombreux recours en matière de droits humains sont portés ou soutenus par des organismes publics, qui n'auraient plus la capacité d'intervenir.

Cela revient à réduire au silence les victimes de violations de droits humains qui ne peuvent faire valoir leurs droits que par l'entremise de ces organismes, et donc à anéantir de facto leurs droits. On crée potentiellement une tranche de la société qui sera sans défense.

En deuxième lieu, cette disposition est contestable au regard de l'obligation de garantir à toutes et à tous un recours effectif, sans discrimination. En effet, puisque les « caractéristiques fondamentales » de la « nation québécoise » incluent notamment « la laïcité de l'État » et « le modèle d'intégration à la nation québécoise », il en résulte qu'un nombre important de recours potentiels intentés par un organisme public, alléguant, par exemple, une violation d'un droit linguistique ou du droit à la liberté de croyance ou de religion garanti par la Charte québécoise, pourraient être compromis. Ce faisant, cette limitation affecte particulièrement les individus issus de communautés ethniques ou religieuses minoritaires, et plus spécifiquement les femmes appartenant à ces groupes, ainsi que les minorités linguistiques. Ainsi, selon le professeur Louis-Philippe Lampron, l'article 5 « vient affaiblir considérablement un des contre-pouvoirs du système législatif [...], soit la capacité des groupes minoritaires et marginalisés à invoquer la Charte des droits et libertés pour se défendre contre les abus des gouvernements. »⁸³

En troisième lieu, cette disposition soulève des inquiétudes au regard de la liberté d'expression, protégée par l'article 19 du PIDCP et incluant l'usage des tribunaux comme moyen d'expression. L'absence de précisions sur les sanctions et les

⁸¹ Le Barreau du Québec, « Le Barreau du Québec craint une érosion de l'état de droit au Québec » (jeudi 13 novembre 2025), <https://www.barreau.qc.ca/fr/salle-presse/communiqués-2025/barreau-craint-erosion-etat-droit-quebec/>.

⁸² Idem.

⁸³ Voir Francis Hébert-Bernier, « Une nouvelle constitution québécoise qui menotte les droits et libertés », Pivot (24 octobre 2025).

restrictions crée une incertitude juridique susceptible d'intimider les citoyens et de contrevenir aux obligations internationales.

Le projet de loi en question soulève aussi des inquiétudes importantes au regard des obligations internationales du Canada et du Québec de garantir et de promouvoir la liberté d'expression. En vertu de l'article 19 du PIDCP, « nul ne peut être inquiété pour ses opinions » et « toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations ou des idées de toute nature, sans considération de frontières, par tout moyen de son choix ». Cette formulation inclut les tribunaux comme moyen d'expression.

Or, le projet de loi ne précise aucune conséquence ni sanction pour les personnes ou organismes qui utiliseraient les tribunaux pour exprimer leurs opinions ou contester des décisions. Cette omission crée une incertitude juridique préoccupante et pourrait avoir pour effet d'intimider les citoyens et les organisations dans l'exercice de leurs droits fondamentaux à la liberté d'expression.

La question des restrictions à la liberté d'expression est encadrée de manière stricte par le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale n° 34. Selon le Comité, les restrictions doivent être : (i) « fixées par la loi » ; (ii) motivées par l'un des motifs clairement énoncés au paragraphe 3 de l'article 19 ; et (iii) répondre aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité⁸⁴. Toute restriction fondée sur un motif non prévu par le paragraphe 3 est considérée comme illégale au regard du PIDCP.

En conséquence, le projet de loi, en laissant planer une incertitude sur les sanctions et restrictions, risque de porter atteinte à la liberté d'expression protégée par le PIDCP. Il apparaît donc nécessaire de clarifier et d'encadrer légalement ces dispositions pour respecter les obligations internationales du Canada et du Québec.

Le droit à un recours effectif, sans discrimination, et le droit à l'égalité devant les tribunaux en droit international

L'article 5 introduit une restriction portant sur la capacité de « saisir les tribunaux de questions légitimes », en empêchant certaines institutions publiques de contester la loi au moyen des ressources nécessaires, ce qui crée une tension directe avec les exigences des règles du droit international.

En droit international, le Haut-Commissaire des Nations unies a souligné que l'accès à un recours effectif en justice constitue un droit fondamental en soi.⁸⁵ Ce droit, reconnu dans l'ensemble des systèmes régionaux des droits humains⁸⁶, est

⁸⁴ Observation générale no 34, « Article 19: Liberté d'opinion et liberté d'expression » (12 septembre 2011), CCPR/C/GC/34, para. 22.

⁸⁵ Humberto Cantu Rivera, *The Universal Declaration of Human Rights. A Commentary*, Brill Nijhoff, 2023 à la p 188.

⁸⁶ Par exemple, dans le système interaméricain des droits humains, le recours effectif est reconnu comme « norme impérative ». Voir Bernard Duhaime, *S'ouvrir aux Amériques* à la p 45. De surcroît, en droit européen, le recours effectif

notamment garanti par la *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁸⁷, laquelle édicte des règles largement reconnues en tant que source de droit international coutumier, ainsi que par le PIDCP⁸⁸ et la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, deux textes fondamentaux que le Québec s'est engagé à respecter de manière pleine et entière. Il existe une « obligation inhérente au Pacte » qui contraint le gouvernement québécois, en vertu de l'article 2(1) du PIDCP, à garantir la jouissance sans discrimination de l'ensemble des droits reconnus par ce Pacte.⁸⁹ Selon l'article 2 (3) a) et b) du PIDCP, les États parties au présent Pacte « s'engagent » à :

- a) « Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».
- b) « Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ».

Pour respecter cette obligation internationale, le Comité des droits de l'homme considère que chaque État partie au PIDCP doit doter les institutions nationales de protection des droits humains de moyens et de pouvoirs nécessaires afin de garantir qu'elles assurent, de manière efficace, le respect et la protection de ces droits pour toute personne.⁹⁰ En conséquence, nous notons que le Comité des droits de l'homme considère que « les États parties, outre qu'ils doivent protéger efficacement les droits découlant du Pacte, doivent veiller à ce que toute personne dispose de recours accessibles et utiles pour faire valoir ces droits ».⁹¹ Dans ce contexte, l'article 5 du Projet de loi n° 1 apparaît manifestement en contradiction : en privant plusieurs autorités publiques des ressources nécessaires pour intervenir ou amorcer un recours, il empêche précisément ces institutions d'exercer le rôle prévu au PIDCP. Une telle restriction réduit de manière structurelle l'accessibilité réelle et concrète aux mécanismes de recours exigés par l'article 2(3) du Pacte, créant ainsi un risque tangible de non-conformité aux obligations internationales, et donc d'impunité en cas de violations des droits, auxquelles le Québec est lié.

est reconnu comme un « principe général du droit » de l'Union européenne par la Cour de justice de l'Union européenne. Voir à cet effet, CJUE, 20 mai 2010, C-210/09, *Scott & Kimberley* au para 25; CJUE, 11 septembre 2018, IR c JQ, C-68/17 au para 45; CJUE, 13 mars 2007, *Unibet*, C-432-05, Rec. p. I-2271, para 37.

⁸⁷ DUDH, art 8.

⁸⁸ PIDCP, art 2(3) a) b) c).

⁸⁹ Observation générale No. 29, « État d'urgence » (31 août 2001) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 au para 14.

⁹⁰ Observation générale No. 31, « La nature de l'obligation juridique générale imposée aux États parties au Pacte » (29 mars 2004) CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 au para 15.

⁹¹ *Idem*.

L'obligation qui s'impose au Canada et au gouvernement de la province du Québec de garantir le droit à un recours effectif sans discrimination est renforcée par les garanties prévues à l'article 14(1) du PIDCP qui énoncent que « tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice ». Cette disposition consacre la garantie générale de l'égalité devant les tribunaux, les cours de justice ainsi que tout autre organe exerçant une fonction juridictionnelle.⁹² Le Comité des droits de l'homme considère que

« L'article 14 s'entend du droit d'accès aux tribunaux de toute personne qui fait l'objet d'une accusation en matière pénale ou dont les droits et obligations de caractère civil sont contestés. L'accès à l'administration de la justice doit être garanti effectivement dans tous les cas afin que personne ne soit privée, en termes procéduraux, de son droit de se pourvoir en justice. »⁹³

À ce titre, le Comité conclut d'ailleurs qu'une « situation dans laquelle les tentatives d'une personne pour saisir les tribunaux ou les cours de justice compétents sont systématiquement entravées *va, de jure* ou *de facto*, à l'encontre de la garantie énoncée dans la première phrase du paragraphe 1 de l'article 14 ». ⁹⁴

L'obligation prévue aux articles 2(3) a) et b) et 14(1) du PIDCP a également été reconnue en vertu d'autres conventions internationales auxquelles le Québec s'est lié, dont la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*. L'article 6 de cette convention dispose que :

« Les États parties assureront à toute personne soumise à leur juridiction une protection et une voie de recours effectives, devant les tribunaux nationaux et autres organismes d'État compétents, contre tous actes de discrimination raciale qui, contrairement à la présente Convention, violeraient ses droits individuels et ses libertés fondamentales, ainsi que le droit de demander à ces tribunaux satisfaction ou réparation juste et adéquate pour tout dommage dont elle pourrait être victime par suite d'une telle discrimination » (notre soulignement).

Il en résulte qu'en restreignant l'utilisation de fonds publics pour contester certaines lois, l'article 5 pourrait ainsi créer une entrave systémique touchant de manière disproportionnée les groupes minoritaires, lesquels dépendent souvent de l'appui d'organismes publics pour faire valoir leurs droits. Ce qui reviendrait à les priver de droits et de protections. Compte tenu des obligations internationales, l'article 5 placera ainsi le Québec en situation de non-respect manifeste du droit international, en restreignant concrètement et considérablement l'accès aux mécanismes de recours exigés par ces instruments.

⁹² Observation générale No. 32, « Article 14. Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable » (23 août 2007) CCPR/C/GC/32, au para 7.

⁹³ Ibid au para 9.

⁹⁴ Idem.

XI. Préséance de la législation provinciale et limitation du contrôle judiciaire

L'article 9 (Partie II) du Projet de loi n° 1 confère à l'Assemblée nationale le pouvoir d'« inclure une disposition de souveraineté parlementaire, d'office ou en réponse à une décision judiciaire, dans toute loi qu'il édicte, sans qu'il soit requis de la contextualiser ou de la justifier », ayant pour effet de la soustraire à toute invalidation par les tribunaux.

Cette disposition est essentiellement assimilable à une clause de « dérogation au droit », permettant au gouvernement de se soustraire au pourvoi en contrôle judiciaire.

L'article 9, alinéa 1, du Projet de loi n° 1 ne se limite pas à certains droits, et il vise à limiter de manière significative la possibilité pour un justiciable de contester la validité des lois adoptées par l'Assemblée nationale. En effet, le recours à la « disposition de souveraineté parlementaire » n'est pas strictement autorisé *a posteriori* pour contrer un jugement défavorable à une loi, mais s'applique *a priori* dans le but de prévenir une éventuelle contestation judiciaire. Cette disposition peut ainsi potentiellement entrer en conflit avec les obligations internationales auxquelles le Québec est lié, qui imposent de garantir un recours effectif.

Enfin, compte tenu de l'objet de la « disposition de souveraineté parlementaire », l'article 9 du Projet de loi n° 1 soulève un risque d'atteinte disproportionnée au droit à l'égalité devant les tribunaux pour certains groupes minoritaires. En effet, l'intention du législateur quant à l'exercice d'un tel pouvoir s'inscrit dans le respect de l'« autonomie constitutionnelle du Québec »⁹⁵, visant à « garantir la pérennité de son identité nationale ».⁹⁶

Pour toutes ces raisons, l'article 9 du Projet de loi n° 1 est contraire au droit international. Le paragraphe 1 de l'article 4 du PIDCP permet à un État de recourir à une clause dérogatoire prévue par son cadre juridique interne uniquement « dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation ». Même dans un tel cas, l'article 4 prévoit que ces mesures dérogatoires ne pourront, en aucun cas, entraîner une discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.⁹⁷ Concernant l'article 4 (états d'urgence), le Comité des droits de l'homme, dans son Observation générale No. 29 prévoit que :

« [I]es mesures dérogeant aux dispositions du Pacte doivent avoir un caractère exceptionnel et provisoire. Avant qu'un État ne décide d'invoquer l'article 4, il faut que deux conditions essentielles soient réunies: la situation doit

⁹⁵ Voir Projet de Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec, Partie II.

⁹⁶ Ibid, Partie II, art 2, al 2.

⁹⁷ PIDCP, art 4(1).

représenter un danger public exceptionnel qui menace l'existence de la nation et l'État partie doit avoir proclamé officiellement un état d'urgence. »⁹⁸

Par ailleurs, le Comité clarifie que « l'obligation de limiter les dérogations à ce qui est strictement exigé par la situation a son origine dans le principe de proportionnalité qui est commun aux pouvoirs de dérogation et de restriction. »⁹⁹

De plus, le paragraphe 2 de l'article 4 du PIDCP stipule expressément que l'État partie au PIDCP ne peut déroger à certains droits constituant le « noyau dur »¹⁰⁰ et indérogeable du corpus du droit international des droits humains établi après la Seconde Guerre mondiale, ce qui inclut, l'article 18 du Pacte, garantissant à toute personne, sans discrimination, la liberté de pensée, de conscience et de religion.¹⁰¹ Ainsi, comme le Comité des droits de l'homme l'explique : « même en cas de danger public extrêmement grave, les États qui font obstacle à l'exercice de la liberté de manifester sa religion ou sa conviction doivent justifier leurs actions en fonction des impératifs mentionnés au paragraphe 3 de l'article 18 ». ¹⁰² En ce sens, le Comité des droits de l'homme affirme dans son Observation générale No. 22 que « le caractère fondamental de ces libertés est également reflété dans le fait qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 4 du Pacte, il ne peut être dérogé à l'article 18, même en cas de danger public exceptionnel ». ¹⁰³ Le Comité ajoute qu'« il n'autorise aucune restriction quelle qu'elle soit à la liberté de pensée et de conscience ou à la liberté d'avoir ou d'adopter la religion ou la conviction de son choix. Ces libertés sont protégées sans réserve. »¹⁰⁴

En conséquence, contrairement au droit international, qui ne prévoit le recours à une clause dérogatoire que dans des situations extrêmement limitées et exige, pour certains droits précis, que toute dérogation, malgré la gravité de la situation, soit justifiée sur le fond, l'article 9 du Projet de loi n° 1 institue une clause dérogatoire de nature absolue, permettant de déroger à l'ensemble des droits fondamentaux sans aucune justification ou contextualisation.

CONCLUSION

Pour toutes les raisons exposées dans le présent mémoire, et compte tenu de l'absence de consultation préalable, suffisante et efficace, Amnistie internationale

⁹⁸ Observation générale No. 29 « État d'urgence (art 4) » (31 août 2001) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, au para 2 (nos soulignements).

⁹⁹ Observation générale No. 29 « État d'urgence (art 4) » (31 août 2001) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, au para 4.

¹⁰⁰ François Voeffray, *L'actio popularis ou la défense de l'intérêt collectif devant les juridictions internationales*, Graduate Institute Publications, Genève, 2014 (chapitre 2 : Obligations erga omnes, jus cogens et actio popularis, pp 239-262) au para 10.

¹⁰¹ PIDCP, art 4(2). Voir aussi Observation générale No. 29 « État d'urgence (art 4) » (31 août 2001) CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 au para 7.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Observation générale No. 22, « art. 18 » (27 septembre 1993), (CCPR/C/21/Rev.1/Add.4) au para 1.

¹⁰⁴ Ibid au para 3.

estime donc que le Projet de loi n° 1 contrevient aux règles du droit international, et est par conséquent irrecevable dans sa totalité.

Amnistie internationale juge que ce projet de loi est un texte antidroits. Il rétrograde la *Charte québécoise des droits de la personne* en lui imposant de nouvelles limitations. Il hiérarchise les droits, les affaiblissant ce faisant. Il nie les droits des Peuples Autochtones. Il marginalise davantage les droits économiques, sociaux et culturels. Il essaie de donner un aura « constitutionnel » à des pratiques antidroits que le gouvernement actuel adopte depuis longtemps, notamment en ajoutant aux clauses dérogatoires des chartes un mécanisme de suspension arbitraire et, cette fois-ci, permanent des droits. Il restreint l'accès à la justice pour défendre les droits des personnes les plus vulnérables. Et tout ça en ignorant complètement les exigences procédurales découlant à la fois des droits humains et de principes que la « Constitution » prétend enchâsser.

Le Québec est lié par les obligations de droit international en vertu des conventions internationales auxquelles le Canada est partie, ainsi que par le droit international coutumier. En cas d'adoption et d'entrée en vigueur du Projet de loi n° 1, non seulement le Québec ne respecterait pas ses engagements internationaux en matière de droits humains, mais il placerait aussi le Canada en défaut.

En particulier, plusieurs dispositions du Projet de loi n° 1 omettent de reconnaître les titulaires de droits autochtones ainsi que leurs propres institutions représentatives, et contreviennent aux droits à l'autodétermination, à la participation et au consentement préalable, libre et éclairé des Peuples Autochtones, garantis par le droit international et le droit canadien. D'ailleurs, il est soumis que les droits collectifs ne doivent en aucun cas constituer un obstacle à la jouissance pleine, entière et non discriminatoire des droits individuels et collectifs des groupes minoritaires de la province de Québec, notamment des minorités religieuses, ethniques et linguistiques, et les droits des Peuples Autochtones.

Le Projet de loi n° 1 doit se conformer au principe d'harmonisation et de coexistence des droits, et ne peut notamment priver les individus se trouvant sur le territoire du droit de professer et de pratiquer leur religion sur la base de la primauté du droit à l'égalité entre les hommes et les femmes en tant que « valeurs sociales distinctes du Québec ».

En ce qui concerne le processus d'adoption du Projet de loi n° 1 sans consultation publique, suffisante et efficace en amont, Amnistie internationale considère que le projet perd toute sa légitimité étant en complète contradiction avec le droit international en matière de participation citoyenne.

La restriction de l'utilisation des fonds publics pour contester des lois (article 5) placerait le Québec en situation d'incompatibilité manifeste avec le droit international, en empêchant concrètement la mise en œuvre des mécanismes de

recours exigés par ces instruments et porterait gravement atteinte à l'accès à la justice dans la province. Par ailleurs, on ne trouve pas dans le Projet de loi n° 1 à quoi s'expose une personne ou un organisme en utilisant les tribunaux.

Enfin, en édictant une clause dérogatoire de nature absolue, permettant de déroger à l'ensemble des droits fondamentaux sans aucune justification ou contextualisation, le Projet de loi n° 1 est contraire au droit international, qui ne prévoit le recours à une clause dérogatoire que dans des situations extrêmement limitées et exige, pour certains droits précis, que toute dérogation, malgré la gravité de la situation, soit justifiée sur le fond.

Face à ces conclusions, Amnistie internationale demande donc que le Projet de loi n° 1 soit retiré et qu'un tout nouveau processus soit mis en place en tout respect des droits humains et des normes internationales.