



MÉMOIRE

DU

GRAND CONSEIL DES CRIS (EYYOU ISTCHEE) /

GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

À LA

COMMISSION DES INSTITUTIONS

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

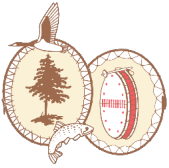
SUR LE

PROJET DE LOI 1, *LOI CONSTITUTIONNELLE DE 2025 SUR LE QUÉBEC*

LE 24 NOVEMBRE 2025

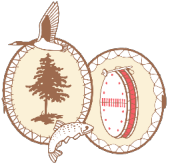
TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	CONTEXTE	4
III.	LES RELATIONS ENTRE LES CRIS ET LE QUÉBEC – UN PARTENARIAT EN ÉVOLUTION	9
A.	<i>CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS</i>	9
B.	<i>PAIX DES BRAVES.....</i>	12
C.	<i>ENTENTE SUR LA GOUVERNANCE CRIS-QUÉBEC</i>	13
IV.	ENJEUX.....	13
A.	LA CONSTITUTION PROPOSÉE NE PRÉSENTE PAS LES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES D'UNE CONSTITUTION.....	13
B.	LA CONSTITUTION PROPOSÉE NIE LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES.....	14
C.	RUPTURE AVEC LA POLITIQUE HISTORIQUE DU QUÉBEC À L'ÉGARD DES PEUPLES AUTOCHTONES.....	16
D.	LES PEUPLES AUTOCHTONES DU QUÉBEC DOIVENT PARTICIPER ACTIVEMENT À L'ÉLABORATION CONJOINTE DE TOUTE CONSTITUTION PROPOSÉE	21
E.	DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE ET PRIMAUTÉ DU DROIT.....	22
F.	MODÈLE D'INTÉGRATION.....	25
G.	INTÉGRITÉ TERRITORIALE.....	28
V.	CONCLUSION	29

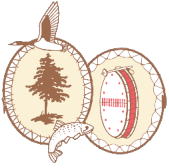


I. INTRODUCTION

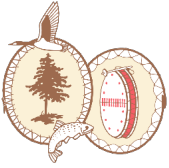
1. Il y a cinquante ans, le 11 novembre 1975, les Cris, les Inuits, le Québec et le Canada signaient la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* (CBJNQ). Cette convention, était alors et reste à ce jour, un jalon historique, en tant que premier traité moderne autochtone et accord de règlement des revendications territoriales au Canada et au Québec. Cette convention s'appuyait sur un arrêt marquant, le jugement de 1973 dans l'affaire *Chef Robert Kanatewat c. Société de développement de la Baie James*, qui reconnaissait que les Cris et les Inuits avaient des droits juridiquement exécutoires sur leur territoire et que le Québec avait des obligations juridiquement exécutoires envers eux.
2. Ces deux instruments constituent des jalons car ils ont reconnu que les Cris et les Inuits possédaient des droits qui devaient être pris au sérieux. Ils ont mis fin à la pratique consistant à ignorer ces peuples autochtones et leurs droits. Ils ont amorcé un processus, mené d'abord par le premier ministre René Lévesque, puis par le premier ministre Bernard Landry et les gouvernements successifs du Québec, de reconnaissance progressive par le Québec des droits des peuples autochtones.
3. Cette reconnaissance incarnait des valeurs de générosité et d'inclusion dans les relations avec les peuples autochtones du Québec. Ces valeurs sont exprimées, notamment, dans les « Quinze principes » du gouvernement du Québec (1983) et dans la résolution de l'Assemblée nationale sur la reconnaissance des droits des Autochtones (1985), toutes deux adoptées sous le premier ministre René Lévesque.
4. Or, cinquante ans après la signature de la CBJNQ, le gouvernement du Québec a déposé le Projet de loi 1, une proposition de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Cette proposition de constitution ignore les droits des peuples autochtones (à l'exception d'une brève mention dans le préambule). Ce faisant, elle renie la politique québécoise établie de reconnaissance des droits des Autochtones, héritage des premiers ministres Lévesque et Landry et des gouvernements québécois successifs. Elle propose plutôt un retour en arrière, à une pratique qui consistait à ignorer les peuples autochtones et leurs droits, une pratique qui, à juste titre, appartenait au passé.
5. La CBJNQ exprime une vision généreuse du partenariat en matière de gouvernance et de développement entre le premier peuple d'Eeyou Istchee, les Eeyou/Eenou, et le Québec. Avec ce traité, les Cris ont accepté de partager une place en Eeyou Istchee avec le Québec, qui avait été pratiquement absent du Territoire jusqu'alors.



6. Au moment de la signature de la CBJNQ, les Cris ont pris la décision stratégique de travailler principalement avec le Québec dans les domaines relevant de sa compétence constitutionnelle, notamment les terres et les ressources, la gouvernance locale et régionale, la santé et l'éducation, la justice et la police, la protection de l'environnement, ainsi que la chasse, la pêche et le piégeage. Ce faisant, les Cris ont contribué à consolider la présence du Québec en Eeyou Istchee grâce à un partenariat en matière de gouvernance et de développement.
7. La CBJNQ n'était pas seulement une transaction. Les Cris y voyaient le début d'une relation avec le Québec, un véritable partenariat fondé sur le respect mutuel et la collaboration. Au cours des 25 premières années qui ont suivi la signature de la CBJNQ, cette vision a été plus souvent contrariée que réalisée, en grande partie à cause du manque de mise en œuvre des promesses du traité de la CBJNQ. Les relations entre les Cris et le Québec se sont détériorées jusqu'à atteindre une impasse à la fin du siècle.
8. Puis, en 2002, les Cris et le Québec ont réaffirmé leur partenariat avec *l'Entente concernant une nouvelle relation entre les Cris et le Québec*, souvent appelé la *Paix des Braves*. Cette entente réaffirmait avec force la vision de partenariat de la CBJNQ. Elle engageait les parties à travailler ensemble pour promouvoir une plus grande autonomie et une plus grande responsabilité des Cris dans leur propre développement au sein du Québec. La *Paix des Braves* a marqué un tournant dans les relations entre les Cris et le Québec, pour le mieux. Elle incarnait l'esprit de réconciliation, bien avant que ce terme ne devienne monnaie courante.
9. La *Paix des Braves* est axée sur le développement. Plusieurs chapitres sont consacrés au partenariat entre les Cris et le Québec dans le développement des ressources forestières, énergétiques et minières d'Eeyou Istchee. Les Cris ont assumé certaines des responsabilités du Québec en vertu de la CBJNQ en matière de développement communautaire et économique. L'entente a réglé de nombreux litiges de longue date. Elle a également créé un organisme novateur de haut niveau, le Comité de liaison permanent, afin de renforcer les relations politiques, économiques et sociales entre le Québec et les Cris.
10. La *Paix des Braves* a été suivie dix ans plus tard par *l'Entente sur la gouvernance entre les Cris et le Québec*. Comme son titre l'indique, cette entente porte sur la gouvernance du vaste territoire d'Eeyou Istchee Baie James. Cette entente a mis fin à l'exclusion des Cris de la gouvernance de leur territoire ancestral. Elle a également créé un partenariat nouveau et novateur entre les Cris, les autorités locales non autochtones et le Québec en matière de gouvernance régionale.



11. Dans ce contexte, l'absence dans la Constitution proposée d'affirmation des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Québec ne peut qu'être considérée comme intentionnelle. Cette omission est très surprenante et alarmante, car elle laisse entendre que les peuples autochtones du Québec ne possèdent pas de droits juridiquement exécutoires au même titre que les autres Québécois. Elle relègue les peuples autochtones au rang de citoyens de seconde classe, un traitement incompatible avec l'objectif même d'une constitution. Elle se détourne de la réconciliation et de l'inclusion au profit de l'exclusion et de l'assimilation.
12. Ce résultat découle en partie du mandat restreint confié au Comité consultatif chargé d'élaborer des recommandations pour la Constitution proposée. Il met l'accent sur le renforcement de l'identité, de la culture, de la langue et des valeurs distinctives de la « nation québécoise », un terme implicitement identifié à la majorité linguistique.
13. Le Comité consultatif a limité son analyse et ses recommandations aux sujets mentionnés dans le mandat et aux enjeux connexes. Il n'a donc pas abordé spécifiquement la relation entre l'État du Québec et les nations autochtones, « bien qu'elle soit d'intérêt ». Le comité a invité le gouvernement à y voir l'importance des enjeux autochtones au moment d'exercer sa liberté constitutionnelle et de s'affirmer comme nation. Le gouvernement a choisi de ne pas donner suite à cette invitation.
14. La Constitution proposée semble envisager le peuple québécois et la nation québécoise comme un monolithe, composé uniquement de membres de la langue et de la culture majoritaires. Elle nie donc les droits des peuples autochtones à leur propre autodétermination en tant que peuples distincts, avec leurs cultures, langues et identités distinctes.
15. La Constitution proposée a été élaborée par un petit Comité consultatif, sans contribution significative de la population dans son ensemble. En particulier, les Cris et autres peuples autochtones concernés par la Constitution proposée n'ont pas été invités à participer à son élaboration. Si les Cris avaient été invités, nous aurions apporté notre point de vue, fruit de décennies de travail intensif sur les questions constitutionnelles et de gouvernance. La Constitution appartient à l'ensemble de la population, mais des secteurs importants n'ont pas été associés à son élaboration.
16. Un instrument d'exclusion est en contradiction avec au moins deux objectifs fondamentaux d'une constitution : unifier tous les secteurs de la population par l'affirmation de principes



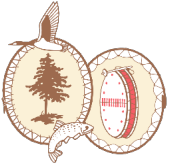
et de valeurs communs, et protéger les minorités contre la domination de la majorité. La Constitution proposée ne répond à aucun de ces objectifs.

17. Au lieu d'une véritable inclusion des peuples autochtones, la Constitution proposée consacrerait leur exclusion des droits substantiels et leur « intégration » dans la culture majoritaire. Au lieu d'inviter à l'unité par le biais de valeurs largement partagées, la Constitution proposée sèmerait la division en insistant sur l'adhésion aux valeurs et à la culture d'un seul secteur de la société. Tout en affirmant nominalement l'État de droit et la séparation des pouvoirs, elle limiterait l'accès aux tribunaux par le biais de déclarations de souveraineté parlementaire.

II. CONTEXTE

18. Le présent mémoire examine la relation entre la *Constitution du Québec* proposée et les droits ancestraux et issus de traités des Cris d'Eeyou Istchee, constitutionnellement protégés. Ce faisant, il examine la relation de nation à nation entre les Cris, en tant que peuple autochtone, et la société québécoise dans son ensemble, alors que cette relation a évolué au cours des 50 dernières années. Il souligne certaines préoccupations sérieuses relatives à la Constitution du Québec proposée.
19. Les Cris vivent en tant que nation organisée et autonome dans l'Eeyou Istchee depuis des milliers d'années, bien avant l'arrivée des Européens. La première revendication européenne sur le territoire traditionnel des Cris, Eeyou Istchee, fut celle de la Couronne britannique dans la charte royale autorisant la création de la Compagnie de la Baie d'Hudson en 1670.
20. La compétence du Québec sur le territoire visé par la CBJNQ, y compris Eeyou Istchee et le territoire traditionnel des Inuits du Nunavik, ne découle que des lois sur l'extension des limites du Québec de 1898 et de 1912. Ces lois ont transféré le territoire du Canada au Québec, mais sous réserve et à condition que le Québec s'acquitte de ses responsabilités constitutionnelles et légales envers les Cris et les Inuits.
21. Le négociateur en chef du Québec pour la CBJNQ, John Ciacca, a explicitement souligné ce point dans son exposé explicatif sur la Convention présentées à l'Assemblée nationale :

Cette convention nous a permis d'accomplir deux grandes tâches que le gouvernement s'était assigné. Elle nous permet de remplir nos obligations à l'égard des populations qui habitent nos régions du Nord et d'affirmer enfin une présence québécoise dans tous les territoires compris dans nos limites géographiques.



Peut-être cette dernière phrase vous étonnera-t-elle quelque peu et je m'imagine aisément la raison. *On est naturellement porté à croire que le Québec a toujours pu exercer pleinement ses pouvoirs et ses droits partout dans son domaine et que les organismes de l'État ont toujours été en mesure de représenter celui-ci sur tout le territoire qui est le sien. Mais ce n'est pas tout à fait ainsi que les choses se passaient.* Aussi, permettez-moi d'évoquer d'abord le contexte historique.

Comme le savent les savants membres de cette commission parlementaire, *le Québec a acquis ses frontières actuelles en vertu de la loi de 1912 sur l'extension des frontières du Québec*, loi qui transférait à la province une vaste région faisant partie jusque-là des territoires du Nord-Ouest, mais, en même temps que cette acquisition, *le Québec assumait l'obligation de régler plusieurs questions territoriales et d'autres touchant les autochtones, tel que leurs intérêts et les réclamations qu'ils pourraient présenter.*

[...]

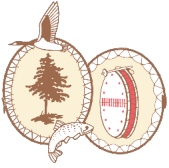
Mais un certain nuage continua de planer sur ces glorieuses perspectives. D'après le statut de 1912, la situation des populations autochtones restait obscure. Il était de notre devoir, du devoir du gouvernement du Québec, de l'éclaircir. *Du même coup, nous étions en mesure de supprimer tout doute qui aurait pu subsister concernant les droits du Québec sur ce vaste territoire.* D'ailleurs, ces dispositions faisaient partie des conclusions et recommandations de la commission Dorion sur l'intégrité du territoire du Québec et je cite:

« *Que le gouvernement du Québec prenne sans délai les dispositions pour honorer les obligations contractées envers les Indiens par les lois d'extension des frontières du Québec de 1912...*

« *Que l'accomplissement de cette obligation prenne la forme d'une entente entre le gouvernement du Québec et les représentants dûment mandatés des bandes indiennes du Québec, entérinée par le gouvernement du Canada.* »

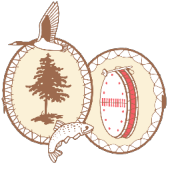
[Soulignement ajouté]

22. Comme nous l'avons déjà indiqué, la CBJNQ est le premier traité moderne autochtone et accord de règlement des revendications territoriales au Québec et au Canada. Elle a été signée par les Cris d'Eeyou Istchee, les Inuits du Nunavik, le Québec, le Canada et Hydro-Québec, et elle est reconnue et confirmée par la *Constitution du Canada*.
23. La CBJNQ a été approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par une loi du Québec, la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, , et par une loi fédérale, la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du*

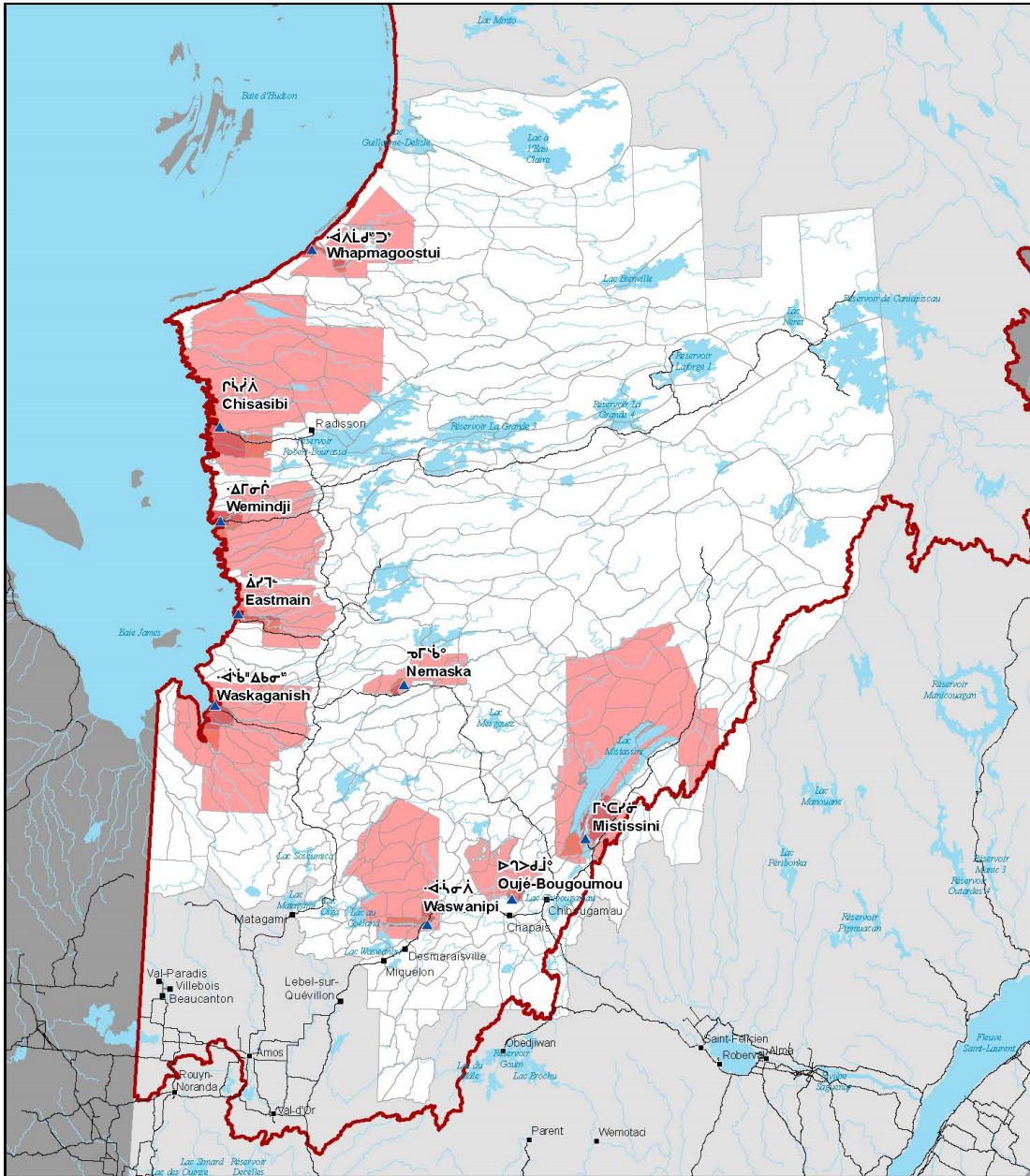


Nord québécois. Ces deux lois prévoient qu'elles l'emportent sur toute législation incompatible applicable dans le Territoire de la Baie James.

24. Le Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee) et le Gouvernement de la nation crie représentent la Nation crie d'Eeyou Istchee (Baie James, Québec) et tous les bénéficiaires crs de la CBJNQ.
25. Le Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee) (« GCCEI ») a été créé en 1974 et est le signataire pour les Cris du traité de la CBJNQ. Ses membres sont tous les Cris au sens de la CBJNQ, soit plus de 21 000 personnes.
26. Le Gouvernement de la nation crie (« GNC »), anciennement désigné sous le nom d'Administration régionale crie, a été créé en 1978 en vertu de la CBJNQ et de la *Loi sur l'Administration régionale crie*. Ses membres sont les Cris de toutes les communautés crs d'Eeyou Istchee ainsi que les communautés crs elles-mêmes. Le GNC est la « partie autochtone » pour les Cris et le représentant officiel des bénéficiaires Cris aux fins de la CBJNQ.
27. Le GCC(EI) et le GNC ont la responsabilité, en tant que signataire pour les Cris de la CBJNQ et partie autochtone pour les Cris à la CBJNQ, respectivement, d'assurer sa mise en œuvre adéquate. Ils travaillent avec les Premières nations crs et d'autres organismes crs pour promouvoir et protéger les droits ancestraux et issus de traités des Cris d'Eeyou Istchee.
28. Les Premières nations crs d'Eeyou Istchee exercent leur compétence gouvernementale sur les terres crs de la catégorie I. Elles comprennent les Nations crs de Whapmagoostui, Chisasibi, Wemindji, Eastmain, Waskaganish, Nemaska, Waswanipi, Ouje-Bougoumou et Mistissini. De plus, les communautés crs de Washaw Sibi au Québec et de MoCreebec en Ontario cherchent à obtenir la reconnaissance officielle en tant que Premières nations crs.
29. Le territoire traditionnel cri d'Eeyou Istchee au Québec est indiqué sur la carte de la page suivante. Il couvre environ 400 000 kilomètres carrés, soit une superficie semblable à celle de chacun des pays nordiques que sont la Norvège, la Suède et la Finlande.



ᐃᓂ / ᐃᓂᓯ ᓂᓂᓯ ᐃᓂᓯ
Cree Family Traditional Territories in Eeyou Istchee

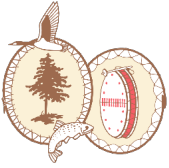


▲ Cree Community	■ Municipality/Locality	— Roads	▭ JBNQA	■ Category IA	■ Category IB	■ Category II	▭ Cree Traplines
------------------	-------------------------	---------	---------	---------------	---------------	---------------	------------------

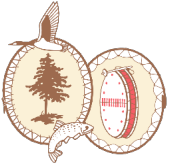
0 15 30 60 90 120
Kilometers

Projection: NAD 83 UTM Zone 18
 Sources: CTA Cree Traplines (2024), MERN BGDG 5M (2022), CIRNAC JBNQA (2023)
 Disclaimer: This map is intended for consultation purposes only and the traplines boundaries shall not be interpreted as final or definitive.
 Date: 2025-11-24

Le Québec, le territoire et le peuple
 Gouvernement du Québec
 Québec (Québec) 2025



30. La CBJNQ définit trois catégories de terres au sein de ce territoire traditionnel des Cris. Les terres de la catégorie I, où sont situées les communautés crie, couvrent environ 5 500 kilomètres carrés. Les terres de la catégorie II, où les Cris ont des droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage, couvrent environ 70 000 kilomètres carrés. Le reste du territoire est de la catégorie III, où les Cris partagent la gouvernance régionale avec les autorités locales non autochtones par l'intermédiaire du Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James.
31. Le traité de la CBJNQ est un document complexe, composé de 31 chapitres qui traitent, pour les Cris, d'un régime foncier, de l'autonomie gouvernementale locale et régionale, de la santé et des services sociaux, de l'éducation, de la justice et de la police, de la protection environnementale et sociale, des droits de chasse, de pêche et de piégeage, du développement économique et communautaire, d'un programme novateur de sécurité économique visant à soutenir les activités traditionnelles des Cris, a régime forestier, et bien plus encore.
32. Même aujourd'hui, 50 ans plus tard, la CBJNQ reste un modèle de vision à long terme. Par exemple, le Chapitre 22 a mis en place le premier processus d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux au Québec, cinq ans avant le processus du BAPE. Elle a créé un certain nombre d'organismes conjoints Cris-Québec chargés de la protection environnementale et sociale, ainsi que de la chasse, de la pêche et du piégeage. L'un de ces organismes, le Comité conjoint créé par le Chapitre 24, prend des décisions sur les limites de récolte du gros gibier qui sont contraignantes pour le gouvernement.
33. Les Cris sont régis par un cadre juridique spécial composé des lois traditionnelles crie, du traité de la CBJNQ et de ses lois d'application, de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre les Cris et le Québec* (2002) (souvent appelée la *Paix des Braves*), l'*Entente concernant une nouvelle relation entre les Cris et le Canada* (2008), l'*Entente sur la gouvernance entre les Cris et le Québec* (2012), l'*Entente sur la gouvernance entre les Cris et le Canada* (2017) et la *Constitution de la Nation crie d'Eeyou Istchee*. Les deux derniers instruments ont été approuvés et ont reçu force de loi par la *Loi sur l'accord concernant la gouvernance de la nation crie d'Eeyou Istchee*.
34. Au cours des 50 années qui ont suivi la signature du traité de la CBJNQ, le Québec a adopté ou modifié plus de 30 lois afin de donner effet aux différents chapitres de la CBJNQ. Au cours de la même période, les Cris ont signé une centaine d'ententes importantes avec les gouvernements du Québec et du Canada ainsi qu'avec l'industrie, ce qui témoigne de l'ouverture des Cris au partenariat.

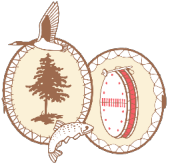


35. Ces ententes et ces lois créent un environnement constitutionnel et juridique unique pour la Nation crie d'Eeyou Istchee, qui doit être respecté dans toute proposition de Constitution du Québec.

III. LES RELATIONS ENTRE LES CRIS ET LE QUÉBEC – UN PARTENARIAT EN ÉVOLUTION

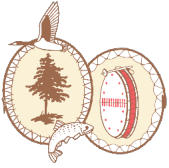
A. CONVENTION DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS

36. L'histoire des Cris ne commence pas avec la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* de 1975, mais celle-ci marque le début des relations modernes entre les Cris et le Québec. En 1971, le gouvernement du Québec a annoncé le gigantesque projet hydroélectrique de la Baie James. Ce projet colossal allait avoir des répercussions majeures sur l'Eeyou Istchee et le mode de vie traditionnel des Cris.
37. Pourtant, à l'époque, le Québec n'a pas consulté les Cris ni sollicité leur consentement. Nous avons été contraints d'intenter une action en justice pour défendre nos droits, notre environnement et notre mode de vie. C'est ainsi qu'a débuté un marathon judiciaire qui a abouti, en novembre 1973, à la décision *Kanatewat* d'accorder aux Cris une injonction temporaire visant à suspendre le projet de la Baie James. Cette décision reconnaissait que les Cris et les Inuits avaient des droits juridiquement exécutoires sur leur territoire et que le Québec avait des obligations juridiquement exécutoires envers eux.
38. Cette décision, bien que révoquée par la suite, a amené le Québec (et le Canada) à la table des négociations. Au cours des deux années suivantes, d'intenses négociations ont eu lieu entre les Cris, les Inuits du Nunavik, le Québec et le Canada. Ces négociations ont abouti à la signature, le 11 novembre 1975, de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*.
39. Les négociateurs cris de la CBJNQ seraient surpris de lire, dans le rapport du Comité consultatif, que c'est le Québec qui a élaboré et signé la CBJNQ, régissant ses relations avec les Cris et les Inuits et établissant un nouveau modèle pour le Territoire de la Baie-James. Cette affirmation minimise la créativité et la détermination des négociateurs cris et inuits qui ont permis, malgré d'énormes obstacles, la signature de la CBJNQ dans les deux ans suivant la décision *Kanatewat*.
40. Dès le début, les Cris ont considéré la Convention de la Baie James comme un partenariat entre les Cris et le Québec visant à partager la gouvernance, le développement et la richesse

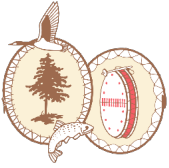


économique d'Eeyou Istchee. Ce partenariat a été rendu possible lorsque les Cris ont accepté, dans la Convention, de travailler principalement dans le cadre des lois et des institutions du Québec dans l'Eeyou Istchee.

41. Aujourd'hui, 50 ans plus tard, l'importance de cette décision des Cris de travailler en étroite collaboration avec le Québec n'est pas toujours pleinement appréciée. Mais, à l'époque, il s'agissait d'une décision capitale. De nombreuses Premières nations au Canada insistaient alors pour maintenir des relations quasi exclusives avec le gouvernement fédéral, qu'elles considéraient comme le seul représentant de la « Couronne ». Beaucoup prennent cette approche encore aujourd'hui.
42. Pour les Cris, accepter en 1975 de travailler avec les lois et les institutions du Québec constituait un changement radical par rapport à la pratique habituelle des Premières nations. La Nation crie a fait l'objet de nombreuses critiques au fil des ans pour avoir établi cette relation avec le Québec, mais cela ne nous a pas détournés de notre engagement envers notre relation avec le Québec.
43. Cette décision historique des Cris a ouvert la voie à un partenariat mutuellement avantageux avec le Québec. Elle a permis le développement pacifique du projet de la Baie James et d'autres projets liés aux ressources, avec des retombées économiques importantes pour l'ensemble du Québec.
44. Dans ce contexte, une question se pose à savoir pourquoi les Cris ont-ils choisi d'exercer leur autonomie gouvernementale principalement dans le cadre des lois et des institutions du Québec?
45. C'est tout d'abord le projet hydroélectrique de la Baie James qui a donné lieu à la procédure judiciaire, puis aux négociations qui ont abouti à la CBJNQ de la Baie James. Ce projet était parrainé par le Québec et ses mandataires, Hydro-Québec, la SEBJ et la SDBJ. Les Cris ont reconnu que la simple présence dans l'Eeyou Istchee de ce projet gigantesque, son exploitation à long terme et ses répercussions exigeaient qu'ils établissent une relation de travail avec le Québec.
46. Par ailleurs, une grande partie de la CBJNQ traite des terres et des ressources, notamment l'eau, l'énergie, les mines et les forêts. Il s'agit là de questions relevant de la compétence du Québec en vertu de la Constitution du Canada, et les Cris ont reconnu qu'il serait nécessaire de traiter avec le Québec à ce sujet.

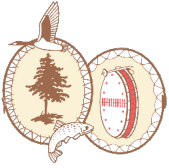


47. En conséquence, les Cris ont choisi un régime hybride pour l'autonomie gouvernementale et les terres. Ce régime prévoyait le contrôle exclusif par les Cris d'une partie des terres de leur communauté, désignées « terres de la catégorie IA », soumises à la compétence fédérale. Afin d'obtenir le contrôle d'autres terres communautaires, les Cris ont accepté la compétence provinciale sur les « terres de la catégorie IB ».
48. Les Cris ont également cherché à établir un partenariat en matière de gouvernance avec le Québec pour les terres de la catégorie II, plus étendues. Ce partenariat devait constituer une première étape vers la participation des Cris à la gouvernance des « terres de la catégorie III », soit le reste du territoire d'Eeyou Istchee au Québec.
49. Les Cris étaient conscients que les services en matière de santé, de services sociaux et d'éducation alors fournis par le gouvernement fédéral dans les réserves indiennes étaient généralement inférieurs aux normes québécoises. Ces secteurs relevaient de la compétence provinciale à l'extérieur des réserves. Pour que les Cris puissent prendre le contrôle des services de santé, des services sociaux et de l'éducation dans nos communautés par l'intermédiaire de nos propres institutions, il fallait travailler avec le Québec dans le cadre de ses lois. Le même raisonnement s'appliquait à la participation des Cris à l'administration de la justice et aux services de police, deux domaines relevant principalement de la compétence provinciale.
50. Le développement économique du territoire de la Baie-James relevait à l'époque de la Société de développement de la Baie-James (SDBJ), une entreprise publique québécoise. Cela suggérait la création d'un partenariat avec le Québec pour le développement économique des Cris par l'intermédiaire d'une nouvelle entité, la Société de développement autochtone de la Baie-James, ou SODAB.
51. Tous ces facteurs ont contribué à une vision plus globale pour les Cris. Nous pouvions constater que le Québec et ses institutions, en particulier Hydro-Québec, la SEBJ et la SDBJ, étaient actifs sur le terrain et étaient là pour rester. Le Québec avait compétence sur de nombreux secteurs importants pour le développement social, économique et politique de la Nation crie.
52. Les Cris ont donc compris l'impératif stratégique de trouver un *modus vivendi* avec le Québec. C'est cette combinaison de facteurs qui a conduit les Cris à envisager un partenariat avec le Québec afin de partager la gouvernance, le développement et la richesse d'Eeyou Istchee, un partenariat qui pourrait profiter aux deux parties.



B. PAIX DES BRAVES

53. Pendant un certain temps après sa signature, la promesse de partenariat de la CBJNQ n'a pas été tenue. Les années 1980 et 1990 ont été une période difficile. De nombreux conflits ont éclaté entre les Cris et le Québec, ainsi qu'avec le Canada. En substance, les Cris considéraient que les gouvernements ne respectaient pas leurs engagements en vertu de la CBJNQ.
54. En 2000, les relations entre les Cris et le Québec étaient dans l'impasse. Il n'y avait pratiquement plus aucune communication entre eux et il était difficile d'imaginer comment une relation de confiance pourrait être rétablie.
55. Lorsque le premier ministre Bernard Landry est entré en fonction en mars 2001, l'occasion s'est présentée de « réinitialiser » la relation. Il a rencontré le grand chef Ted Moses et ensemble ils ont franchi le pas courageux de tourner la page et de redynamiser le partenariat de la CBJNQ, grâce à une « entente sur une nouvelle relation ».
56. Les négociations ont été intenses et confidentielles. Elles ont abouti très rapidement à la signature d'une entente de principe en octobre 2001, puis de l'Entente finale en février 2002. Cette Entente est connue sous le nom de *Paix des Braves*.
57. La *Paix des Braves* a marqué un tournant dans les relations entre les Cris et le Québec, pour le meilleur. Elle a ouvert un deuxième chapitre dans cette relation qui avait débuté avec la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*. Elle a ouvert la voie à un partenariat renouvelé entre les Cris et le Québec dans la gouvernance et le développement d'Eeyou Istchee.
58. Ce résultat a été obtenu grâce au respect de certaines valeurs et principes clés, tels qu'énoncés dans la *Paix des Braves*. Le premier était une véritable relation de nation à nation entre les Cris et le Québec. Ce principe s'appuyait sur les « Quinze principes » de 1983 et la résolution de 1985 de l'Assemblée nationale pour la reconnaissance des droits ancestraux au Québec.
59. Un deuxième principe clé était la nécessité d'une confiance et d'un respect mutuels pour guider les relations entre les Cris et le Québec. Il ne pouvait s'agir que de mots. Les parties sortaient d'une longue période de conflit.
60. Un troisième principe était l'autonomie gouvernementale et la responsabilité, comme l'indique le chapitre 2 de la *Paix des Braves*:



2.3 La présente entente permet de marquer une étape importante dans une *nouvelle relation de nation à nation*, ouverte, respectueuse de l'autre communauté et favorisant une responsabilisation de la nation crie dans son propre développement et ce, dans le contexte d'*une plus grande autonomie*.

[...]

2.5 La présente Entente a pour objets :

- (a) L'établissement d'une nouvelle *relation de nation à nation*, fondée sur la volonté commune des parties de poursuivre le développement du Territoire de la Baie-James et de rechercher l'épanouissement des Cris et de la nation crie dans un contexte de modernisation croissante;
- (b) Une *responsabilisation accrue* de la nation crie par rapport à son développement économique et communautaire et, ce faisant, *une plus grande autonomie* et capacité à répondre, en *partenariat avec le Québec*, aux besoins de la population crie;

[Soulignement ajouté]

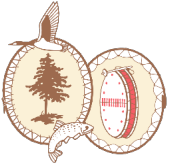
C. ENTENTE SUR LA GOUVERNANCE CRIS-QUÉBEC

- 61. La *Paix des Braves* a été suivie en 2012 par l'*Entente sur la gouvernance Cris-Québec*. Comme son titre l'indique, cette entente porte sur la gouvernance du vaste territoire d'Eeyou Istchee Baie-James. Elle a mis fin à l'exclusion des Cris de la gouvernance de leur territoire ancestral. Elle a également créé un partenariat nouveau et novateur en matière de gouvernance régionale entre les Cris, les autorités locales non autochtones et le Québec.
- 62. Maintenant que les faits historiques et le contexte sont établis, nous pouvons aborder les raisons pour lesquelles le projet de Constitution du Québec pose de sérieux problèmes pour la Nation crie d'Eeyou Istchee.

IV. ENJEUX

A. LA CONSTITUTION PROPOSÉE NE PRÉSENTE PAS LES CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES D'UNE CONSTITUTION

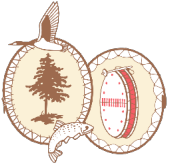
- 63. Malgré son titre, le projet de *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* est une loi ordinaire de l'Assemblée nationale du Québec, qui peut être modifiée ou abrogée à tout moment par un vote à la majorité simple de l'Assemblée.



64. Par conséquent, la *Constitution du Québec* proposée ne possède pas les caractéristiques fondamentales d'une constitution. Un tel instrument a généralement un statut permanent et sert de cadre supra-législatif pour toutes les autres lois. Ces caractéristiques permanentes et supra-législatives d'une constitution se traduisent généralement par des obstacles importants à la modification du document, tels qu'une procédure spéciale (par exemple, une multiplicité d'approbations de la part de différents organes politiques ou un référendum) ou l'exigence d'une majorité qualifiée (par exemple, un vote à 75 % dans une assemblée délibérative). La Constitution proposée ne présente aucune de ces caractéristiques.
65. Aucune de ces caractéristiques ne se retrouve dans la *Constitution du Québec* proposée. Ainsi, la Constitution proposée peut être modifiée à tout moment par un vote à la majorité simple à l'Assemblée nationale, comme toute autre loi ordinaire. Aucune majorité qualifiée ni aucune autre garantie n'est prévue pour les dispositions de cette Constitution.
66. Les articles 2 et 60 de la *Constitution du Québec* proposée visent à lui conférer la primauté sur toute règle de droit incompatible. L'article 55 ajoute que la Constitution et les lois du Parlement du Québec constituent la source principale du droit du Québec. Toutefois, ces dispositions peuvent être écartées en tout temps et à l'égard de toute loi par un vote à la majorité simple à l'Assemblée nationale.
67. Ce droit implicite de passer outre à tout moment et sans justification à toute disposition de la Constitution proposée est expressément énoncé à l'article 16 de la *Constitution du Québec* en ce qui concerne les droits fondamentaux de la personne énoncés aux articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*. Ces droits fondamentaux de la personne peuvent donc être suspendus ou outrepassés à tout moment, pour une durée indéterminée et sans justification, par un vote à la majorité simple à l'Assemblée nationale.
68. En résumé, la *Constitution du Québec* proposée est essentiellement une loi ordinaire qui peut être dérogée et modifiée à tout moment par un vote à la majorité simple à l'Assemblée nationale. La Constitution proposée ne présente aucune des caractéristiques fondamentales d'un véritable document constitutionnel. Cela contredit l'objectif même d'une constitution.

B. LA CONSTITUTION PROPOSÉE NIE LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

69. La Constitution proposée nie les droits des peuples autochtones. Elle prévoit simplement les trois « considérant » suivants, non contraignants et faiblement formulés, dans le préambule :



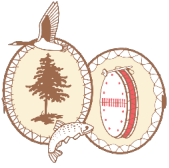
CONSIDÉRANT qu'il existe au sein du Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, innue, micmacque, mohawk, naskapi, wendat, woloastoqiyik et inuit;

[...]

CONSIDÉRANT 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;

CONSIDÉRANT que l'Assemblée nationale reconnaît aux Premières Nations et aux Inuit au Québec, descendants des premiers habitants du pays, le droit qu'ils ont de maintenir et de développer leur langue et leur culture d'origine; [...]

70. Le premier de ces « considérants » est simplement un énoncé de fait sociologique. Quant au deuxième « considérant », sa portée et sa signification ne sont pas claires. Il reprend le libellé de l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, mais seulement en partie, en faisant référence aux « droits existants – ancestraux et issus de traités ». Cependant, il s'écarte de l'article 35 sur deux points importants.
71. Premièrement, il fait référence aux « nations autochtones » plutôt qu'aux « *peuples autochtones* » du Québec. La Constitution proposée fait référence tantôt au « peuple québécois », tantôt à la « nation québécoise ». Il est difficile de comprendre pourquoi la Constitution proposée reconnaît le « peuple québécois » mais pas les peuples autochtones du Québec.
72. Deuxièmement, bien que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* « reconnaisse et confirme » les droits existants ancestraux et issus de traités, le « considérant » de la Constitution québécoise proposée se contente de « reconnaître » ces droits, et ce, dans une clause préambulaire non contraignante. L'affirmation positive de ces droits ne figure nulle part dans la Constitution proposée.
73. Quant au troisième « considérant », il repose sur la « reconnaissance » par l'Assemblée nationale du droit des nations autochtones de maintenir et de développer leur langue et leur culture. Cependant, le droit à la langue et à la culture n'est pas affirmé comme un droit inhérent indépendant, mais dépend plutôt d'une forme de reconnaissance par l'Assemblée nationale, reconnaissance qui pourrait un jour être retirée.
74. La *Constitution du Québec* proposée ne reconnaît ni n'affirme pour les peuples autochtones aucun droit à la terre et aux activités traditionnelles, aucun droit à l'autonomie



gouvernementale, ni même leurs droits issus de traités (sauf dans le préambule non contraignant).

C. RUPTURE AVEC LA POLITIQUE HISTORIQUE DU QUÉBEC À L'ÉGARD DES PEUPLES AUTOCHTONES

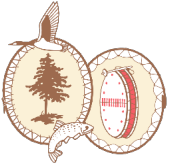
75. Cette omission marque une rupture nette avec la tendance constante du Québec, depuis plus de 40 ans, à reconnaître davantage les droits des peuples autochtones. Il convient ici de dire quelques mots sur cette évolution.

1. Les quinze principes du gouvernement du Québec, 1983

76. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît les droits existants ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada, est entré en vigueur le 17 avril 1982. Le gouvernement du Québec s'est opposé à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982* (bien que pour des raisons sans rapport avec la question des droits des autochtones).

77. Moins d'un an plus tard, le 9 février 1983, le Conseil des ministres du Québec, sous la direction du premier ministre René Lévesque, a adopté ses propres « quinze principes » reconnaissant les droits importants des « peuples autochtones » et des nations autochtones du Québec. Parmi ces principes figurent les suivants :

1. Le Québec reconnaît que les *peuples autochtones du Québec* sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre.
2. Le Québec reconnaît également aux nations autochtones, dans le cadre des lois du Québec, le droit de posséder et contrôler elles-mêmes les terres qui leur sont attribuées.
3. Les droits mentionnés aux sous-paragraphes 1 et 2 doivent s'exercer au sein de la société québécoise et ne sauraient par conséquent impliquer des droits de souveraineté qui puissent porter atteinte à l'intégrité du territoire du Québec.
[...]
6. Les nations autochtones ont le droit, dans le cadre des lois du Québec, de se gouverner sur les terres qui leur sont attribuées.
7. Les nations autochtones ont le droit d'avoir et de contrôler, dans le cadre



d'ententes avec le gouvernement, *des institutions* qui correspondent à leurs besoins *dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la langue, de la santé des services sociaux et du développement économique.*

[...]

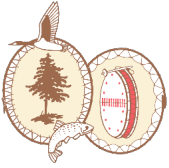
10. Du point de vue du Québec, la *protection des droits existants des Autochtones s'étend également aux droits inscrits dans des ententes conclues avec lui dans le cadre de revendications territoriales; de plus, la Convention de la Baie James et du Nord québécois et celle du Nord-Est québécois doivent être considérées comme des traités et avoir plein effet.*
11. *Le Québec est prêt à considérer que les droits existants issus de la Proclamation royale du 7 octobre 1763 concernant les nations autochtones puissent être explicitement reconnus dans ses lois.*
12. Le Québec est prêt à considérer cas par cas la *reconnaissance des traités signés à l'extérieur du Canada* ou avant la Confédération, le titre d'aborigène, *ainsi que les droits des peuples aborigènes qui en découleraient.*

[...]

14. Le Québec, s'il légifère *sur des sujets qui concernent les droits fondamentaux reconnus par lui aux nations autochtones, s'engage à les consulter* par le truchement de mécanismes à déterminer avec elles.
15. Les mécanismes mentionnés au sous-paragraphe 14, une fois déterminés, pourraient être institutionnalisés afin que soit assurée *la participation des nations autochtones aux discussions relatives à leurs droits fondamentaux.*

[Soulignements ajoutés] **HERE**

78. Ces principes constituent toujours le fondement de l'action du gouvernement du Québec à l'égard des peuples autochtones, comme en témoigne la mission du Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuits. Il est difficile de concilier ces principes avec l'absence totale, dans la Constitution proposée, d'une reconnaissance substantielle des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Québec.



2. Résolution de l'Assemblée nationale du Québec sur la reconnaissance des droits des Autochtones

79. Le 20 mars 1985, l'Assemblée nationale du Québec, sur proposition encore une fois du premier ministre René Lévesque, a reconnu par résolution les droits ancestraux existants des nations autochtones du Québec ainsi que les droits énoncés dans *la Convention de la Baie James et du Nord québécois* et dans *la Convention du Nord-Est québécois* (CNEQ).
80. Cette résolution « [...] constitue encore aujourd'hui le fondement des relations entre le Québec et les peuples autochtones ». Il est utile de rappeler ici ses dispositions:

MOTION PORTANT SUR LA RECONNAISSANCE DES DROITS DES AUTOCHTONES:

Que cette Assemblée :

Reconnaisse l'existence au Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, micmaque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuit;

Reconnaisse leurs droits ancestraux existants et les droits inscrits dans les conventions de la Baie James et du Nord québécois et du Nord-Est québécois;

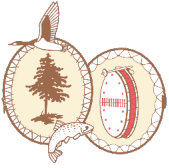
Considère que ces conventions, de même que toute autre convention ou entente future de même nature, ont valeur de traités;

Souscrive à la démarche que le gouvernement a engagée avec les Autochtones afin de mieux reconnaître et préciser leurs droits, cette démarche s'appuyant à la fois sur la légitimité historique et sur l'importance pour la société québécoise d'établir avec les Autochtones des rapports harmonieux fondés sur le respect des droits et la confiance mutuelle;

Presse le gouvernement de poursuivre les négociations avec les nations autochtones en se fondant, sans s'y limiter, sur les quinze principes qu'il a approuvés le 9 février 1983 en réponse aux propositions qui lui ont été transmises le 30 novembre 1982 et à conclure avec les nations qui le désirent ou l'une ou l'autre des communautés qui les constituent des ententes leur assurant l'exercice :

- (a) *du droit à l'autonomie au sein du Québec;*
- (b) *du droit à leur culture, leur langue, leurs traditions;*
- (c) *du droit de posséder et de contrôler des terres;*
- (d) *du droit de chasser, pêcher, piéger, récolter et participer à la gestion des ressources fauniques;*
- (e) *du droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier;*

de façon à leur permettre de se développer en tant que nations distinctes ayant leur



identité propre et exerçant leurs droits au sein du Québec;

Déclare que les droits des Autochtones s'appliquent également aux hommes et aux femmes;

Affirme sa volonté de protéger dans ses lois fondamentales les droits inscrits dans les ententes conclues avec les nations autochtones du Québec; et

Convienne que soit établi un forum parlementaire permanent permettant aux Autochtones de faire connaître leurs droits, leurs aspirations et leurs besoins.

[Soulignements ajoutés]

81. La Constitution proposée n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit de cette résolution, en particulier aux paragraphes soulignés ci-dessus. Elle prétend reconnaître les droits « ancestraux » et issus de traités des nations autochtones du Québec, mais elle le fait dans un préambule qui est non contraignant. Elle ne reconnaît pas les droits des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, à leur propre identité ou à leurs terres.

82. Contrairement aux deuxième et avant-dernier paragraphes de la résolution, la Constitution proposée ne reconnaît ni ne protège les droits ancestraux et issus de traités de la nation crie énoncés dans la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* et dans d'autres ententes conclues avec le Québec.

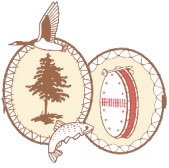
3. *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*

83. Ces omissions marquent un changement radical par rapport à la reconnaissance positive des droits ancestraux et issus de traités dans la *loi* susmentionnée, adoptée en 2000 sous le gouvernement du premier ministre Landry :

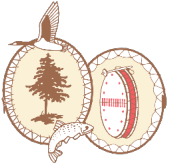
11. *L'État du Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des nations autochtones du Québec.*

12. Le gouvernement s'engage à promouvoir l'établissement et le maintien de relations harmonieuses avec ces nations et à favoriser leur développement ainsi que l'amélioration de leurs conditions économiques, sociales et culturelles.

[Soulignement ajouté]



84. Le « considérant » de la Constitution proposée reconnaissant les droits ancestraux et issus de traités reproduit mot pour mot le libellé de l'article 11 de la Loi de 2000, à une différence près. L'article 11 figure dans le dispositif de la Loi de 2000, mais la reconnaissance figurant dans le « considérant » de la Constitution proposée est reléguée dans son préambule, qui n'a pas force obligatoire.
85. Cette divergence est d'autant plus frappante que les dispositions opérationnelles de la Constitution proposée reprennent largement, souvent mot pour mot, des éléments de la loi de 2000. Par exemple :
- (a) L'article 13, sur le droit à l'autodétermination du peuple québécois, est emprunté à l'article 1 de la Loi de 2000;
 - (b) L'article 14, sur le droit du peuple québécois de décider librement du régime politique et du statut juridique du Québec, est emprunté à l'article 2 de la Loi de 2000;
 - (c) L'article 15, sur le résultat de la consultation par référendum, est emprunté à l'article 4 de la Loi de 2000;
 - (d) L'article 17, sur la volonté du peuple comme source de la légitimité de l'État, est emprunté à l'article 5 de la Loi de 2000;
 - (e) L'article 49, sur l'obligation du gouvernement d'assurer l'intégrité territoriale du Québec, est emprunté à l'article 9 de la Loi de 2000.
86. Il est donc curieux que, tandis que la Constitution proposée incorpore dans ses dispositions de fond de nombreux droits du « peuple québécois », implicitement identifié à la majorité linguistique, elle relègue la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités à son préambule non opératoire.
87. L'absence de reconnaissance explicite des droits ancestraux et issus de traités dans la Constitution proposée (autrement que dans le préambule) contraste fortement avec la longue pratique du Québec à cet égard. Il est difficile de voir cela autrement que comme un choix délibéré du gouvernement actuel de nier ces droits. Cela suggère que l'un des objectifs de la Constitution proposée pourrait être de tenter d'affaiblir ces droits.



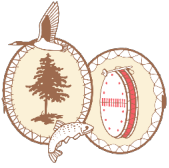
D. LES PEUPLES AUTOCHTONES DU QUÉBEC DOIVENT PARTICIPER ACTIVEMENT À L'ÉLABORATION CONJOINTE DE TOUTE CONSTITUTION PROPOSÉE

88. Bon nombre des problèmes de fond liés à la Constitution proposée découlent du processus déficient qui a mené à son dépôt. Le Projet de loi 1 est issu du *rapport du Comité consultatif sur les questions constitutionnelles du Québec au sein de la fédération canadienne*. Ce comité a été créé par décret québécois avec le mandat suivant :

QUE ce comité soit chargé de recommander des mesures visant à protéger et à promouvoir les *droits collectifs de la nation québécoise*, à assurer le respect de ses *valeurs sociales distinctes et de son identité distincte*, à garantir le respect des *champs de compétence du Québec* et à *accroître son autonomie* au sein de la fédération canadienne [...].

[Soulignement ajouté]

89. Il s'agit d'un mandat très restreint. Il met l'accent sur le renforcement de l'identité, de la culture, de la langue et des valeurs distinctives de la « nation québécoise ». Tout au long du projet de Constitution, les termes « nation québécoise » et « peuple québécois » font implicitement référence à la majorité linguistique, ce qui tend à faire du projet de Constitution une expression de la politique identitaire.
90. Le Comité consultatif a limité son analyse et ses recommandations aux sujets mentionnés dans le mandat et aux enjeux connexes. Il n'a donc pas abordé spécifiquement la relation entre l'État du Québec et les nations autochtones, tout en reconnaissant qu'elle « présente un intérêt ». Le Comité a invité le gouvernement à tenir compte de l'importance des enjeux autochtones lorsqu'il s'agirait d'exercer sa liberté constitutionnelle et de s'affirmer comme nation. Le gouvernement a choisi de ne pas donner suite à cette invitation.
91. La Constitution proposée a été élaborée par un petit groupe de travail, sans contribution significative de la population dans son ensemble. En particulier, les peuples autochtones et les communautés culturelles fortement touchés par celle-ci n'ont pas été invités à contribuer à son élaboration. Si les Cris avaient été invités, nous aurions apporté notre point de vue, fruit de décennies de travail intensif sur les questions constitutionnelles et de gouvernance.
92. La Constitution appartient à l'ensemble de la population, mais celle-ci n'a pas été associée à son élaboration, une lacune relevée par plusieurs experts constitutionnels québécois. Par exemple, le professeur Louis-Philippe Lampron, de la faculté de droit de l'Université Laval, a émis des réserves quant au processus qui a mené au projet de Constitution (*La Presse*, 17 novembre 2025) :



Ce projet de constitution, présenté par le ministre en octobre, a été rédigé « en catimini, avec des consultations ciblées, de manière extrêmement opaque », dit le professeur.

93. Pour qu'une Constitution ait la légitimité, le peuple doit participer activement à son élaboration. Cela inclut en particulier les peuples autochtones. Ce n'est qu'ainsi qu'une Constitution peut avoir la légitimité nécessaire pour inspirer le respect et l'adhésion de tous les Québécois.

E. DÉCLARATION DE SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE ET PRIMAUTÉ DU DROIT

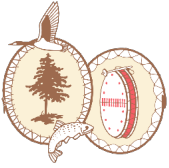
94. La *Constitution du Québec* et les lois connexes ne visent pas explicitement, en soi, à écarter l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme les « droits existants – ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada ». Néanmoins, elles établiraient un cadre juridique et institutionnel dans lequel le Québec pourrait un jour chercher à affaiblir ces droits.

95. Plus particulièrement, l'article 9 du projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* prévoit la possibilité d'immuniser la législation québécoise contre le contrôle judiciaire :

9. Le Parlement du Québec peut, s'il le juge opportun, 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.

Il ne peut être exercé aucun pourvoi en contrôle judiciaire, fondé sur un droit ou une liberté visé par une telle disposition de souveraineté parlementaire, en vue de faire déclarer inopérante la loi ou la disposition visée par cette disposition de souveraineté parlementaire.

96. Bien que cette disposition semble faire référence à l'article 33 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (« Charte canadienne »), elle a potentiellement une portée beaucoup plus large et ne prévoit aucune garantie. L'article 33 de la Charte canadienne permet à une législature provinciale (ainsi qu'au Parlement fédéral) de déclarer expressément qu'une loi peut temporairement s'appliquer nonobstant certaines dispositions de la Charte canadienne.
97. Cependant, cette clause dite « dérogatoire » ne s'applique qu'aux droits et libertés énoncés aux articles 2 et 7 à 15 de la Charte canadienne. Elle ne s'applique pas à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme les droits existants ancestraux et



issus de traités, car cette disposition ne fait pas partie de la Charte canadienne et ne peut être écartée par la clause dérogatoire de l'article 33 de la Charte canadienne.

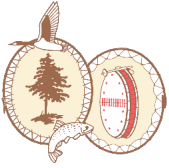
98. L'article 9 du projet de *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* est beaucoup plus large, car il peut être interprété comme pouvant possiblement immuniser toute loi de l'Assemblée nationale contre tout contrôle judiciaire pour tout motif jugé opportun par l'Assemblée. Et sans qu'il soit nécessaire de la contextualiser ou de la justifier.
99. Cette mesure extraordinaire pourrait potentiellement affecter les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones, étant donné que la Constitution proposée du Québec vide complètement ces droits de toute protection substantielle.
100. De plus, cette immunité contre le contrôle judiciaire des lois du Québec contenant une disposition sur la « souveraineté parlementaire » contredit deux des « principes fondateurs » énoncés dans la Constitution proposée :

18. L'État est fondé sur les principes de la démocratie, de la souveraineté parlementaire, *de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs.* »

[Soulignement ajouté]

101. Or, l'objectif même d'une déclaration de souveraineté parlementaire en vertu de l'article 9 est de soustraire la disposition législative concernée au contrôle judiciaire. Cette affirmation effrénée de la souveraineté parlementaire est l'antithèse de la primauté du droit et de la séparation des pouvoirs entre les branches exécutive, législative et judiciaire du gouvernement.
102. Une fois encore, l'article 2 de la *Constitution du Québec* proposée prévoit que toutes ses dispositions ont «préséance sur toute règle de droit incompatible », y compris, vraisemblablement, les droits ancestraux et issus de traités. L'article 2 est renforcé par l'article 60, qui stipule qu'aux fins de l'article 2, la *Constitution du Québec* l'emporte notamment sur toute loi comportant une disposition de préséance, malgré toute condition y étant prescrite.
103. Cela soulève des inquiétudes quant à la possible érosion des garanties prévues dans la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, dont l'article 6 contient justement une telle clause de primauté :

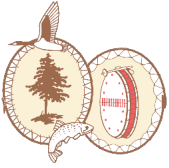
6. En cas de conflit ou d'incompatibilité, la présente loi l'emporte sur toute autre loi qui s'applique au territoire décrit dans la Convention, dans la mesure



nécessaire pour résoudre le conflit ou l'incompatibilité.

Les articles 2 et 60 de la *Constitution du Québec* présentent un risque d'érosion ou de stérilisation des droits issus des traités des Cris en vertu de la CBJNQ.

104. L'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* empêcherait certains organismes de recourir aux tribunaux en utilisant les fonds publics du Québec pour contester la constitutionnalité ou la validité d'une disposition législative lorsque l'Assemblée nationale déclare que cette disposition « protège la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ».
105. Cette disposition soulève les préoccupations suivantes, parmi d'autres :
- (a) La Constitution proposée reconnaît dans son préambule que les nations autochtones « existent au Québec », mais elle ne les reconnaît pas explicitement dans ses dispositions opérationnelles;
 - (b) Les caractéristiques fondamentales du Québec sont identifiées comme étant « la langue française, la tradition du droit civil, la laïcité de l'État et le modèle d'intégration à la nation québécoise »;
 - (c) Nulle part la Constitution proposée n'affirme que les droits ancestraux et issus de traités, la langue, l'identité ou la culture des nations autochtones sont des « caractéristiques fondamentales du Québec ». Et ce, malgré la reconnaissance par le Comité consultatif de la présence millénaire des Premières Nations et du peuple inuit sur le territoire comme une caractéristique fondamentale;
 - (d) En conséquence, il est douteux qu'une déclaration protectrice en vertu de l'article 5 s'étende à la protection des droits ancestraux ou issus de traités des Cris;
 - (e) Au contraire, il est plausible qu'une déclaration protectrice en vertu de l'article 5 subordonne les droits des Cris à la législation québécoise exprimant les « caractéristiques fondamentales du Québec », telles qu'elles sont explicitement identifiées dans la Constitution proposée;
 - (f) De plus, une telle déclaration empêcherait une institution crie concernée d'utiliser les fonds fournis par le Québec en vertu du traité de la CBJNQ pour contester une disposition législative du Québec « protégée » en vertu de l'article 5;
 - (g) Le mécanisme de « déclaration protectrice » est fondamentalement contraire à la



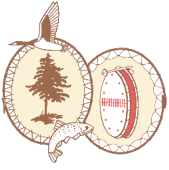
primauté du droit et à la séparation des pouvoirs affirmés par la Constitution proposée comme principes fondateurs de l'État du Québec.

106. L'article 17 de cette loi autoriserait le gouvernement du Québec, en cas d'ingérence fédérale dans un domaine de sa compétence constitutionnelle, à émettre une directive à ses « organismes » leur ordonnant, entre autres, de refuser le financement fédéral, de suspendre ou de résilier des ententes avec une institution fédérale, et d'adopter toute autre mesure qu'il jugerait appropriée.
107. Une telle directive, si elle était adressée à un organisme cri de la CBJNQ contreviendrait aux droits issus des traités des Cris relativement à la relation tripartite entre les Cris, le Québec et le Canada, ainsi qu'au financement fédéral, deux éléments essentiels et structurants de la CBJNQ.

F. MODÈLE D'INTÉGRATION

108. L'article 30 de la *Constitution du Québec* proposée vise à donner la primauté constitutionnelle au « modèle d'intégration de l'État », qui est « celui de l'intégration à la nation québécoise ».
109. Cela fait écho à la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise, (Loi sur l'intégration)* récemment adoptée (2025), qui serait elle-même modifiée en vertu du Projet de loi 1 proposé afin de prévoir qu'elle « protège la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec », conférant ainsi une protection supplémentaire à ses dispositions.
110. Ce « modèle d'intégration » est préoccupant car, entre autres, il vise à « intégrer » dans la « nation québécoise » non seulement les immigrants récents, mais aussi tous ceux qui font partie des « minorités culturelles », ce qui inclut vraisemblablement les peuples autochtones tels que les Cris.
111. Les articles 2 et 5 de la *Loi sur l'intégration* sont particulièrement révélateurs de l'objectif poursuivi à l'égard des « minorités culturelles » :

2. L'État du Québec affirme et établit le modèle d'intégration à la nation québécoise. Ce modèle a pour assise le principe de réciprocité suivant lequel l'intégration à la nation québécoise constitue un objectif commun et un engagement partagé entre l'État du Québec et toutes les personnes qui y vivent, dont les personnes immigrantes et les personnes s'identifiant à des minorités culturelles.



La nation québécoise étant une société d'accueil distincte, elle possède son propre modèle d'intégration, qui s'oppose à l'isolement et au repli sur des personnes dans des groupes culturels particuliers. Ce modèle est distinct du multiculturalisme canadien.

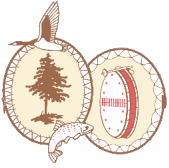
Ce modèle est désigné sous le nom « intégration nationale ».

5. L'intégration nationale repose sur les fondements suivants :

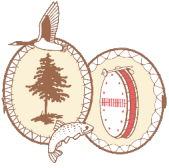
- (1) la culture québécoise est la culture commune [...]
- (2) le français est la langue officielle et commune du Québec en vertu de la *Charte de la langue française* (chapitre C-11) [...]
- [...] et
- (6) *la reconnaissance de la primauté des lois sur les diverses cultures, tant minoritaires que majoritaires, puisque ces lois sont élaborées par les institutions démocratiques qui gouvernent la nation québécoise.*

[Soulignement ajouté]

112. Ces dispositions semblent contraires aux principes constitutionnels fondamentaux, notamment à l'état de droit, à la séparation des pouvoirs, au droit des minorités à leur culture et identité distinctes, et à leur protection contre une éventuelle oppression de la part de la majorité.
113. De plus, ces dispositions auraient désormais un statut constitutionnel et priorité en vertu de la Constitution québécoise proposée, qui modifierait la *Loi sur l'intégration* en y insérant une « déclaration de protection » l'immunisant contre toute contestation judiciaire par un organisme utilisant des fonds publics.
114. Il convient de souligner ici l'absence d'exemption du « modèle d'intégration » pour les peuples autochtones, ainsi que le manque de reconnaissance concrète des droits ancestraux ou issus de traités dans le projet de Constitution. Ces omissions sont surprenantes, étant donné que ce sont les peuples autochtones qui ont des droits particulièrement légitimes à être reconnus comme « sociétés hôtes distinctes ».
115. L'affirmation contenue dans le paragraphe 5(6) selon laquelle les lois ont préséance « sur les diverses cultures, tant minoritaires que majoritaires, puisque ces lois sont élaborées par les institutions démocratiques qui gouvernent la nation québécoise » semble très problématique.



116. D'une part, cette affirmation est réductrice dans la mesure où elle prétend que la simple adoption d'une loi par l'Assemblée nationale impose la reconnaissance de sa primauté sur les différentes cultures, « tant minoritaires que majoritaires ». En vertu de la *Loi sur l'intégration*, l'adoption d'une loi par l'Assemblée nationale constitue une preuve concluante de sa légitimité, quel que soit son effet sur les droits des citoyens de diverses cultures « tant minoritaires que majoritaires ». Si tel est le cas, pourquoi avoir besoin d'une Constitution ?
117. Il est particulièrement troublant que cette affirmation de la *Loi sur l'intégration* puisse désormais, en vertu d'une « déclaration de protection » prévue par la Constitution proposée, échapper en grande partie à toute contestation judiciaire.
118. Il est raisonnable de conclure que l'objectif poursuivi dans la *Loi sur l'intégration* et dans le projet de Constitution est l'« intégration » des peuples autochtones dans la « nation québécoise », sans tenir compte ou presque de leurs droits ancestraux et issus de traités, ni de leurs droits à l'autodétermination et à une identité distincte.
119. Il est difficile, en fait, de voir une réelle différence entre, d'une part, le « modèle d'intégration » proposé dans le projet de Constitution et la *Loi sur l'intégration*, et, d'autre part, la politique d'assimilation forcée discréditée imposée aux peuples autochtones à travers le Canada au cours des XIX^e et XX^e siècles.
120. Cela est particulièrement préoccupant, car le projet de loi inclurait non seulement le « modèle d'intégration » dans la *Constitution du Québec* proposée, mais aussi dans la Constitution canadienne elle-même, sous forme d'un amendement à la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 10 de la partie IV du Projet de loi 1 ajouterait le nouvel article 90Q.4 suivant à la *Loi constitutionnelle de 1867*:
- « **90Q.4** Le modèle d'intégration de l'État du Québec est celui de l'intégration à la nation québécoise, désigné sous le nom « intégration nationale ». »
121. Le projet de loi vise donc à modifier la *Constitution du Canada*, vraisemblablement en vertu du pouvoir dont dispose la province de modifier sa propre constitution, comme le permet l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, afin d'inclure le « modèle d'intégration » du Québec dans la *Loi constitutionnelle de 1867*.
122. Ce modèle d'intégration semble voué à entrer en conflit avec l'article 15 (Droits à l'égalité), l'article 27 (Maintien du patrimoine culturel) et l'article 35 (Droits des peuples autochtones du Canada) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La validité constitutionnelle de ces

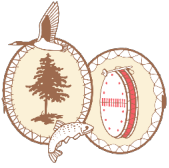


dispositions d'intégration du projet de Constitution du Québec et des lois connexes semble douteuse.

123. Ce « modèle d'intégration » est d'autant plus préoccupant que toute la Constitution proposée repose sur l'hypothèse qu'il existe une « nation québécoise » ou un « peuple québécois » unique et monolithique. Sa caractéristique déterminante est sa langue commune unique, le français, qui « constitue l'un des fondements de l'identité et de la culture distinctes de la nation ».
124. Cela contraste avec l'absence de reconnaissance des nations autochtones du Québec en tant que « peuples » à part entière, avec leur propre identité et leur propre culture. Cela met également en évidence l'absence de toute affirmation explicite des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Québec.
125. Dans ce contexte, le « modèle d'intégration » suggère un mécanisme d'assimilation des peuples autochtones à la culture dominante de la majorité, ce qui soulève la crainte que ce soit là un objectif implicite de la Constitution proposée.

G. INTÉGRITÉ TERRITORIALE

126. La *Constitution du Québec* proposée vise à protéger territoriale du Québec, en se fondant notamment sur les propositions suivantes :
 - (a) le « territoire du Québec est le foyer historique de la nation et constitue le patrimoine commun de celui-ci » (article 4);
 - (b) le « peuple québécois peut, en fait et en droit, disposer de lui-même. Il est titulaire des droits universellement reconnus en vertu du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » ;
 - (c) « Le territoire du Québec est indivisible [...] » (article 23).
127. Il est difficile de comprendre l'affirmation selon laquelle le territoire traditionnel des Cris d'Eeyou Istchee ferait partie du « territoire historique de la nation québécoise ». Comme indiqué au début de ce mémoire, la juridiction du Québec sur l'Eeyou Istchee est relativement récente et dépend des termes du traité de la CBJNQ.

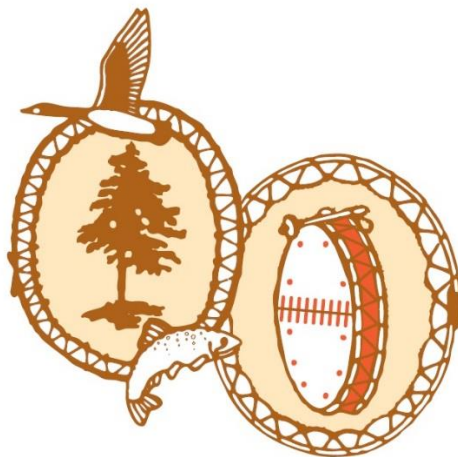


128. Il est ironique que le gouvernement du Québec réserve au peuple québécois le droit à disposer de lui-même et à décider de son système politique et de son statut juridique, tout en refusant de reconnaître les mêmes droits aux peuples autochtones du Québec.
129. Pour le compte rendu officiel, le peuple cri forme une Nation crie dotée d'un droit à l'autodétermination reconnu internationalement, ainsi que de tous les droits qui y sont associés.
130. Les questions d'intégrité territoriale et d'arrangements constitutionnels devront être abordées le moment venu. Pour l'instant, les Cris se réservent leurs droits à cet égard.

V. CONCLUSION

131. Compte tenu des graves préoccupations soulevées par le projet de Constitution du Québec, il est difficile d'imaginer comment il serait possible d'aller de l'avant avec celui-ci dans sa forme actuelle. Tant le processus que le contenu de la Constitution présentent de graves lacunes. Il faudrait le retirer et reconsidérer l'ensemble de cette initiative.

* * * * *



BRIEF

OF THE

GRAND COUNCIL OF THE CREES (EYYOU ISTCHEE) /

CREE NATION GOVERNMENT

TO THE

COMMITTEE ON INSTITUTIONS

NATIONAL ASSEMBLY OF QUÉBEC

ON

BILL 1, *QUÉBEC CONSTITUTION ACT, 2025*

NOVEMBER 24, 2025

TABLE OF CONTENTS

I.	INTRODUCTION.....	1
II.	CONTEXT	4
III.	THE CREE-QUÉBEC RELATIONSHIP – AN EVOLVING PARTNERSHIP	8
A.	<i>JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT</i>	8
B.	<i>PAIX DES BRAVES</i>.....	10
C.	<i>CREE-QUÉBEC GOVERNANCE AGREEMENT</i>	12
IV.	ISSUES.....	12
A.	THE PROPOSED CONSTITUTION LACKS THE FUNDAMENTAL CHARACTERISTICS OF A CONSTITUTION	12
B.	THE PROPOSED CONSTITUTION DISMISSES THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES.....	13
C.	DEPARTURE FROM QUÉBEC’S HISTORICAL POLICY TOWARDS INDIGENOUS PEOPLES.....	14
D.	THE INDIGENOUS PEOPLES OF QUÉBEC MUST BE ACTIVELY INVOLVED IN CO-DEVELOPING ANY PROPOSED CONSTITUTION	19
E.	DECLARATION OF PARLIAMENTARY SOVEREIGNTY AND THE RULE OF LAW	20
F.	INTEGRATION MODEL	23
G.	TERRITORIAL INTEGRITY	26
V.	CONCLUSION.....	27



I. INTRODUCTION

1. Fifty years ago, on November 11, 1975, the Cree, the Inuit, Québec and Canada signed the *James Bay and Northern Québec Agreement* (JBNQA). It was, and remains, a landmark as the first modern Indigenous treaty and land claim settlement agreement in Canada and Québec. It built on another landmark, the 1973 judgement in *Chief Robert Kanatewat v. James Bay Development Corporation*, which recognized that the Cree and the Inuit had legally enforceable rights in their territory and that Quebec had legally enforceable obligations towards them.
2. These two instruments are landmarks because they recognized that the Cree and the Inuit had rights that must be taken seriously. They put an end to the practice of ignoring these Indigenous peoples and their rights. They started a process, led at first by Premier René Lévesque and later by Premier Bernard Landry and successive Québec governments, of emerging recognition by Québec of the rights of Indigenous peoples.
3. This recognition embodied values of generosity and inclusion in relations with the Indigenous peoples of Québec. These values are expressed, in particular, in the “Fifteen Principles” of the Government of Québec (1983) and in the Resolution of the National Assembly on the recognition of aboriginal rights (1985), both adopted during the premiership of René Lévesque.
4. Now, 50 years after the signature of the JBNQA, the Government of Québec has tabled Bill 1, a proposed *Québec Constitution Act, 2025*. This proposed Constitution ignores the rights of Indigenous peoples (other than in a token preamble reference). In doing so, the proposed Constitution repudiates established Quebec policy of recognizing Indigenous rights, the legacy of Premiers Lévesque and Landry and of successive Québec governments. It proposes instead a retrograde return to the practice of ignoring Indigenous peoples and their rights, a practice that had rightly been consigned to the past.
5. The JBNQA treaty expresses a generous vision of partnership in governance and development between the original people of Eeyou Istchee, the Eeyou/Eenou, and Québec. With this treaty, the Cree accepted to share a place in Eeyou Istchee with Québec, which had been absent, in practical terms, from the Territory until then.
6. At the time of the JBNQA, the Cree made a strategic decision to work primarily with Québec in areas of its constitutional jurisdiction, including lands and resources, local and



regional government, health and education, justice and police, environmental protection, and hunting, fishing and trapping. In doing so, the Cree helped to consolidate Québec's presence in Eeyou Istchee through a partnership in governance and development.

7. The JBNQA was not just a transaction. The Cree saw it as the beginning of a relationship with Québec, a true partnership founded on mutual respect and collaboration. Over the first 25 years following the signature of the JBNQA, this vision was more often frustrated than fulfilled, largely due to lack of implementation of the JBNQA treaty promises. Relations between the Cree and Québec deteriorated to an impasse by the end of the century.
8. Then, in 2002, the Cree and Québec recommitted to their partnership with the *Cree-Québec New Relationship Agreement*, often called the *Paix des Braves*. This Agreement boldly restated the vision of partnership of the JBNQA. It committed the parties to work together to promote greater autonomy and responsibility for the Cree in their own development within Québec. The *Paix des Braves* marked a turning point in Cree-Québec relations, for the better. It embodied the spirit of reconciliation, long before that term gained wide currency.
9. The focus of the *Paix des Braves* is development. Several chapters are devoted to partnership between the Cree and Québec in the development of the forestry, energy and mining resources of Eeyou Istchee. The Cree assumed certain of Québec's JBNQA responsibilities for community and economic development. The Agreement settled many long-standing legal proceedings. And it created an innovative, high-level body, the Standing Liaison Committee, to strengthen political, economic and social relations between Québec and the Cree.
10. The *Paix des Braves* was followed ten years later by the *Cree-Québec Governance Agreement*. As its title suggests, its focus is the governance of the vast Eeyou Istchee James Bay Territory. It ended the exclusion of the Cree from governance of their ancestral territory. And it created a new and innovative partnership between the Cree, non-Indigenous local authorities and Québec in regional governance.
11. In this context, the failure of the proposed Constitution to affirm the aboriginal and treaty rights of the Indigenous peoples of Québec can only be seen as intended. This omission is very surprising, and alarming in its implication that the Indigenous peoples of Quebec do not have legally enforceable rights on an equal footing with other Quebecers. It relegates Indigenous peoples to second-class status, a treatment inconsistent with the very purpose



of a constitution. It turns away from reconciliation and inclusion in favour of exclusion and assimilation.

12. This result stems in part from the narrow mandate given to the Advisory Committee charged with developing recommendations for the proposed Constitution. It focuses on strengthening the distinctive identity, culture, language and values of the “Québec nation”, a term implicitly identified with the linguistic majority.
13. The Advisory Committee limited its analysis and recommendations to the subjects mentioned in the mandate and the related issues. The Committee therefore did not specifically address the relationship between the Québec State and the Indigenous nations, while noting that “it is of interest”. The Committee invited the Government to be mindful the importance of Indigenous issues when it came time to exercise its constitutional liberty and to affirm itself as a nation. The Government chose not to heed this invitation.
14. The proposed Constitution seems to envisage the Québec people and the Québec nation as a monolith, composed only of members of the majority language and culture. It therefore denies the rights of Indigenous peoples to their own self-determination as distinct peoples, with their own distinct cultures, languages and identities.
15. The proposed Constitution was produced by a small Advisory Committee, without significant input from the population at large. In particular, the Cree and the other Indigenous peoples affected by the proposed Constitution were not invited to help develop it. Had the Cree been invited, we would have contributed our perspective, gained from decades of intensive work on constitutional and governance issues. The Constitution belongs to all the people, yet important sectors were not involved in its development.
16. An exclusionary instrument is at odds with at least two fundamental purposes of a constitution: to unify all sectors of the population through the affirmation of shared principles and values, and to protect minorities from domination by the majority. The proposed Constitution meets neither of these objectives.
17. Instead of real inclusion of Indigenous peoples, the proposed Constitution would enshrine their exclusion from substantive rights and their “integration” into the majority culture. Instead of inviting unity through broadly shared values, the proposed Constitution would sow division by insisting on adherence to the values and culture of only one sector of society. While nominally affirming the rule of law and the separation of powers, it would restrict access to the courts through declarations of parliamentary sovereignty.



II. CONTEXT

18. This brief considers the relationship between the proposed *Constitution of Québec* and the constitutionally protected aboriginal and treaty rights of the Cree of Eeyou Istchee. In doing so, it considers the nation-to-nation relationship between the Cree, as an Indigenous people, and the broader Québec society as the relationship has evolved over the past 50 years. It points out a number of serious issues with the proposed Québec Constitution.
19. The Cree have lived as an organized, self-governing nation in Eeyou Istchee for thousands of years, long before the Europeans came. The first European claim to the traditional territory of the Cree, Eeyou Istchee, was by the British Crown in the Royal Charter for incorporating The Hudson's Bay Company of 1670.
20. Québec's jurisdiction over the JBNQA Territory, including Eeyou Istchee and the Inuit traditional territory of Nunavik, only results from the Québec Boundary Extension Acts of 1898 and 1912. These laws transferred the Territory from Canada to Québec, but subject to and conditional upon Québec's fulfilment of its constitutional and legal responsibilities towards the Cree and the Inuit.
21. Québec's chief JBNQA negotiator, John Ciacca, made this point explicitly in his explanatory remarks on the Agreement to the National Assembly:

This Agreement has enabled us to accomplish two great tasks to which the government committed itself. *It enables us to fulfill our obligations to the native peoples who inhabit our north, and to affirm finally Quebec's presence throughout its entire territory.*

You may wonder at that last remark, and I can well imagine why. *It would be natural to assume that Quebec has always been fully exercising its powers and authority everywhere in its domain, that the structures of the state have made Quebec's presence felt everywhere within its boundaries. But that has not exactly been the case.* Let me begin by explaining the historical context.

As Honorable Members know, *Quebec reached its present boundaries by virtue of the Quebec Boundaries Extension Act of 1912*, when a vast area was transferred from the Northwest territories to the Province of Quebec. In addition to acquiring the territory, *Quebec assumed an obligation to settle such land questions and other claims as the native peoples might raise.*

[...]



But there has been a cloud in this northern vision, and that cloud is the statute of 1912. The position of the native peoples was left unclear. It was our duty, the duty of the government of Quebec, to clarify their position. At the same time, we were in a position to remove any lingering possibility of dispute as to Quebec's rights to this vast territory. These considerations, moreover, formed part of the conclusions and recommendations of the Dorion Commission on the integrity of the territory of Quebec and I quote:

“That the Government of Quebec take without delay the necessary steps to honor the obligations towards the Indians that were assumed by the laws of 1912 concerning the extension of Quebec's frontiers;

“that the fulfillment of this obligation take the form of an agreement between the Government of Quebec and the duly mandated representatives of the Indian Bands of Quebec, confirmed by the government of Canada.”

[Emphasis added]

22. As already noted, the JBNQA is the first modern Indigenous treaty and land claim settlement agreement in Québec and in Canada. It was signed by the Cree of Eeyou Istchee, the Inuit of Nunavik, Québec, Canada and Hydro-Québec, and it is recognized and affirmed by the *Constitution of Canada*.
23. The JBNQA was approved, given effect to and declared valid by a law of Québec, *the Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*, and by a federal law, the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act*. Both these Acts provide that they prevail over any inconsistent legislation applicable in the James Bay Territory.
24. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) and the Cree Nation Government represent the Cree Nation of Eeyou Istchee (James Bay, Québec) and all the Cree beneficiaries of the JBNQA.
25. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) (GCCEI) was established in 1974 and it is the Cree signatory of the JBNQA treaty. Its members are all the Cree within the meaning of the JBNQA; they number more than 21,000 persons.
26. The Cree Nation Government (CNG), formerly designated as the Cree Regional Authority, was established in 1978 pursuant to the JBNQA treaty and the *Act respecting the Cree Regional Authority*. Its members are the Cree of all the Cree communities of Eeyou Istchee

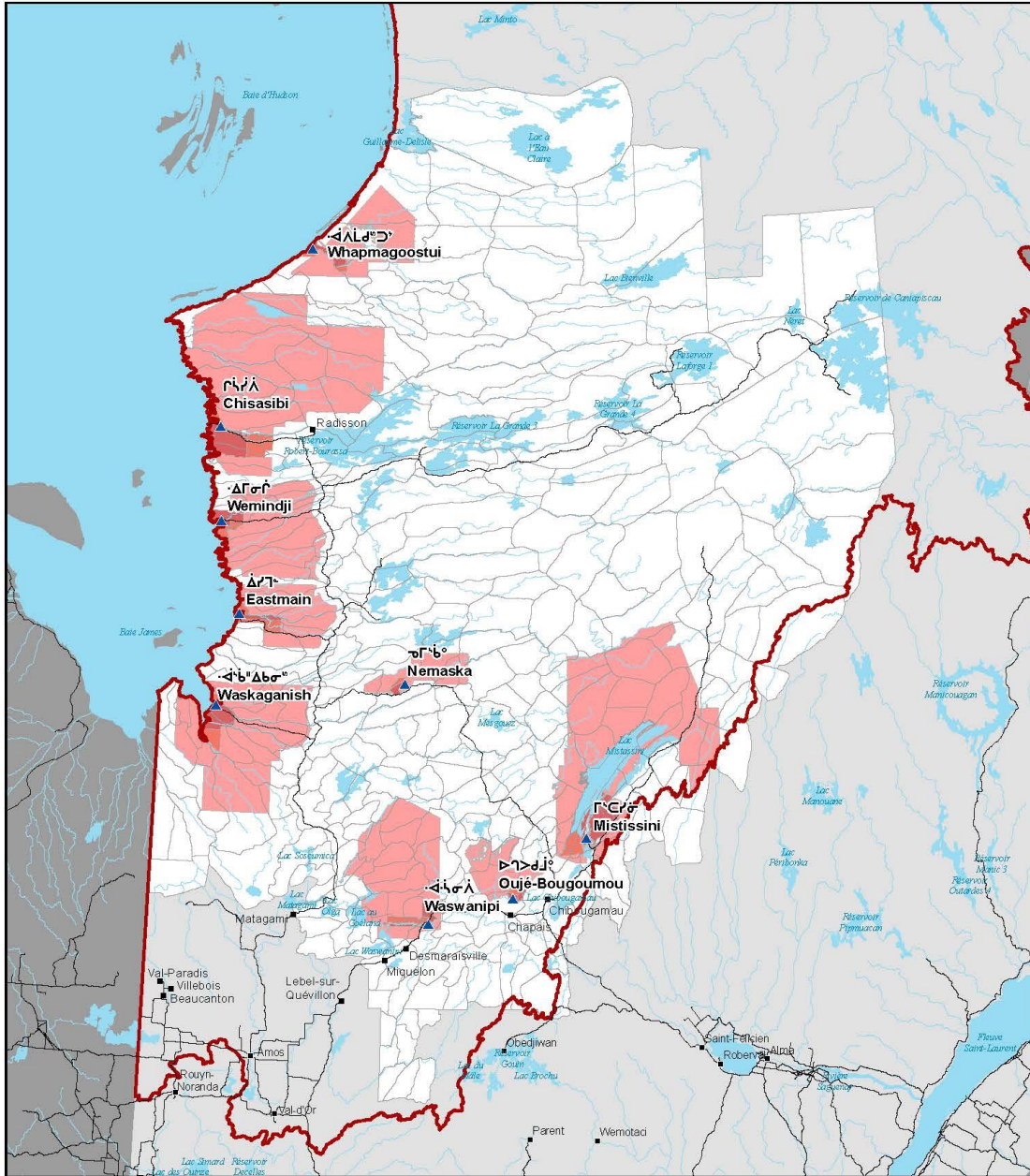


as well as the Cree communities themselves. The CNG is the “Cree Native Party” and the formal representative of the Cree beneficiaries for the purposes of the JBNQA.

27. The GCC(EI)/CNG have responsibility, as the Cree signatory and the Cree Native Party to the JBNQA treaty, respectively, for ensuring its proper implementation. They work with the Cree First Nations and other Cree bodies to promote and protect the aboriginal and treaty rights of the Cree of Eeyou Istchee.
28. The Cree First Nations of Eeyou Istchee exercise governmental jurisdiction over Cree Category I lands. They comprise the Cree Nations of Whapmagoostui, Chisasibi, Wemindji, Eastmain, Waskaganish, Nemaska, Waswanipi, Ouje-Bougoumou and Mistissini. In addition, the Cree communities of Washaw Sibi in Québec and MoCreebec in Ontario are seeking formal recognition as Cree First Nations.
29. The traditional Cree territory of Eeyou Istchee in Québec is shown on the map on the next page. It covers some 400,000 square kilometers, an area similar to that of each of the Nordic countries of Norway, Sweden and Finland.
30. The JBNQA defines three categories of land within this traditional Cree territory. Category I lands, where the Cree communities are located, cover about 5,500 square kilometers. Category II lands, where the Cree have exclusive rights to hunt, fish and trap, cover about 70,000 square kilometers. The balance of land is Category III, where the Cree share the regional government with the non-Indigenous local authorities through the Eeyou Istchee James Bay Regional Government.
31. The JBNQA treaty is a complex document, containing 31 chapters that address, for the Cree, a land regime; local and regional self-government; health and social services; education; justice and police; environmental and social protection; hunting, fishing and trapping rights; economic and community development; an innovative economic security program to support Cree traditional activities; a forestry regime, and more besides.
32. Even today, 50 years later, the JBNQA remains a model of far-sighted vision. For example, Chapter 22 established the first environmental impact assessment and review process in Québec, five years before the BAPE process. It created a number of joint Cree-Québec bodies with responsibilities for environmental and social protection and hunting, fishing and trapping. One such body, the Coordinating Committee established by Chapter 24, makes decisions on harvesting limits for large game that are binding on the Government.



ᐃᓄ / ᐃᓴᓴ ᓂᐅ"ᐅ ᐃᓴᓴ"
Cree Family Traditional Territories in Eeyou Istchee



<ul style="list-style-type: none"> ▲ Cree Community Municipality/Locality — Roads JBNQA 	<ul style="list-style-type: none"> Category IA Category IB Category II Cree Traplines 	<p>Projection: NAD 83 UTM Zone 18 Sources: CTA Cree Traplines (2024), MERN BQDA 5M (2022), CIRNAC JBNQA (2023). Disclaimer: This map is intended for consultation purposes only and the traplines boundaries shall not be interpreted as final or definitive. Date: 2025-11-24</p> <div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> </div>
---	---	---



33. The Cree are governed by a special legal framework of traditional Cree laws, the JBNQA treaty and its implementing legislation, the *Cree-Québec New Relationship Agreement* (2002) (often called the *Paix des Braves*), the *Cree-Canada New Relationship Agreement* (2008), the *Cree-Québec Governance Agreement* (2012), the *Cree-Canada Governance Agreement* (2017), and the *Constitution of the Cree Nation of Eeyou Istchee*. The latter two instruments have been approved and given effect and force of law by the *Cree Nation of Eeyou Istchee Governance Agreement Act*.
34. Over the 50 years since the signature of the JBNQA treaty, Québec has adopted or amended more than 30 laws to give effect to the various chapters of the JBNQA. Over the same period, the Cree have signed some 100 major agreements with the Governments of Québec and Canada as well as with industry, a testament to Cree openness to partnership.
35. These agreements and laws create a unique constitutional and legal environment for the Cree Nation of Eeyou Istchee, one that must be respected in any proposed Québec Constitution.

III. THE CREE-QUÉBEC RELATIONSHIP – AN EVOLVING PARTNERSHIP

A. JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT

36. The Cree story does not begin with the *James Bay and Northern Québec Agreement* of 1975, but it marks the start of the modern relationship of the Cree with Québec. In 1971, the Government of Québec announced the massive James Bay Hydroelectric Project. This enormous project would radically affect Eeyou Istchee and the traditional way of life of the Cree.
37. Yet, at the time, Québec did not consult the Cree or seek our consent. We were forced to take legal proceedings to defend our rights, our environment and our way of life. And so began a marathon court case that led, in November 1973, to the *Kanatewat* decision granting the Cree a temporary injunction to halt the James Bay Project. This decision recognized that the Cree and the Inuit had legally enforceable rights in their territory and that Québec had legally enforceable obligations towards them.
38. This decision, although later reversed, brought Québec (and Canada) to the negotiating table. Over the next two years, intense negotiations took place between the Cree, the Inuit of Nunavik, Québec and Canada. These negotiations culminated in the signature on November 11, 1975 of the *James Bay and Northern Québec Agreement*.



39. The Cree negotiators of the JBNQA would be startled to read, in the Report of the Advisory Committee, that it was Québec that developed and signed the JBNQA, regulating its dealings with the Cree and the Inuit and establishing a new model for the James Bay Territory. This affirmation minimizes the creativity and determination of the Cree and Inuit negotiators that led, despite enormous obstacles, to the signature of the JBNQA within two years of the *Kanatewat* decision.
40. From the start, the Cree have seen the James Bay Agreement as a partnership between the Cree and Québec to share in the governance, development and economic wealth of Eeyou Istchee. This partnership was made possible when the Cree accepted in the Agreement to work primarily within the framework of Québec laws and institutions in Eeyou Istchee.
41. Today, 50 years later, the significance of this acceptance by the Cree to work closely with Québec is not always fully appreciated. But, at the time, it was a momentous decision. Many First Nations in Canada then insisted on maintaining virtually exclusive relations with the Federal Government, which they saw as the only representative of the “Crown”. Many still take this approach.
42. For the Cree to accept in 1975 to work with Québec laws and institutions was a radical departure from the customary practice of First Nations. The Cree Nation has received a good deal of criticism over the years for entering into this relationship with Québec, but that has not deflected us from our commitment to our relationship with Quebec.
43. This historic decision of the Cree opened the door to a mutually beneficial partnership with Québec. It made possible the peaceful development of the James Bay Project and other resource projects, with significant economic benefits for all of Québec.
44. With this by way of context, why did the Cree choose to exercise self-government largely within the framework of Québec’s laws and institutions?
45. First, it was the James Bay Hydroelectric Project that gave rise to the legal proceedings and then the negotiations leading to the JBNQA. This project was sponsored by Québec and its agents, Hydro-Québec, SEBJ and SDBJ. The Cree recognized that the sheer presence in Eeyou Istchee of this massive project and its long-term operation and impacts required the Cree to enter into a working relationship with Québec.
46. Again, much of the JBNQA deals with lands and resources, including water, energy, mining and forestry. These are matters of Québec jurisdiction under the Constitution of Canada, and the Cree recognized that it would be necessary to deal with Québec on them.



47. In the result, the Cree chose a hybrid regime for self-government and lands. The regime entailed exclusive Cree control of one part of our community lands, called “Category IA lands”, subject to federal jurisdiction. In order to secure control over additional community lands, the Cree accepted provincial jurisdiction over “Category IB lands”.
48. The Cree also sought a governance partnership with Québec over the more extensive Category II lands. This partnership was to be a first step toward Cree participation in the governance of “Category III lands”, the remainder of the territory of Eeyou Istchee.
49. The Cree were aware that the health, social and education services then provided by the federal government on Indian reserves generally fell below Québec standards. These sectors fell under provincial jurisdiction outside reserves. For the Cree to take control of health and social services and education in our communities through our own institutions, it would be necessary to work with Québec within the framework of its laws. The same rationale applied to securing Cree participation in the administration of justice and police services, both primarily areas of provincial jurisdiction.
50. Economic development in the James Bay territory was at the time the responsibility of the Société de développement de la Baie-James (SDBJ), a Québec state enterprise. That suggested the creation of a partnership with Québec for economic development for the Cree through a new entity, the James Bay Native Development Corporation, or SODAB.
51. All of these factors informed a more comprehensive vision for the Cree. We could see that Québec and its institutions, especially Hydro-Québec, SEBJ and SDBJ, were active on the ground and were there to stay. Québec had jurisdiction over many sectors of importance for the social, economic and political development of the Cree Nation.
52. The Cree therefore understood the strategic imperative to find a *modus vivendi* with Québec. It was this combination of factors that led the Cree to envisage a partnership with Québec to share in the governance, development and wealth of Eeyou Istchee, a partnership that could benefit us both.

B. PAIX DES BRAVES

53. For some time after its signature, the promise of partnership of the JBNQA was not fulfilled. The 1980’s and 1990’s were a difficult time. Many disputes arose between the Cree and Québec, as well as with Canada. In essence, the Cree considered that the Governments were not living up to their commitments under the JBNQA.



54. By the year 2000, relations between the Cree and Québec had reached an impasse. There was almost no communication between them, and it was difficult to see how a relationship of trust could be restored.
55. When Premier Bernard Landry took office in March 2001, an opportunity arose to “reset” the relationship. He met with then Grand Chief Ted Moses and together they took the courageous step to turn the page and to reinvigorate the JBNQA partnership, through a “New Relationship Agreement”.
56. Negotiations were intense and confidential. They led remarkably quickly to the signature of an Agreement in Principle in October 2001, and then of the final Agreement in February 2002. This Agreement has come to be known as the *Paix des Braves*.
57. The *Paix des Braves* marked a turning point in relations between the Cree and Québec, for the better. It began a second chapter in this relationship that started with the *James Bay and Northern Québec Agreement*. It opened the way to a renewed partnership between the Cree and Québec in the governance and development of Eeyou Istchee.
58. This result was achieved through respect for certain key values and principles, as set out in the *Paix des Braves*. The first was a true Nation-to-Nation relationship between the Cree and Québec. This principle built on the 1983 “Fifteen Principles” and the 1985 Resolution by the National Assembly for the recognition of aboriginal rights in Quebec.
59. A second key principle was the need for mutual trust and respect to guide relations between the Cree and Québec. These could not just be words. The parties were emerging from a long period of conflict.
60. A third principle was self-government and accountability, as expressed in Chapter 2 of the *Paix des Braves*:

2.3 This Agreement marks an important stage in a *new nation-to-nation relationship*, one that is open, respectful of the other community and that promotes a greater responsibility on the part of the Cree Nation for its own development within the context of *greater autonomy*.

[...]

2.5 This Agreement has the following purposes:

- (a) The establishment of a new *nation-to-nation relationship*, based on the common will of the parties to continue the development of



the James Bay Territory and to seek the flourishing of the Crees and the Cree Nation within a context of growing modernization.

- (b) The assumption of *greater responsibility* on the part of the Cree Nation in relation to its economic and community development and, in so doing, the achievement of *increased autonomy* with a greater capacity to respond, in *partnership with Québec*, to the needs of the Crees;

[Emphasis added]

C. *CREE-QUÉBEC GOVERNANCE AGREEMENT*

- 61. The *Paix des Braves* was followed in 2012 by the *Cree-Québec Governance Agreement*. As its title suggests, its focus is the governance of the vast Eeyou Istchee James Bay Territory. It ended the exclusion of the Cree from governance of their ancestral territory. And it created a new and innovative partnership in regional governance between the Cree, the non-Indigenous local authorities and Québec.
- 62. With the historical facts and background established, we can now turn to the reasons why the proposed Québec Constitution poses serious problems for the Cree Nation of Eeyou Istchee.

IV. ISSUES

A. THE PROPOSED CONSTITUTION LACKS THE FUNDAMENTAL CHARACTERISTICS OF A CONSTITUTION

- 63. Notwithstanding its title, the proposed *Québec Constitution Act, 2025* is an ordinary law of the Québec National Assembly that can be amended or repealed at any time by a simple majority vote in the assembly.
- 64. As a result, the proposed *Constitution of Québec* lacks the fundamental characteristics of a constitution. Such an instrument generally has a permanent status and acts as a supra-legislative framework for all other legislation. These permanent and supra-legislative characteristics of a constitution are generally reflected through strong impediments to amending the document, such as a special procedure (for example a multiplicity of approvals from different political bodies or a referendum) or the requirement for a super-majority (for example a 75% vote in a deliberative assembly). The proposed constitution has none of these characteristics.



65. None of these characteristics are to be found in the proposed *Constitution of Québec*. Thus, the proposed Constitution may be amended at any time by a simple majority vote in the National Assembly, like any other ordinary law. No super-majority or other safeguards are provided for the terms of this Constitution.
66. Sections 2 and 60 of the proposed *Constitution of Québec* purport to give it precedence over any inconsistent rule of law. Section 55 adds that the Constitution and the laws of the Parliament of Québec constitute the primary source of Québec law. However, these provisions may be overridden at any time and in regard to any law by a simple majority vote in the National Assembly.
67. This implicit right to override at any time and without justification any term of the proposed Constitution is expressly set out in section 16 of the *Constitution of Québec* with respect to the fundamental human rights found in sections 1 to 38 of the *Québec Charter of Human Rights and Freedoms*. These fundamental human rights may thus be suspended or overridden at any time, for any duration, and without justification, through a simple majority vote in the National Assembly.
68. In summary, the proposed *Constitution of Québec* is essentially an ordinary law which may be overridden and amended at any time by a simple majority vote in the National Assembly. The proposed Constitution has none of the fundamental characteristics of a true constitutional document. It is at odds with the very purpose of a constitution.

B. THE PROPOSED CONSTITUTION DISMISSES THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES

69. The proposed Constitution is dismissive of the rights of Indigenous peoples. It simply provides for the following three legally unenforceable and weakly worded “whereas” provisions in the preamble:

AS the Abenaki, Algonquin, Attikamek, Cree, Innu, Micmac, Mohawk, Naskapi, Wendat, Woloastiqiyik and Inuit nations exist within Québec;

[...]

AS, in exercising its constitutional jurisdiction, the Québec State recognizes the existing ancestral and treaty rights of the Indigenous nations of Québec;

AS the National Assembly recognizes the right for the First Nations and Inuit in Québec, descendants of the country’s first inhabitants, to maintain and develop their language and culture of origin ...



70. The first of these “whereas” clauses is simply a statement of sociological fact. As to the second “whereas”, its scope and meaning are unclear. It follows the language of section 35(1) of the *Constitution Act, 1982*, but only in part, by referring to “existing aboriginal and treaty rights”. However, it departs from section 35 in two key respects.
71. First, it refers to the “Indigenous nations”, rather than the “aboriginal peoples”, of Québec. The proposed Constitution refers variously to the “Québec people” and the “Québec nation”. It is difficult to understand why the proposed Constitution recognizes the “Québec people” but not the Indigenous peoples of Québec.
72. Second, although section 35 of the *Constitution Act, 1982* “recognizes and affirms” existing aboriginal and treaty rights, the “whereas” of the proposed Québec Constitution merely “recognizes” such rights, and in a non-enforceable preamble clause at that. Positive affirmation of these rights is nowhere to be found in the proposed Constitution.
73. As for the third “whereas”, it is premised on the “recognition” by the National Assembly of the right of Indigenous nations to maintain and develop their language and culture. However, the right to language and culture is not affirmed as an independent inherent right, but is rather made dependent on some form of recognition by the National Assembly, a recognition which could one day be withdrawn.
74. The proposed *Constitution of Québec* does not recognize or affirm for Indigenous peoples any rights to land and traditional activities, any right to self-government, or even their treaty rights (other than in the non-operative preamble).

C. DEPARTURE FROM QUÉBEC’S HISTORICAL POLICY TOWARDS INDIGENOUS PEOPLES

75. This omission is a marked departure from Québec’s consistent trend over more than 40 years towards greater recognition of the rights of Indigenous peoples. A word on this evolution is in order here.

1. Fifteen Principles of Government of Québec, 1983

76. Section 35 of the *Constitution Act, 1982*, recognizing the existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada came into force on April 17, 1982. The Government of Québec opposed the adoption of the *Constitution Act, 1982* (although for reasons unrelated to the question of aboriginal rights).



77. Less than a year later, on February 9, 1983, the Québec Council of Ministers, under the leadership of Premier René Lévesque, adopted its own “Fifteen Principles” recognizing important rights of the “aboriginal peoples” and aboriginal nations of Québec. Among these principles are the following:
1. Québec recognizes that the *aboriginal peoples of Québec constitute distinct nations, entitled to their own culture, language, traditions and customs, as well as having the right to determine, by themselves, the development of their own identity.*
 2. It also recognizes the *right of aboriginal nations*, within the framework of Québec legislation, to *own and to control the lands* that are attributed to them.
 3. These rights are to be exercised by them as part of the Québec community and hence *could not imply rights of sovereignty that could affect the territorial integrity of Québec.*
[...]
 6. The *aboriginal nations have the right*, within the framework of existing legislation, to *govern themselves* on the lands allocated to them.
 7. The *aboriginal nations have the right to have and control*, within the framework of agreements between them and the government, such *institutions* as may correspond to their needs *in matters of culture, education, language, health and social services as well as economic development.*
[...]
 10. From Québec’s point of view, the *protection of existing rights also includes the rights arising from agreements between aboriginal peoples and Québec concluded within the framework of land claims settlement. Moreover, the James Bay and Northern Québec Agreement and the Northeastern Québec Agreement are to be considered treaties with full effect.*
 11. *Québec is willing to consider that existing rights arising out of the Royal Proclamation of October 7, 1763, concerning aboriginal nations be explicitly recognized* within the framework of Québec legislation.
 12. Québec is willing to consider, case by case, the *recognition of treaties signed outside Canada or before Confederation, aboriginal title, as well as the rights of aboriginal nations that would result therefrom.*



[...]

14. Were the Government to *legislate on matters related to the fundamental rights of the aboriginal nations* as recognized by Québec, it *pledges to consult them* through mechanisms to be determined between them and the Government.
15. Once established, such mechanisms could be institutionalized so as to *guarantee the participation of the aboriginal nations in discussions pertaining to their fundamental rights*.

[Emphasis added]

78. These principles still constitute the basis of the Government of Québec's action regarding Indigenous peoples, as reflected in the mission of the Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit. It is difficult to reconcile these principles with the complete absence in the proposed Constitution of substantive recognition of the aboriginal and treaty rights of the Indigenous peoples of Québec.

2. Resolution of the Québec National Assembly on the Recognition of Existing Aboriginal Rights

79. On March 20, 1985, the Québec National Assembly, again upon proposal by Premier René Lévesque, recognized by resolution the existing aboriginal rights of the Indigenous nations of Québec as well as the rights set out in the both the *James Bay and Northern Québec Agreement* and the *North-Eastern Québec Agreement* (NEQA).
80. This resolution "... still today forms the basis of relations between Québec and aboriginal people." It is useful to recall its provisions here:

MOTION FOR THE RECOGNITION OF ABORIGINAL RIGHTS IN QUÉBEC:

That this Assembly:

Recognize the existence of the Abenaki, Algonquin, Attikamek, Cree, Huron, Micmac, Mohawk, Montagnais, Naskapi and Inuit nations in Québec;

Recognize existing aboriginal rights and those set forth in the James Bay and Northern Québec Agreement and the Northeastern Québec Agreement;

Consider these agreements and all future agreements and accords of the same nature to have the same value as treaties;



Subscribe to the process whereby the Government has committed itself with the aboriginal peoples to better identifying and defining their rights— a process which rests upon historical legitimacy and the importance for Québec society to establish harmonious relations with the native peoples, based on mutual trust and a respect for rights;

Urge the Government to pursue negotiations with the aboriginal nations based on, but not limited to, the fifteen principles it approved on February 9, 1983, subsequent to proposals submitted to it on November 30, 1982, and to conclude with willing nations, or any of their constituent communities, agreements guaranteeing them the exercise of:

- (a) *the right to self-government within Québec;*
- (b) *the right to their own language, culture and traditions;*
- (c) *the right to own and control land;*
- (d) the right to hunt, fish, trap, harvest and participate in wildlife management;
- (e) the right to participate in, and benefit from, the economic development of Québec;

so as to develop as distinct nations having their own identity and exercising their rights within Québec;

Declare that the rights of aboriginal peoples apply equally to men and women;

Affirm its will to protect, in its fundamental laws, the rights included in the agreements concluded with the aboriginal nations of Québec; and

Agree that a permanent parliamentary forum be established to enable the aboriginal peoples to express their rights, needs and aspirations.

[Emphasis added]

81. The proposed Constitution does not comply with either the letter or the spirit of this resolution, in particular, the paragraphs emphasized above. It purports to recognize the existing “ancestral” and treaty rights of the Indigenous nations of Québec, but it does so in the unenforceable preamble. It does not recognize the rights of Indigenous peoples to self-government, to their own identity or to land.
82. Contrary to the second and the penultimate paragraphs of the resolution, the proposed Constitution does not recognize or protect the aboriginal and treaty rights of the Cree Nation set out in the *James Bay and Northern Québec Agreement* and other agreements with Québec.



3. *Act respecting the exercise of the fundamental rights and prerogatives of the Québec people and the Québec State*

83. These omissions mark a striking change from the positive recognition of aboriginal and treaty rights in the above *Act*, adopted in 2000 under Premier Landry’s government:

11. In exercising its constitutional jurisdiction, the *Québec State recognizes the existing aboriginal and treaty rights* of the aboriginal nations of Québec.

12. The Government undertakes to promote the establishment and maintenance of harmonious relations with the aboriginal nations, and to foster their development and an improvement in their economic, social and cultural conditions.

[Emphasis added]

84. The “whereas” of the proposed Constitution recognizing aboriginal and treaty rights reproduces word-for-word the language of section 11 of the 2000 Act, with one key difference. Section 11 is found in the operative portion of the 2000 Act, but the recognition found in the “whereas” of the proposed Constitution is relegated to its non-operative preamble.

85. This discrepancy is the more striking in that the operative provisions of the proposed Constitution borrow extensively, often word-for-word, from the 2000 Act. For example:

(a) Section 13, on the right of self-determination of the Québec people, is borrowed from section 1 of the 2000 Act;

(b) Section 14, on the right of the Quebec people to freely decide the political system and legal status of Québec, is borrowed from section 2 of the 2000 Act;

(c) Section 15, on the result of consultation by referendum, is borrowed from section 4 of the 2000 Act;

(d) Section 17, on the will of the people as the source of the legitimacy of the State, is borrowed from section 5 of the 2000 Act;

(e) Section 49, on the Government’s duty to ensure the territorial integrity of Québec, is borrowed from section 9 of the 2000 Act.

86. It is curious, then, that while the proposed Constitution incorporates into its substantive provisions numerous rights of the “Quebec people”, implicitly identified with the linguistic



majority, it relegates the recognition of aboriginal and treaty rights to its non-operative preamble.

87. The absence of explicit recognition of aboriginal and treaty rights in the proposed Constitution (other than in the preamble) stands in sharp contrast with Québec's long practice in this regard. It is difficult to see it as other than a deliberate choice of the current Government to dismiss these rights. It suggests that one of the objectives of the proposed Constitution may be to attempt to weaken these rights.

D. THE INDIGENOUS PEOPLES OF QUÉBEC MUST BE ACTIVELY INVOLVED IN CO-DEVELOPING ANY PROPOSED CONSTITUTION

88. Many of the substantive issues with the proposed Constitution stem from the flawed process leading to its tabling. Bill 1 grew out of the *Report of the Advisory Committee on Québec's Constitutional Issues within the Canadian Federation*. This Committee was created by Québec decree with the following mandate:

[TRANSLATION] THAT this Committee be mandated to recommend measures to protect and promote the *collective rights of the Québec nation, to ensure respect for its distinct social values and its distinct identity, to guarantee respect for Québec's areas of jurisdiction, and to increase its autonomy* within the Canadian federation [...].

[Emphasis added]

89. This is a very narrow mandate. It focuses on strengthening the distinctive identity, culture, language and values of the "Québec nation". Throughout the proposed Constitution, the terms "Québec nation" and "Québec people" implicitly refer to the linguistic majority, tending to make the proposed Constitution an expression of identity politics.
90. The Advisory Committee limited its analysis and recommendations to the subjects mentioned in the mandate and the related issues. The Committee therefore did not specifically address the relationship between the Québec State and Indigenous nations, while noting that "it is of interest". The Committee invited the Government to be mindful of the importance of Indigenous issues when it came time to exercise its constitutional liberty and to affirm itself as a nation. The Government chose not to heed this invitation.
91. The proposed Constitution was produced by a small working group, without significant input from the population at large. In particular, the Indigenous peoples and cultural



communities much affected by it were not invited to contribute to its development. Had the Cree been invited, we would have contributed our perspective, gained from decades of intensive work on constitutional and governance issues.

92. The Constitution belongs to all the people, yet the people were not involved in its development, a defect noted by a number of Québec constitutional experts. For example, Professor Louis-Philippe Lampron, of the Faculty of Law of l'Université Laval, has expressed reservations about the process leading to the proposed Constitution (*La Presse*, November 17, 2025):

Ce projet de constitution, présenté par le ministre en octobre, a été rédigé « en catimini, avec des consultations ciblées, de manière extrêmement opaque » dit le professeur.

93. For a Constitution to have legitimacy, the people must take an active part in its development. This includes, in particular, the Indigenous peoples. Only in this way can a Constitution have the legitimacy to command the respect and adherence of all Quebecers.

E. DECLARATION OF PARLIAMENTARY SOVEREIGNTY AND THE RULE OF LAW

94. The *Constitution of Québec* and the related legislation do not explicitly purport, in and of themselves, to set aside section 35 of the *Constitution Act, 1982*, which recognizes and affirms the “existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada.” Nevertheless, they would establish a legal and institutional framework under which Québec might one day seek to weaken these rights.

95. More particularly, section 9 of the proposed *Act respecting the Constitutional Autonomy of Québec* provides for the potential immunization of Québec legislation from judicial review:

9. The Parliament of Québec may, if it considers it advisable, include a parliamentary sovereignty provision, on its own initiative or in response to a judicial decision, in any Act it enacts, without any requirement to contextualize or justify the provision.

No application for judicial review, based on a right or freedom referred to in such a parliamentary sovereignty provision, may be brought in order to have the Act or provision referred to in the parliamentary sovereignty provision declared inoperative.

96. Although this provision appears to refer to section 33 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (*Canadian Charter*), it potentially has a much larger scope and it includes no safeguards. Section 33 of the *Canadian Charter* allows a provincial legislature (as well



as the federal Parliament) to declare expressly that an act may temporarily operate notwithstanding certain provisions of the *Canadian Charter*.

97. However, this so-called “notwithstanding clause” only applies to the rights and freedoms set out in sections 2 and 7 to 15 of the *Canadian Charter*. It does not apply to section 35 of the *Constitution Act, 1982* recognizing and affirming aboriginal and treaty rights as this provision does not form part of the *Canadian Charter* and cannot be overridden through the notwithstanding clause of section 33 of the Canadian Charter.
98. Section 9 of the proposed *Act respecting the Constitutional Autonomy of Québec* is much broader, as it may be read as potentially immunizing any Act of the National Assembly from judicial review on any ground considered advisable by the Assembly, and without any need for contextualization or justification.
99. This extraordinary measure could potentially affect the aboriginal and treaty rights of Indigenous peoples, given that the proposed *Constitution of Québec* completely evacuates these rights from any substantive protection.
100. Further, this immunization from judicial review of Québec laws containing a “parliamentary sovereignty” provision contradicts two of the “founding principles” set forth in the proposed Constitution:
 18. The State is founded on the principles of democracy, parliamentary sovereignty, *the rule of law and the separation of powers*.[Emphasis added]
101. However, the very purpose of a declaration of parliamentary sovereignty under section 9 is to remove the statutory provision concerned from judicial scrutiny. This unbridled assertion of parliamentary sovereignty is the antithesis of the rule of law and the separation of powers between the executive, the legislative and the judicial branches of government.
102. Again, section 2 of the proposed *Constitution of Québec* provides that any of its terms “has precedence over any inconsistent rule of law” including, presumably, any aboriginal and treaty rights. Section 2 is strengthened by section 60, which states that, for the purposes of section 2, the *Constitution of Québec* prevails in particular over any Act containing a primacy provision, despite any condition prescribed in that provision.



103. This raises concerns as to the possible negation of the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec Agreement*, section 6 of which contains just such a precedence clause:

6. In case of conflict or inconsistency, this Act shall prevail over any other Act applicable to the territory described in the Agreement to the extent necessary to resolve the conflict or inconsistency.

Sections 2 and 60 of the *Constitution of Québec* pose the risk of erosion or sterilization of Cree treaty rights under the JBNQA.

104. Section 5 of the *Act respecting the Constitutional Autonomy of Québec* would restrict certain bodies from having recourse to the courts using Québec public funds to contest the constitutionality or validity of a legislative provision where the National Assembly declares that the provision “protects the Québec nation as well as the constitutional autonomy and fundamental characteristics of Québec.”

105. This provision raises the following concerns, among others:

- (a) The proposed Constitution acknowledges in the preamble that the Indigenous nations “exist within Québec” but it does not explicitly recognize them in its operative provisions;
- (b) The fundamental characteristics of Québec are identified as “the French language, the civil law tradition, State laicity and the model for integration into the Québec nation”;
- (c) Nowhere does the proposed Constitution affirm the aboriginal and treaty rights, the language, the identity or the culture of the Indigenous nations as “fundamental characteristics of Québec”. This is despite the recognition by the Advisory Committee of the presence for thousands of years of First Nations and the Inuit people on the territory as such a fundamental characteristic;
- (d) In the result, it is doubtful that a protective declaration under section 5 would extend to protection of the aboriginal or treaty rights of the Cree;
- (e) On the contrary, it is plausible that a protective declaration under section 5 would subordinate Cree rights to Québec legislation expressing “fundamental characteristics of Québec”, as explicitly identified in the proposed Constitution;



- (f) Moreover, such a declaration would preclude a subject Cree institution from using funds provided by Québec under the JBNQA treaty to contest a legislative provision of Québec “protected” under section 5;
- (g) The “protective declaration” mechanism is fundamentally at odds with the rule of law and the separation of powers affirmed by the proposed Constitution as founding principles of the State of Québec.

106. Again, section 17 of this Act would empower the Government of Québec, in case of federal intrusion into an area of Québec’s constitutional jurisdiction, to issue a directive to its “bodies” ordering, among other things, to refuse federal funding, to suspend or terminate agreements with a federal institution, as well any other conduct it considers appropriate.

107. Such a directive, if addressed to a Cree JBNQA body, would contravene Cree treaty rights to the tripartite relationship between the Cree, Quebec and Canada as well as to federal funding, both of which are essential, structural components of the JBNQA.

F. INTEGRATION MODEL

108. Section 30 of the proposed *Constitution of Québec* purports to provide constitutional precedence to the “integration model of the State”, which is “that for integration into the Québec nation”.

109. This echoes the recently adopted (2025) *Act respecting integration into the Québec nation (Integration Act)*, which would itself be amended under the proposed Bill 1 to provide that it “protects the Québec nation as well as the constitutional autonomy and fundamental characteristics of Québec”, thus conferring additional protection to its terms.

110. This “integration model” is troubling as, among other things, it aims to “integrate” into the “Québec nation” not only recent immigrants, but also all those forming part of “cultural minorities”, which presumably includes Indigenous peoples such as the Cree.

111. Sections 2 and 5 of the *Integration Act* are particularly telling as to the objective pursued towards “cultural minorities”:

2. The Québec State affirms and establishes the model for integration into the Québec nation. The model is based on the principle of reciprocity according to which integration into the Québec nation is a common objective and a commitment shared between the Québec State and all persons living in Québec, including immigrants and persons identifying with cultural minorities.



As a distinct host society, the Québec nation has its own integration model, which counters isolation and withdrawal into specific cultural groups. The model is distinct from Canadian multiculturalism.

The model is designated as “national integration”.

5. National integration is based on the following foundations:

(1) Québec culture is the common culture [...]

(2) French is the official and common language of Québec under the *Charter of the French language* (chapter C-11) [...]

[...] and

(6) *recognition of the paramountcy of laws over the various cultures, whether minority or majority, since the laws are drawn up by the democratic institutions that govern the Québec nation.*

[Emphasis added]

112. These provisions appear contrary to basic constitutional principles, including the rule of law, the separation of powers, the right of minorities to their distinct culture and identity, and their protection from potential oppression by the majority.
113. Moreover, these provisions would now have constitutional status and precedence under the proposed Québec Constitution, which would amend the *Integration Act* by inserting a “protection declaration” immunizing it from legal challenge by a body using public funds.
114. Here one must be mindful of the absence of any exemption from the “integration model” for Indigenous peoples, as well as the lack of substantive recognition of any aboriginal or treaty rights in the proposed Constitution. These are curious omissions given that it is Indigenous peoples who have an especially strong claim to the status of “distinct host societies.”
115. The assertion in section 5(6) of the “paramountcy of laws over the various cultures, whether minority or majority, since the laws are drawn up by the democratic institutions that govern the Québec nation” appears highly problematic.
116. On the one hand, the assertion is reductionist in its claim that the mere adoption of a law by the National Assembly compels recognition of its paramountcy over various cultures, “whether minority or majority.” Under the *Integration Act*, adoption of a law by the National Assembly is conclusive proof of its legitimacy, whatever its effect on the rights



of citizens, “whether minority or majority”. If that is the case, what is the need for a Constitution?

117. It is especially troubling that this assertion in the *Integration Act* would now, by virtue of a “protection declaration” under the proposed Constitution, escape legal challenge in large measure.
118. It is reasonable to conclude that the objective pursued in the *Integration Act* and the proposed Constitution is the “integration” of Indigenous peoples into the “Québec nation”, with little or no regard for their aboriginal and treaty rights or for their rights to self-determination and a distinct identity.
119. It is difficult, in fact, to see any real difference between, on the one hand, the “integration model” proposed in the draft Constitution and the *Integration Act* and, on the other, the discredited policy of forced assimilation imposed on Indigenous peoples across Canada in the 19th and 20th centuries.
120. This is especially concerning as the proposed legislation would not only include the “integration model” within the proposed *Constitution of Québec*, but it would also include it in the Canadian Constitution itself as an amendment to the *Constitution Act, 1867*. Section 10 of Part IV of Bill 1 would add the following new section to the *Constitution Act, 1867*:

90Q.4 The integration model of the State of Québec is that for integration into the Québec nation, designated as “national integration”.

121. The proposed legislation thus seeks to amend the *Constitution of Canada*, presumably under the power of the province to amend its own constitution as permitted by section 45 of the *Constitution Act, 1982*, so as to include the Québec “integration model” in the *Constitution Act, 1867*.
122. This integration model appears bound to clash with section 15 (Equality Rights), section 27 (Multicultural Heritage) and section 35 (Rights of the Aboriginal Peoples of Canada) of the *Constitution Act, 1982*. The constitutional validity of these integration provisions of the proposed *Constitution of Québec* and related legislation appears doubtful.
123. This “integration model” is the more concerning in that the entire premise of the proposed Constitution is that there is a single, monolithic “Québec nation” or “Québec people”. Its



defining characteristic is its only common language, French, which “constitutes one of the foundations of the distinct identity and culture of the nation.”

124. This stands in contrast to the lack of recognition of the Indigenous nations of Québec as “peoples” in their own right, with their own identity and culture. It also highlights the absence of any explicit affirmation of the aboriginal and treaty rights of the Indigenous peoples of Québec.
125. In this context, the “integration model” suggests a mechanism of assimilation of Indigenous peoples into the dominant culture of the majority, giving rise to the concern that this is an implicit objective of the proposed Constitution.

G. TERRITORIAL INTEGRITY

126. The proposed *Constitution of Québec* purports to protect the territorial integrity of Quebec, based on the propositions, among others, that :
 - (h) “the territory of Québec is the historical homeland of the nation and constitutes its common heritage” (section 4);
 - (i) the “Québec people has, in fact and in law, the right to self-determination. It is the holder of the rights universally recognized under the principle of equal rights and self-determination of peoples”
 - (j) the “territory of Québec is indivisible [...]” (section 23).
127. It is difficult to understand the proposition that the traditional Cree territory of Eeyou Istchee forms part of the “historical homeland of the Quebec nation”. As noted at the start of this brief, Québec’s jurisdiction in Eeyou Istchee is relatively recent, and it is dependent on the terms of the JBNQA treaty.
128. It is ironic that the Government of Québec Government reserves to the Québec people the right to self-determination and to decide their political system and legal status, while refusing to recognize the same rights to the Indigenous peoples of Québec.
129. For the record, the Cree people form a Cree nation endowed with an internationally recognized right to self-determination together with all the rights associated with it.



130. The questions of territorial integrity and constitutional arrangements should be addressed if and when the need arises. For now, the Cree reserve our rights regarding these matters.

V. CONCLUSION

131. Given the grave concerns posed by the proposed *Constitution of Québec*, it is difficult to see how it would be possible to move forward with it in its current form. Both the process and the substance of the Constitution are severely flawed. It should be withdrawn and this entire initiative should be reconsidered.

* * * * *