

Mandats de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels; du Rapporteur spécial sur les droits des Peuples Autochtones; du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants; du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités et du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction

Réf. : OL CAN 4/2026
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

11 juin 2026

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels; Rapporteur spécial sur les droits des Peuples Autochtones; Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants; Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités et Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, conformément aux résolutions 55/5, 60/4, 61/17, 61/15 et 58/5 du Conseil des droits de l'homme.

À cet égard, nous souhaitons porter à l'attention du gouvernement de Votre Excellence nos préoccupations concernant **le projet de loi n°1, la Loi constitutionnelle du Québec, qui promulgue la « Constitution du Québec » en tant que loi suprême de la « nation québécoise »**.

Déposé le 9 octobre 2025 à l'Assemblée nationale du Québec, le projet de loi a été adopté le 1^{er} avril 2026, réintroduit le 6 mai 2026 lors de la troisième session de la 43^e législature, et est en attente de la sanction royale à la date de la présente communication. Si elle recevait la sanction royale, la Constitution du Québec entrerait en vigueur le 24 juin 2026 ou à une date antérieure fixée par le gouvernement (partie I, article 62). La présente communication est adressée à ce stade précisément afin de permettre au Canada et au Québec de prendre des mesures correctives avant l'entrée en vigueur de cet instrument.

Nous notons avec une préoccupation particulière que, malgré l'adoption du projet de loi n°1 par l'Assemblée nationale du Québec le 1^{er} avril 2026, le gouvernement fédéral du Canada n'a, à notre connaissance, procédé à aucun examen constitutionnel formel de la compatibilité du projet de loi n°1 avec les obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, que ce soit par le biais d'un renvoi à la Cour suprême du Canada en vertu de l'article 53 de la *Loi sur la Cour suprême*, par l'exercice de son pouvoir de désapprobation en vertu de l'article 90 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ou par le biais d'une évaluation publique en vertu de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (2021).

Les dispositions du projet de loi n°1 ont été évaluées à la lumière des normes internationales en matière de droits de l'homme et des principes de l'État de droit, ce qui a abouti aux conclusions suivantes.

Observations générales

Le Canada est une fédération composée de 10 provinces et de 3 territoires. La province de Québec abrite une grande diversité de minorités culturelles, linguistiques,

religieuses et ethniques, ainsi que des nations autochtones, notamment les Premières Nations, les Métis et les Inuits. Le Québec est situé sur le territoire traditionnel de la Première Nation innue (Nitassinan), qui comprend la communauté d'Ekuanitshit. Il est également situé sur le territoire traditionnel de la communauté atikamekw de Manawan, l'Atikamekw Nitaskinan. En 2021, selon le recensement canadien des résidents du Québec, 29% s'identifient comme « Canadiens », 21% comme « Français », 11% comme « Québécois », 7% comme « Canadiens français », près de 5% comme « Irlandais », près de 4% comme « Italiens » et environ 1,7% comme « Premières Nations ».

Notre évaluation ci-dessous s'appuie sur les normes applicables pour respecter, protéger et réaliser les droits de la personne prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP, 1966) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, 1966), auxquels le Canada a adhéré le 19 mai 1976, la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE, 1989), à laquelle le Canada a adhéré le 13 décembre 1991, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR, 1965), à laquelle le Canada a adhéré le 14 octobre 1970, et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP), adoptée le 13 septembre 2007 et incorporée dans le droit fédéral canadien par la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2021). Nous rappelons qu'en tant qu'État partie, les obligations découlant des divers instruments internationaux mentionnés s'appliquent à l'ensemble du territoire du Canada, y compris ses entités fédérées, conformément à l'article 28 du PIDESC.

Nous rappelons en outre les observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels concernant le sixième rapport périodique du Canada (E/C.12/CAN/CO/6, 2016), en particulier ses recommandations figurant aux paragraphes 5 et 6 (accès à la justice et justiciabilité des droits énoncés dans le Pacte), 13 et 14 (consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones) et 19 et 20 (droits des peuples autochtones), ainsi que le rapport national du Canada de 2023 relatif au quatrième cycle de l'Examen périodique universel (A/HRC/WG.6/44/CAN/1).

Résumé du projet de loi n°1

Le projet de loi n°1 est un instrument législatif composite comprenant quatre parties distinctes : la partie I promulgue la *Constitution du Québec* en tant que loi suprême de la province ; la partie II promulgue la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* ; la partie III établit le *Conseil constitutionnel* ; et les parties IV et V modifient la *Loi constitutionnelle de 1867*, la *Charte des droits et libertés de la personne* et diverses autres lois québécoises. Cet instrument a été adopté à la majorité simple de l'Assemblée nationale du Québec, sans qu'une majorité qualifiée, une assemblée constituante, un processus de consultation des citoyens ou un mécanisme de ratification populaire ne soient requis.

S'il était adopté tel qu'il est actuellement rédigé, le projet de loi n°1 risquerait de priver les résidents du Québec (qu'ils détiennent ou non la citoyenneté canadienne) du droit de s'identifier autrement que comme des « Québécois », en proclamant que toutes les personnes vivant au Québec forment une seule nation (partie I, article 3) dont l'identité est ancrée exclusivement dans le français en tant que « langue commune de la

nation » (partie I, article 5) et dans un seul milieu culturel. En établissant un lien direct entre « être Québécois » et la langue française en tant que marqueur commun et unificateur de l'identité, et en instituant expressément une politique d'« intégration nationale » visant à absorber les minorités dans cette nation (partie I, article 30), le projet de loi porterait atteinte aux principes des droits de la personne. Ces principes garantissent aux peuples autochtones le droit de choisir librement leurs références linguistiques et culturelles, de développer, d'exprimer et de transmettre leur identité, et d'exercer le droit à une auto-identification libre et volontaire à leur groupe national, ethnique ou linguistique.

De plus, le projet de loi porterait atteinte aux droits des minorités et des résidents issus de l'immigration de choisir librement leurs références linguistiques et culturelles et de développer et d'exprimer leur identité.

Nous exprimons notre profonde préoccupation face à ce projet de loi qui, s'il était adopté, limiterait gravement ces droits, en contradiction avec les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne cités ci-dessus.

Nous exprimons également notre inquiétude quant au processus ayant conduit à la promotion du projet de loi à l'Assemblée nationale du Québec. Selon les informations reçues, le projet de loi a été adopté à la majorité simple, sans mandat électoral spécifique, et n'a fait l'objet d'aucune consultation publique préalable effective, visant à garantir la participation significative des personnes et des groupes concernés, notamment les peuples autochtones, les minorités et les résidents issus de l'immigration, aux décisions ayant un impact sur leurs droits culturels. Nous soulignons que, dans le cas des peuples autochtones, cette participation devrait respecter les normes du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE).

Au regard des informations susmentionnées, nous tenons à rappeler au gouvernement de Votre Excellence ses obligations juridiques en vertu du droit international applicable aux questions soulevées.

Observations préliminaires

Portée générale et architecture constitutionnelle du projet de loi n°1

Le projet de loi n°1, *Loi constitutionnelle du Québec de 2025*, est présenté par le gouvernement du Québec comme un instrument constitutionnel fondamental visant à établir le cadre normatif suprême de la province. Ses dispositions opérationnelles affirment, au titre I de la Constitution du Québec, que « la Constitution du Québec est la loi des lois » (article 1) et qu'elle « a préséance sur toute règle de droit incompatible » (article 2), y compris, selon ses propres termes, toutes les lois passées et futures adoptées par l'Assemblée nationale du Québec. Cet instrument se positionne ainsi comme le cadre juridique central à travers lequel toutes les autres règles de droit, y compris celles donnant effet au niveau national aux obligations internationales en matière de droits de la personne, seraient interprétées, appliquées et potentiellement écartées.

La clause d'autonomie et le désengagement vis-à-vis des obligations découlant du droit international des droits de la personne

Le chapitre VI de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (partie II du projet de loi n°1), intitulé « Action internationale », prévoit que « le gouvernement peut déclarer que le Québec n'est pas lié par un engagement international ou un accord international conclu par le gouvernement fédéral et portant sur une matière relevant de la compétence du Québec, lorsque le gouvernement estime que sa participation à la négociation de cet engagement ou de cet accord a été insuffisante » (article 25).

Cette disposition, si elle était adoptée et appliquée, permettrait au gouvernement du Québec de se soustraire unilatéralement, par directive exécutive et sans contrôle judiciaire, sans délibération législative ni exigence de proportionnalité, à l'application sur le territoire québécois des engagements internationaux en matière de droits de la personne pris par le Canada au niveau fédéral. La portée de cette disposition ne se limite pas aux accords économiques ou commerciaux, mais s'étend à tout engagement international concernant une matière relevant de la compétence provinciale, une formulation suffisamment large pour englober les obligations du Canada au titre du PIDESC, du PIDCP, de la CDE, de la CDER et de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2021).

L'article 28 du PIDESC prévoit que les obligations découlant des deux Pactes s'étendent sans exception à toutes les composantes des États fédéraux, tandis que l'article 2, paragraphe 1, établit le caractère non dérogoire de l'obligation de réalisation progressive prévue par le PIDESC. L'article 4 du PIDCP prévoit des dérogations autorisées dans les circonstances les plus extrêmes, à l'exception de certains droits, notamment la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 18 du PIDCP) et les droits des minorités (article 27 du PIDCP). Une clause constitutionnelle de dérogation générale, applicable en permanence, par simple directive exécutive et sans aucun seuil d'urgence, sort entièrement du champ d'application autorisé des articles 28 du PIDESC et 4 du PIDCP.

Les observations générales n°22, 23, 25 et 32 du Comité des droits de l'homme, prises dans leur ensemble, établissent que les droits qu'elles énoncent sont indérogeables dans leur contenu essentiel et ne peuvent être subordonnés à des revendications de souveraineté législative sans violer l'objet et le but du PIDCP.

Lors du dialogue avec le Canada qui s'est tenu lors de la 145^e session du Comité des droits de l'homme en mars 2026 (CCPR/C/CAN/CO/7), les experts ont exprimé leurs préoccupations quant à la compatibilité de cette disposition avec les obligations du Canada au titre du PIDCP, soulignant qu'elle pourrait permettre au Québec de se considérer comme non lié par ses engagements internationaux en matière de droits de l'homme.

Hiérarchie des droits en vertu de la Constitution du Québec

Le projet de loi n°1 intègre la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* dans la Constitution (article 16), tout en prévoyant simultanément que les lois déjà soustraites à l'examen fondé sur les droits par la clause dérogoire « sont réputées

compatibles avec la Constitution », ce qui les rend de fait à l'abri de toute contestation constitutionnelle et consacre tout effet discriminatoire au niveau normatif suprême.

La *Charte* est modifiée pour exiger que les droits et libertés individuels soient mis en balance avec « l'égalité des femmes et des hommes » et « les droits collectifs de la nation québécoise » (article 9.1 modifié), et le mandat de la *Commission des droits de la personne* est réorienté en conséquence (nouvel article 57.1), subordonnant le système de protection des droits de la personne à un cadre provincial collectif. Le nouvel article 9.2 prévoit qu'en cas de conflit entre l'égalité des sexes et la liberté de religion ou de croyance, la première prévaut automatiquement, instaurant ainsi une hiérarchie rigide et *ex ante* entre deux droits fondamentaux, sans laisser de place à une mise en balance contextuelle ou à une analyse de proportionnalité, d'une manière incompatible avec l'indivisibilité des droits de la personne en vertu du droit international.

Le nouvel article 51.1 exige que la *Charte* soit interprétée en harmonie avec la Constitution du Québec, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration provincial, tandis que le nouvel article 41.5 de la *Loi d'interprétation* impose aux tribunaux de mener une analyse strictement distincte en vertu des Chartes québécoise et canadienne. L'effet combiné de ces dispositions serait d'isoler structurellement le cadre des droits du Québec de l'influence interprétative de la Charte canadienne et, par extension, de l'engagement des tribunaux fédéraux à l'égard des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne.

Le droit de participer à la vie culturelle et de pratiquer, de maintenir et de transmettre des pratiques culturelles

L'article 15 du PIDESC reconnaît le droit de chacun de prendre part à la vie culturelle, ce qui inclut, *entre autres*, le droit d'accéder au patrimoine culturel et d'en jouir, de mener des pratiques culturelles, ainsi que de préserver et de transmettre les ressources culturelles et les modes de vie, y compris les langues.

L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) reflète cette garantie au niveau du droit international coutumier, en affirmant le droit de chacun de participer librement à la vie culturelle de sa communauté.

L'observation générale n°21 (2009) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) précise que ce droit englobe la liberté de choisir son identité culturelle, et que les États ont l'obligation positive de respecter, protéger et réaliser ce droit pour toutes les communautés relevant de leur juridiction, sans privilégier un cadre culturel particulier comme base normative exclusive de l'appartenance civique. Le paragraphe 15(c) de cette observation générale établit en outre que chacun a le droit de participer à la vie culturelle et aux processus décisionnels qui la concernent, et d'y contribuer.

En ce qui concerne spécifiquement les minorités, l'article 27 du PIDCP impose aux États l'obligation positive de veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques ne se voient pas refuser le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'utiliser leur propre langue.

Le Comité des droits de l'homme, dans son observation générale n°23 (1994), a affirmé que ces droits doivent être respectés même contre la volonté démocratique d'une majorité législative et ne dépendent pas de la reconnaissance formelle du statut de minorité en vertu du droit interne.

L'article 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) exige des États qu'ils interdisent et éliminent la discrimination raciale et qu'ils garantissent l'égalité devant la loi dans la jouissance du droit à une participation égale aux activités culturelles (article 5(e)(vi)).

La Déclaration des Nations Unies de 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques réaffirme l'obligation qui incombe aux États de protéger l'existence et l'identité des minorités et d'adopter à cette fin des mesures législatives et autres spécifiques.

En ce qui concerne les peuples autochtones, les articles 13 et 14 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) interdisent conjointement la destruction des cultures autochtones, reconnaissent le droit des peuples autochtones à préserver et à développer leurs langues, leurs traditions orales et leur histoire, et protègent leur droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes éducatifs dans leurs propres langues. La constitutionnalisation, par le projet de loi n°1, d'un cadre provincial monolingue en tant que loi suprême de la province, sans aucune reconnaissance de l'autonomie linguistique, éducative ou normative des peuples autochtones, fait peser une grave menace structurelle sur ces droits et constitue un recul en matière de protection des droits, interdit par le droit international des droits de l'homme.

Pour les migrants et les personnes issues de l'immigration, la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels, dans son rapport thématique sur les droits culturels et la migration, a souligné que les dispositions du droit international des droits de l'homme protègent les droits culturels des migrants quel que soit leur statut juridique, et que les États ont l'obligation positive de protéger et de promouvoir les droits des migrants à leurs propres cultures, définies comme des ensembles de valeurs, d'attitudes, de perceptions et de connaissances qui guident les actions individuelles et collectives, et de créer des environnements dans lesquels les migrants peuvent donner un sens à leurs actions et à leurs expériences et interagir avec toutes les couches de la population. Le rapport souligne en outre l'importance de la participation effective des migrants à tous les aspects de la vie culturelle, tant de l'État d'accueil que de leurs propres cultures, et rappelle que les effets positifs de la migration sur les cultures tant des migrants que des populations de l'État d'accueil doivent être reconnus et partagés (A/HRC/52/35 (2023)).

Un modèle d'intégration constitutionnel, dont l'objectif explicite est l'assimilation civique de tous les résidents au sein d'une identité francophone unique, sans aucune reconnaissance des identités culturelles distinctes et des contributions des communautés allophones et immigrées, et sans aucune disposition créant les conditions de leur participation culturelle significative, est directement contraire à ces obligations et à la vision de sociétés dynamiques, diversifiées et démocratiques que le mandat a articulée.

Le Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités a identifié les préoccupations concernant l'impact du déni croissant des droits des minorités comme un facteur significatif parmi les principales menaces pesant sur la paix et la stabilité mondiales (A/78/195 (2023)).

Respect de la diversité culturelle et protection contre l'assimilation

La constitutionnalisation, par le projet de loi n°1, d'un modèle d'« intégration nationale » (partie I, article 30), expressément conçu pour absorber tous les résidents du Québec dans un cadre « national » unique et indifférencié, défini par une langue unique et une identité culturelle unique, et se distinguant expressément du multiculturalisme canadien, entre en conflit avec un ensemble distinct de normes internationales protégeant le droit des individus et des communautés à choisir librement leur mode de vie et à maintenir et exprimer leur propre identité culturelle, et interdisant aux États d'imposer l'assimilation comme condition de l'appartenance civique.

La Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001 affirme que la défense de la diversité culturelle est indissociable du respect de la dignité humaine et de la protection des droits des minorités (article 4), et que toute personne a le droit de participer à la vie culturelle de son choix et de mener ses propres pratiques culturelles (article 5).

Le Canada a en outre ratifié la Convention de l'UNESCO de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, un instrument contraignant qui impose aux États parties des obligations spécifiques d'adopter des mesures visant à protéger et à promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire, notamment par l'éducation, la sensibilisation et la création de conditions propices à la production, à la diffusion et à l'accès à des expressions culturelles diverses, en particulier celles des minorités et des peuples autochtones (article 7 et 8).

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé que le droit de chacun de participer à la vie culturelle comprend le droit de choisir sa propre identité, de s'identifier ou non à une ou plusieurs communautés particulières ou de changer ce choix, ainsi que d'exercer ses propres pratiques culturelles (E/C.12/GC/21, par. 15(a)). Le Comité a en outre souligné que nul ne doit subir de discrimination pour avoir choisi d'appartenir ou de ne pas appartenir à une communauté ou à un groupe culturel particulier (par. 22).

Il a également rappelé le droit de chacun de ne pas être soumis à aucune forme de discrimination fondée sur l'identité culturelle, l'exclusion ou l'assimilation forcée, d'exprimer librement son identité culturelle, d'exercer ses pratiques culturelles et son mode de vie, et d'accéder à son propre patrimoine culturel et linguistique ainsi qu'à celui des autres. Les États parties devraient par conséquent veiller à ce que leur législation ne porte pas atteinte à la jouissance de ces droits par le biais d'une discrimination directe ou indirecte (E/C.12/GC/21, par. 44, 48, 49). Ce droit implique l'obligation pour les États parties de reconnaître, respecter et protéger les cultures minoritaires en tant que composante essentielle de l'identité des États eux-mêmes.

L'article 27 du PIDCP, tel qu'élaboré dans l'observation générale n°23, affirme que les droits culturels des minorités ne peuvent faire l'objet d'une renonciation par le biais de politiques d'assimilation et doivent être respectés même lorsque la culture majoritaire est dominante. Dans le même ordre d'idées, l'article 18 du PIDCP, tel qu'élaboré dans l'observation générale n°22, s'applique à « toute personne » et se reflète dans les articles 11.2, 12, 25, 34 et 36.1 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) en ce qui concerne les peuples autochtones.

La Déclaration des Nations unies de 1992 sur les droits des minorités affirme également l'obligation des États de créer des conditions favorables permettant aux minorités d'exprimer leurs caractéristiques et de développer leur culture, une obligation directement contredite par un modèle d'« intégration nationale » dont l'objectif constitutionnel explicite est l'absorption plutôt que l'accommodement.

Ces préoccupations s'étendent aux personnes issues de l'immigration. Le Rapporteur spécial dans le domaine des droits culturels souligne que les États doivent créer des environnements dans lesquels les migrants peuvent donner un sens à leurs actions et à leurs expériences, interagir avec toutes les couches de la population et accéder à une diversité d'expressions culturelles, et pas seulement à celles de la culture majoritaire de l'État d'accueil. Les effets positifs de la migration sur les cultures tant des migrants que des populations des États d'accueil doivent être reconnus et encouragés (A/HRC/52/35 (2023)).

Dans son rapport de mission sur l'Autriche, la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels a explicitement identifié « une perspective relativement étroite sur la préservation des communautés culturelles et une approche assimilationniste de l'inclusion » comme incompatibles avec la réalisation des droits culturels, et a recommandé aux États d'aborder la diversité culturelle comme une ressource pour l'inclusion de tous plutôt que comme un défi à gérer par l'intégration dans la culture dominante (A/HRC/20/26/Add.1, 2012, par. 12). Le cadre d'intégration inscrit dans la Constitution par le projet de loi n°1 s'inscrit pleinement dans la catégorie des approches assimilationnistes que le mandat a identifiées comme incompatibles avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme.

Pour les peuples autochtones, les articles 7 et 8 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) garantissent en outre le droit collectif de vivre en tant que peuples distincts, à l'abri de tout acte d'assimilation forcée ou de destruction de leurs cultures. L'affirmation, dans le projet de loi n°1, d'une identité québécoise indivisible sans aucune reconnaissance du statut politique distinct et de l'identité culturelle des nations autochtones constitue précisément le type d'imposition assimilationniste que ces dispositions interdisent.

Droits linguistiques

L'article 27 du PIDCP protège expressément le droit des minorités linguistiques d'utiliser leur propre langue au sein de leur communauté, une garantie dont la dimension positive, développée dans l'observation générale n°23, exige des États qu'ils protègent activement le maintien et la transmission des langues minoritaires, et non pas simplement qu'ils s'abstiennent de les supprimer.

L'article 13, paragraphe 2, du PIDESC, tel qu'interprété dans l'observation générale n°13 du CESCR, impose aux États de prendre des mesures positives pour garantir que l'éducation soit adaptée sur les plans culturel et linguistique aux minorités, une norme à laquelle contrevient directement un cadre constitutionnel qui désigne une seule langue d'intégration civique sans reconnaître les droits linguistiques des minorités.

L'article 5(e)(vi) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) garantit le droit à une participation égale aux activités culturelles sans discrimination linguistique.

L'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) accorde une protection spécifique aux enfants appartenant à des minorités linguistiques en ce qui concerne leur droit d'utiliser leur propre langue, un droit structurellement menacé par la constitutionnalisation d'une identité civique monolingue qui ne laisse aucun espace normatif au patrimoine linguistique des minorités dans la vie publique des enfants. La Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle reconnaît spécifiquement la protection de la diversité linguistique à tous les niveaux de l'éducation comme un moyen essentiel de mise en œuvre des principes de la diversité culturelle, une norme violée par une constitution qui consacre l'uniformité linguistique comme fondement de l'appartenance civique.

Ces préoccupations s'étendent aux élèves autochtones avec une gravité particulière. Le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones a explicitement attiré l'attention sur les effets potentiellement discriminatoires de la législation linguistique québécoise en vigueur sur les élèves autochtones qui ne maîtrisent pas le français (A/HRC/54/31/Add.2), effets que le projet de loi n°1, s'il était adopté, constitutionnaliserait et rendrait structurellement à l'abri de toute contestation fondée sur les droits.

Les articles 13 et 14 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) reconnaissent en outre le droit des peuples autochtones de préserver et de développer leurs langues et leur histoire, ainsi que d'établir et de contrôler leurs propres systèmes éducatifs dans leurs propres langues, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.

Droits des peuples autochtones à leurs propres ordres juridiques et territoires

L'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) affirme le droit des peuples autochtones à l'autodétermination, y compris le droit de déterminer librement leur statut politique, un droit directement bafoué par le projet de loi n°1 qui subsume onze nations autochtones distinctes sous l'identité constitutionnelle de la « nation québécoise », les qualifiant simplement de « descendants des premiers habitants » (préambule) et les dépouillant de leur statut de peuples souverains distincts. Cette caractérisation n'apparaît que dans le préambule, qui n'a pas de force contraignante, et ne génère aucune obligation juridiquement exécutoire dans les dispositions opérationnelles de l'instrument.

L'article 34 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones protège le droit des peuples autochtones de maintenir et de développer leurs

propres systèmes juridiques, leurs lois coutumières et leurs institutions. L'affirmation par le projet de loi n°1 d'une suprématie constitutionnelle absolue sur l'ensemble de l'ordre juridique québécois (Constitution du Québec, article 1-2, 55), sans aucune prise en compte ni reconnaissance des ordres normatifs autochtones, risque de subordonner l'architecture entière de l'autogouvernance juridique autochtone à un cadre constitutionnel colonial construit entièrement sans leur participation ni leur consentement, une dimension de la violation qui ne trouve aucun équivalent dans le régime des droits des minorités.

Les articles 3, 26 et 32 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP), lus conjointement avec l'article 8(2)(b), affirment les droits des peuples autochtones sur les terres et les territoires qu'ils possèdent ou utilisent traditionnellement, exigent des États qu'ils accordent une reconnaissance et une protection juridiques à ces territoires, et imposent l'obtention du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) avant l'adoption de mesures législatives affectant les terres autochtones. La constitutionnalisation, par le projet de loi n°1, de l'« indivisibilité » et de l'« intégrité » du territoire du Québec (Constitution du Québec, article 23), sans aucune reconnaissance des droits territoriaux autochtones, violerait directement et de manière paradigmatique cette exigence.

Nous notons en outre que *la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (2021) impose au gouvernement fédéral du Canada une obligation juridiquement contraignante de veiller à ce que les lois fédérales soient conformes à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) et d'élaborer un plan d'action en consultation avec les peuples autochtones pour atteindre ses objectifs. Cette obligation s'étend au contrôle de la compatibilité des lois provinciales avec l'UNDRIP. L'absence de toute mesure fédérale, en vertu de cette loi, visant à remédier à l'incompatibilité du projet de loi n°1 avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) constitue un manquement spécifique à cette obligation, que la présente communication exhorte le gouvernement du Canada à corriger.

Le CESCR avait déjà recommandé au Canada de mettre en place des mécanismes efficaces permettant une participation significative des peuples autochtones à la prise de décision sur les questions touchant leurs terres et territoires (E/C.12/CAN/CO/6 (2016), par. 13-14), une recommandation dont la portée est décuplée lorsque la mesure en cause est un instrument constitutionnel suprême censé régir l'ensemble du territoire du Québec.

Le droit de contribuer aux décisions touchant les droits culturels et le consentement libre, préalable et éclairé

Malgré son importance, il semble y avoir eu un manque, voire une absence, de consultations et de débats démocratiques avec les populations concernées à chaque étape de l'élaboration du projet de Constitution.

L'observation générale n°21 (2009) du CESCR, paragraphe 15(c), établit que le droit de participer à la vie culturelle comprend le droit de chacun de *contribuer* à la vie culturelle et aux processus décisionnels qui la concernent et qui auront une incidence sur l'exercice des droits culturels.

L'article 25 du PIDCP et l'observation générale n°25 (1996) du Comité des droits de l'homme garantissent le droit de participer de manière significative à la conduite des affaires publiques, droit que le Comité a toujours interprété comme englobant les processus constitutionnels de la plus haute importance. Le Comité des droits de l'homme a exigé que le processus législatif soit mené de manière inclusive et transparente, avec une participation large et significative des organisations autochtones à toutes les étapes (CCPR/C/CAN/CO/7 (2026)).

L'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) affirme que la volonté du peuple doit être le fondement de l'autorité gouvernementale, exprimée par le biais de processus authentiques, participatifs et inclusifs. La publication du HCDH intitulée « *Droits de l'homme et élaboration des constitutions* » (2018) établit qu'une constitution « promet des résultats valables si elle repose sur une large participation de tous les segments de la société » et exige que les points de vue de toutes les communautés soient pris en compte dans le cadre de procédures clairement définies, transparentes et inclusives.

Cette obligation de participation s'étend aux personnes issues de l'immigration. Le Rapporteur spécial dans le domaine des droits culturels souligne l'importance de la participation effective des migrants à tous les aspects des droits culturels, y compris aux processus de prise de décision sur les questions culturelles qui les concernent (A/HRC/52/35 (2023)). Un modèle d'intégration constitutionnel adopté sans consultation préalable des communautés allophones et immigrées, dont les identités linguistiques et culturelles sont directement et fondamentalement remodelées par cet instrument, ne satisfait pas à cette norme.

Les articles 18, 19 et 38 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) stipulent conjointement que les peuples autochtones doivent participer à la prise de décision sur les questions touchant à leurs droits par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, et que les États doivent obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé avant d'adopter des mesures législatives ou administratives ayant de tels effets.

Le mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones a confirmé que le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) est un droit substantiel fondé sur l'autodétermination, que l'adoption de mesures législatives affectant les peuples autochtones déclenche l'obligation de CLPE en vertu de l'article 19 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP), et qu'il appartient aux peuples autochtones, et non à l'État, de déterminer si une mesure proposée les affecte (A/HRC/39/62 (2018)). L'absence totale de toute consultation en amont avec les nations autochtones à n'importe quelle étape de la rédaction du projet de loi n°1 enfreint complètement cette norme.

Le rapport du Groupe de travail de l'EPU A/HRC/55/12 consigne les recommandations reçues de 124 États participants lors de l'examen du quatrième cycle du Canada, dont plusieurs portaient spécifiquement sur les droits des peuples autochtones, la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) et l'obligation de consentement libre, préalable et éclairé (FPIC). Le Canada a officiellement accepté, ou accepté en partie, ces

recommandations (A/HRC/55/12/Add.1 (2024)), que l'adoption du projet de loi n°1 sous sa forme actuelle risquerait de rejeter directement.

Le Forum sur les questions relatives aux minorités a en outre recommandé que des cadres normatifs d'importance constitutionnelle soient élaborés par le biais de processus garantissant une participation inclusive des communautés linguistiques et religieuses minoritaires (A/HRC/52/71 (2023)), une norme à laquelle le processus du projet de loi n°1 ne répond pas.

Le fait que le Comité des droits de l'homme, en mars 2026, ait expressément exigé que le Canada assure une participation publique large et significative à toutes les étapes du processus du projet de loi n°1 (CCPR/C/CAN/CO/7 (2026)), après que les décisions essentielles aient déjà été prises unilatéralement, confirme que le processus tel qu'il est mené est inconciliable avec les exigences participatives du droit international des droits de l'homme.

Garanties fondamentales de l'État de droit

Le projet de loi n°1 porte atteinte aux garanties fondamentales de l'État de droit et aux normes applicables du droit international des droits de l'homme sur deux fronts distincts. Premièrement, la partie II de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, articles 4 et 5, interdit à plus d'une centaine d'organismes financés par des fonds publics, notamment les universités, les municipalités, les ordres professionnels et les commissions des droits de la personne, tels qu'énumérés à l'annexe I, d'utiliser des fonds publics pour contester la validité constitutionnelle de toute loi désignée comme protégeant la nation québécoise. Les membres ou administrateurs de tout organisme qui autorise une telle contestation sont tenus personnellement et solidairement responsables de la restitution des sommes utilisées (article 5, al. 3). Cela immunise structurellement une large catégorie d'actes législatifs contre tout contrôle judiciaire indépendant, prive de *qualité* pour agir les acteurs institutionnels les mieux placés pour intenter des contestations systématiques fondées sur les droits, et crée un effet dissuasif sur le plaidoyer institutionnel par le biais de la responsabilité financière personnelle, en violation directe des articles 2(3) et 14 du PIDCP et de l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Deuxièmement, la partie III du projet de loi n°1 crée un *Conseil constitutionnel* dont les membres sont nommés sur la base de leur « sensibilité et de leur intérêt marqué pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise » (article 6), un critère de sélection qui impose l'alignement idéologique comme condition préalable à la nomination. Le *Conseil* doit rendre des avis « sans motifs dissidents » (article 4), et ses délibérations sont classées confidentielles pendant vingt-cinq ans à compter de leur date (article 17).

Les articles 2(3) et 14 du PIDCP garantissent respectivement à tout titulaire de droits un recours effectif devant une autorité judiciaire compétente et le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi.

L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) reflète ces garanties au niveau du droit international coutumier. Les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985), principe 2,

affirment que le pouvoir judiciaire doit statuer de manière impartiale, sans aucune restriction, influence indue ou ingérence de quelque part que ce soit.

Le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats dénonce ouvertement les mécanismes étatiques qui créent des instances d'interprétation parallèles destinées à saper la légitimité institutionnelle des tribunaux indépendants (A/HRC/53/30 (2023)), ce qui correspond précisément à la fonction que le *Conseil constitutionnel* est censé remplir. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déjà exprimé sa préoccupation quant à la disponibilité limitée de recours juridiques pour les victimes de violations des droits garantis par le Pacte au Canada (CESCR E/C.12/CAN/CO/6 (2016), par. 5-6), une lacune que le cadre du projet de loi n°1 aggrave structurellement.

Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons vivement que le projet de loi n°1, la *Loi constitutionnelle du Québec*, soit réexaminé et revu avant qu'il ne reçoive la sanction royale et n'entre en vigueur.

Étant donné qu'il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de chercher à clarifier tous les cas portés à notre attention, nous vous serions reconnaissants de bien vouloir nous faire part de vos observations sur les points suivants :

1. Veuillez fournir toute information et/ou tout commentaire supplémentaire concernant l'analyse présentée ci-dessus.
2. Veuillez préciser en quoi la disposition du chapitre VI de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* (article 25), qui permet au gouvernement du Québec de se déclarer non lié par les engagements internationaux pris au niveau fédéral, est compatible avec les obligations non dérogoires en matière de droits de la personne susmentionnées que le Canada a contractées.
3. Veuillez préciser comment le projet de loi n°1, s'il était adopté sous sa forme actuelle, garantirait les droits de toutes les personnes résidant au Québec, y compris les membres des minorités linguistiques, religieuses et ethniques, les résidents issus de l'immigration et les peuples autochtones, de choisir librement leur identité culturelle, de pratiquer, de maintenir et de transmettre leurs propres pratiques culturelles, langues et modes de vie, et d'accéder à une diversité d'expressions culturelles, comme le garantissent l'article 15 du PIDESC, l'article 27 du PIDCP, l'article 5 de la CIEDR, ainsi que les normes applicables de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle de 2001 et de la Convention de l'UNESCO de 2005.
4. Veuillez préciser en quoi la constitutionnalisation d'un modèle d'« intégration nationale » (partie I, article 30), exigeant l'assimilation civique à une identité culturelle francophone unique, est compatible avec l'obligation des États de protéger la diversité culturelle et de s'abstenir d'imposer une identité majoritaire comme condition d'appartenance civique, telle qu'élaborée par le PIDESC dans son observation générale

n°15 et par le Rapporteur spécial dans le domaine des droits culturels dans ses rapports A/HRC/20/26/Add.1 (2012) et A/HRC/52/35 (2023), et quelles mesures le Canada entend prendre pour garantir que les droits culturels des peuples autochtones, des minorités, des migrants et des personnes issues de l'immigration au Québec soient protégés conformément à ces normes.

5. Veuillez indiquer les mesures que le Canada entend prendre pour répondre aux préoccupations soulevées ci-dessus concernant les droits linguistiques, en particulier si et dans quelle mesure les enfants appartenant aux peuples autochtones et aux minorités linguistiques du Québec, à tous les niveaux d'enseignement, continueront à recevoir un enseignement dans leur propre langue, conformément à l'article 13(2) du PIDESC, de l'observation générale n°13 du CESCR, de l'article 30 de la CDE et des articles 13 et 14 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP).
6. Veuillez préciser quelles mesures le Canada a prises, ou entend prendre, en vertu de *la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (2021), pour garantir que le projet de loi n°1 ne soit pas appliqué d'une manière incompatible avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, en particulier en ce qui concerne le droit des peuples autochtones à l'autodétermination (article 3), la protection contre l'assimilation forcée (articles 7 et 8), le droit de conserver leurs propres systèmes juridiques (article 34), les droits territoriaux (articles 26 et 32) et l'obligation de consentement libre, préalable et éclairé (articles 18 et 19).
7. Veuillez préciser quels processus de participation effectifs et significatifs ont précédé et accompagné la rédaction et l'adoption du projet de loi n°1, et comment les points de vue et opinions exprimés par le public lors des consultations, y compris ceux des membres des minorités linguistiques et religieuses du Québec, des résidents issus de l'immigration et des institutions représentatives des peuples autochtones, ont été prises en compte dans le texte final du projet de loi de manière à constituer une participation effective et significative au sens des normes internationales relatives aux droits de l'homme citées ci-dessus, notamment l'observation générale n°21 du PIDESC (par. 15c), l'article 25 du PIDCP, les articles 18 et 19 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et les Orientations du HCDH.
8. Veuillez préciser dans quelle mesure l'interdiction faite à plus d'une centaine d'organismes financés par des fonds publics de contester la constitutionnalité de certaines lois (*Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec*, article 5), combinée à la création d'un *Conseil constitutionnel* dont les membres sont nommés à des fins politiques, dont les délibérations sont classées confidentielles pendant vingt-cinq ans et dont la sélection repose sur l'adhésion idéologique aux droits collectifs provinciaux (*Loi sur le Conseil constitutionnel*, article 4, 6 et 17), est compatible avec le droit à un recours effectif et à l'accès à un tribunal

indépendant garantis par les articles 2(3) et 14 du PIDCP et par les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature (1985).

La présente communication, en tant que commentaire sur des lois, règlements ou politiques en cours d'adoption ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de Votre Excellence, seront rendus publics via le [site web](#) de rapport sur les communications après 48 heures. Ils seront également mis à disposition par la suite dans le rapport habituel qui sera présenté au Conseil des droits de l'homme.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir transmettre cette lettre sans délai au gouvernement du Québec ainsi qu'au gouverneur général du Canada.

Veillez agréer, Votre Excellence, l'assurance de notre très haute considération.

Alexandra Xanthaki
Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels

Albert K. Barume
Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones

Gehad Madi
Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants

Nicolas Levrat
Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités

Nazila Ghanea
Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction