



UASHAT MAK MANI-UTENAM

Réflexion politique d'ITUM quant au Projet de loi no 5

Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises pour la réalisation des projets prioritaires et d'envergure nationale

RÉFLEXION POLITIQUE DÉPOSÉE PAR INNU TAKUAIKAN

UASHAT MAK MANI-UTENAM

LE 12 FÉVRIER 2026



INNU TAKUAIKAN
UASHAT MAK MANI-UTENAM

Table des matières

À propos	2
Introduction	3
Le Projet de loi Q-5	4
Rencontre entre le ministre des Finances, le Chef et les élues de ITUM du 1er décembre 2025	4
Le breffage technique avec les représentants du ministère des Finances du 22 janvier 2026	5
Les Innus de UMM et Considérations générales	6
Préoccupations et recommandations spécifiques d'ITUM quant au Projet de loi Q-5.....	9
1. Absence de déclenchement de l'obligation de consulter et d'accommoder au stade de la désignation	9
2. Absence de mécanismes de consultation et accommodement avec les communautés autochtones.....	12
3. L'atteinte aux droits des peuples autochtones par la réalisation de travaux préparatoires	13
Conclusion	15

À propos

Les Innus de Uashat mak Mani-utenam (ci-après « **les Innus de UMM** ») possèdent un territoire traditionnel sur lequel ils détiennent le titre ancestral ainsi que les autres droits ancestraux et des droits issus de traités. Ce territoire s'étend sur une vaste portion de la péninsule Québec-Labrador et constitue le « Nitassinan ».

Le Nitassinan peut être sommairement décrit comme suit : un territoire borné au sud par le milieu du fleuve Saint-Laurent entre le 49e et le 50e parallèle, au nord entre le 57e et le 58e parallèle, à l'est entre le 61e et le 62e méridien et à l'ouest entre le 70e et le 72e méridien. L'ensemble du Nitassinan se situe au nord du 49e parallèle.

Pour les Innus de UMM, le Nitassinan est l'équivalent, pour les allochtones, de leur maison, de leur épicerie, de leurs fermes, de leurs écoles et de leurs livres d'histoire. Il constitue la source de leur alimentation, de leur éducation, de leur langue, de leur culture, de leurs coutumes et de leurs traditions. Le Nitassinan est riche et déborde notamment d'histoires et de récits, de toponymes innus, de lieux de naissance, de sépultures, de lieux de portage, de campements, de remèdes traditionnels, d'animaux ainsi que d'autres ressources naturelles d'importance pour eux.

Les Innus de UMM forment une collectivité et société distincte autochtone, dotée d'une organisation particulière, au sein de la Grande Nation innue. Les Innus de UMM sont également un peuple autochtone au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (telle qu'amendée). La bande Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-utenam (ci-après « **ITUM** ») no. 80 forme une entité traditionnelle distincte. Elle est aussi une bande au sens de la *Loi sur les Indiens* et agit au nom des Innus de UMM à certaines fins. Les Innus de UMM sont un peuple autochtone tel que défini à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (ci-après la « **Déclaration** » ou la « **DNUDPA** ») et bénéficient des droits qui y sont prévus. En octobre 2019, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une motion à l'unanimité visant à reconnaître les principes et à s'engager à négocier la mise en œuvre de la Déclaration. En 2021, le Canada, en adoptant de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*¹, a confirmé l'applicabilité des normes de la DNUDPA en contexte juridique canadien et intègre les engagements du Parlement dans le droit positif.

En tant que collectivité distincte et nation indépendante, ITUM a le droit ancestral de se gouverner et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, aux niveaux politique, social, économique et communautaire. Cette souveraineté comprend également le droit des Innus de UMM de se gouverner en matière de gestion de leur territoire traditionnel et de ses ressources.

Sous toute réserve, sans préjudice et ne constitue pas une consultation

ITUM dépose cette réflexion politique en son nom en tant que gouvernement traditionnel et en représentation des intérêts des Innus de UMM. Cette réflexion politique est déposée SOUS

¹ (L.C. 2021, ch. 14)

TOUTE RÉSERVE ET SANS PRÉJUDICE des droits constitutionnels, préexistants et inhérents des Innus de UMM. Cette réflexion ne constitue pas une consultation par le Québec quant à ce projet de loi. De plus, cette réflexion politique et tout commentaire pouvant en découler ne constituent pas une reconnaissance de l'autorité du Québec vis-à-vis le secteur de l'énergie et minière ni une reconnaissance de l'application des lois entourant ce domaine vis-à-vis les Innus de UMM.

Introduction

Le 9 décembre 2025, le gouvernement du Québec a déposé à l'Assemblée nationale le Projet de loi no 5, intitulé *Loi visant à accélérer l'octroi des autorisations requises pour la réalisation des projets prioritaires et d'envergure nationale*. Ce projet de loi s'inscrit dans la démarche du Québec afin de permettre la réalisation accélérée de projets stratégiques jugés par le gouvernement comme étant déterminants pour le développement du Québec. Le ministre des Finances sera responsable de l'application de cette loi.

Le dépôt de ce projet de loi est survenu dans la foulée de l'adoption de la *Loi sur l'unité de l'économie canadienne* (L.C. 2025, ch. 2) aussi connue sous le nom de la Loi C-5, laquelle poursuit des objectifs qui semblent similaires, soit l'accélération des processus décisionnels pour des projets jugés d'intérêt national.

Dans sa version actuelle, le Projet de loi Q-5 porte atteinte aux droits constitutionnels des Innus de UMM et est incompatible avec les obligations du Québec en vertu du droit constitutionnel et des normes internationales applicables.

Pour les raisons exposées dans la présente réflexion politique, ITUM exige que des modifications substantielles doivent être apportées au Projet de loi Q-5 afin d'y intégrer explicitement :

- Le respect de l'obligation constitutionnelle du Québec de consulter les peuples autochtones, et ce, en amont de la phase de désignation des Projets ;
- un processus clair, obligatoire et financé de consultation et d'accommodement des Premières Nations;
- des garanties strictes empêchant toute atteinte aux droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones par la réalisation de travaux préparatoires sans consultation préalable et consentement.

ITUM rappelle que toute initiative — passée, présente ou future — envisagée sur le Nitassinan ne peut être menée sans la consultation des Innus de UMM et l'obtention de leur consentement, ainsi que sans leur participation pleine et effective aux processus décisionnels.

Le Projet de loi Q-5

Le projet de loi propose différents éléments problématiques. Le mécanisme proposé par le Projet de loi 5 repose sur deux étapes principales : la désignation d'un projet comme étant prioritaire et d'envergure nationale, puis son autorisation accélérée.

À l'étape de la désignation, le gouvernement peut reconnaître un projet comme prioritaire en fonction de critères discrétionnaires tels que sa contribution à l'autonomie et à la résilience du Québec (énergie, minéraux critiques, infrastructures), ses retombées économiques, la prise en compte des intérêts des communautés locales et autochtones et sa mise en œuvre à court terme. Un avis de désignation doit être publié à la Gazette officielle du Québec, assorti d'un délai minimal de 30 jours permettant aux personnes intéressées de formuler des commentaires. Cette possibilité de désignation est limitée à une période de cinq ans suivant la sanction de la loi.

À l'étape de l'autorisation, le projet de loi introduit un régime d'autorisation unique regroupant l'ensemble des autorisations et conditions requises. Le ministre des Finances détermine un échéancier de traitement en concertation avec le promoteur, les ministres concernés, les organismes publics et les municipalités. L'autorisation devient caduque si la réalisation du projet ne débute pas dans un délai de deux ans suivant son octroi.

Le projet de loi confère également au gouvernement des pouvoirs exceptionnels lui permettant de modifier l'application de certaines lois ou règlements afin d'accélérer la réalisation d'un projet désigné ou de permettre l'exercice d'activités découlant de celui-ci. Les motifs justifiant l'exercice de ces pouvoirs devront être rendus publics, mais ne sont pas d'emblée définis.

Rencontre entre le ministre des Finances, le Chef et les élus de ITUM du 1er décembre 2025

Une rencontre s'est tenue le 1er décembre entre le ministre des Finances et les élus de la communauté de Uashat mak Mani-utenam, au cours de laquelle le projet de loi a été annoncé. Bien que cette rencontre ait permis à ITUM de prendre connaissance des intentions générales du gouvernement, en l'absence d'un projet de texte ou d'informations détaillées sur le contenu envisagé, ITUM ne disposait pas des éléments nécessaires pour formuler des observations éclairées ni pour identifier de manière précise les enjeux et les préoccupations soulevés par ce projet de loi.

Le breffage technique avec les représentants du ministère des Finances du 22 janvier 2026²

Le 22 janvier 2026, une rencontre de breffage technique s'est tenue entre des représentants du ministère des Finances et des représentants de différentes communautés autochtones au sujet du Projet de loi 5.

Lors de cette présentation, les représentants du ministère des Finances ont affirmé que le respect des droits ancestraux et issus de traités constitue un principe fondamental du Projet de loi. Ils ont indiqué que les communautés autochtones seraient "appelées à être impliquées à différentes étapes du processus", notamment au stade de l'analyse de recevabilité des projets et, lorsque les circonstances le requièrent, dans le cadre de consultations distinctes précédant l'octroi de l'autorisation. Ils ont également rappelé que la prise en compte des intérêts des communautés autochtones constitue l'un des critères pouvant être considérés lors de la désignation d'un projet comme prioritaire et d'envergure nationale.

Ces affirmations générales ne constituent pas un engagement ferme de la part du gouvernement de respecter ses obligations constitutionnelles à l'égard des communautés autochtones.

De plus, une part importante de l'information présentée dans le support visuel (PowerPoint) du ministère des Finances relativement aux droits des peuples autochtones ne se retrouve pas dans le texte même du projet de loi. Cette disparité a créé de la confusion parmi les représentants des communautés autochtones présents à la rencontre.

Par ailleurs, plusieurs questions soulevées par les représentants des communautés autochtones sont demeurées sans réponses claires, notamment en ce qui concerne :

- les modalités concrètes des consultations dans le cadre du régime accéléré ;
- la manière dont le projet de loi entend respecter l'obligation de consentement préalable, libre et éclairé ;
- la conformité du régime proposé avec la DNUDPA.

De plus, les représentants du ministère des Finances n'étaient pas en mesure de fournir un échéancier précis concernant les consultations particulières à l'Assemblée nationale ni la date limite pour le dépôt des mémoires.

Bien que le gouvernement se soit engagé à transmettre les documents et les réponses aux questions en suspens, ceux-ci n'ont été envoyés que le 6 février 2026, sans répondre à l'ensemble des préoccupations ni fournir d'échéancier.

Entre-temps, l'échéancier officiel des consultations particulières a été publié sur le site de l'Assemblée nationale, fixant celles-ci aux 10 et 11 février 2026. Un tel échéancier n'a pas permis

² Powerpoint sur le Projet de loi 5 - Breffage technique du 22 janvier 2026, transmis par le ministère des finances le 6 février 2026.

aux communautés autochtones d'analyser adéquatement le projet de loi ni de participer de manière pleine et éclairée à son examen, ce qui est incompatible avec l'exigence d'une consultation véritable et significative. D'ailleurs, ITUM n'a pas été invité aux consultations particulières du projet de loi. Ainsi, la présente réflexion constitue des commentaires préliminaires des Innus de UMM quant au Projet de loi et ne pourrait être considérée comme regroupant les commentaires exhaustifs d'ITUM.

Les Innus de UMM et Considérations générales

Les Innus de UMM œuvrent depuis des temps immémoriaux à la protection et à la préservation de l'environnement, en assurant l'intendance du Nitassinan, de la flore et de la faune s'y trouvant, et ce, en respectant la valeur bioculturelle du territoire pour les générations présentes et futures.

En conformité avec leur droit à l'autodétermination, les Innus de UMM ont notamment élaboré un Code de pêche afin de préserver l'Utshashumek^u (saumon en français), mis sur pied des initiatives de protection de la rivière Mishta-Shipu (rivière Moisie en français) et de l'Atik^u (caribou en français), géré un programme de gardiens du Nitassinan, comme moyens d'exercer leurs droits et de préserver l'environnement.

Le 2 septembre 2025, ITUM a annoncé la création de la première aire protégée de conservation autochtone (APCA) au Québec : l'aire protégée innue du bassin versant de la Mishta-Shipu. Les modalités de conservation et d'aménagement de cette aire protégée sont définies en collaboration avec la communauté et en cohérence avec la culture et les traditions innues.

Aussi, les premiers témoins du développement dans le Nitassinan demeurent les Innus de UMM, puisque leur mode de vie dépend de la richesse écologique et de la biodiversité de leur Nitassinan. Leurs connaissances et savoirs ancestraux font des Innus de UMM des experts du Nitassinan et de la protection de l'environnement. Nous sommes des partenaires incontournables pour toute décision en lien avec la planification territoriale sur leur territoire ancestral.

Le Projet de loi Q-5 fait référence aux « terres du domaine de l'État », expression qui reflète une qualification qui ne saurait occulter la réalité constitutionnelle sous-jacente. Une part importante de ces terres correspond à des territoires sur lesquels les Premières Nations, dont les Innus de Uashat mak Mani-utenam, détiennent des droits ancestraux et des droits issus de traités protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le fait que ces territoires soient administrativement qualifiés de « domaine de l'État » ne les soustrait aucunement aux obligations constitutionnelles de la Couronne. Ils ne constituent pas des espaces vacants ou libres de droits, mais des territoires vivants, occupés, utilisés et gouvernés selon des traditions juridiques autochtones préexistantes à l'affirmation de la souveraineté de la Couronne. Toute mesure visant à en faciliter l'affectation doit donc être envisagée dans le respect strict des droits ancestraux et du principe de l'honneur de la Couronne.

Le Nitassinan n'a pas été épargné par le développement industriel qui a eu des impacts considérables sur l'environnement. L'exploitation des ressources naturelles des Innus de UMM

sans leur consentement par les industries et les sociétés d'État a menacé leurs terres, leurs eaux, la faune, la flore et leur mode de vie.

Certes, le régime québécois d'évaluation et de contrôle environnemental n'est pas parfait. Il comporte des lacunes et n'a pas toujours permis de prévenir adéquatement les atteintes au Nitassinan. Néanmoins, il constitue l'un des rares remparts juridiques existants pour encadrer les projets de développement et limiter les dommages environnementaux.

Pour ITUM, il est donc impératif que ces mécanismes soient non seulement maintenus, mais substantiellement renforcés. Toute initiative visant à les affaiblir, à en contourner les exigences ou à en accélérer l'application au détriment d'une analyse rigoureuse et d'une consultation véritable des Premières Nations est inacceptable.

Le gouvernement du Québec détient des obligations et devoirs fiduciaires envers les Innus de UMM relativement à l'utilisation de leur territoire traditionnel. À cet égard, il doit assurer aux Innus de UMM l'usage et le bénéfice de ces droits sur le Nitassinan, y compris le titre ancestral et autres droits ancestraux. En vertu de ces obligations constitutionnelles, le gouvernement du Québec doit également consulter les Innus de UMM pour chaque projet envisagé sur leur Nitassinan, et ce, en ouvrant un dialogue qui mène à une prise en compte sérieuse de leurs points de vue et à l'élaboration d'accommodements acceptables.

En effet, l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada. Cette protection constitutionnelle impose à la Couronne des obligations constitutionnelles contraignantes.

Selon la jurisprudence constante de la Cour suprême du Canada, notamment dans *Haïda Nation c. Colombie-Britannique* (2004) et *Rio Tinto Alcan inc. c. Carrier Sekani Tribal Council* (2010), le devoir de consulter et d'accommoder les peuples autochtones découle de l'honneur de la Couronne. Ce devoir prend naissance lorsque la Couronne a connaissance — réelle ou présumée — de l'existence potentielle d'un droit ancestral ou d'un titre autochtone et qu'elle envisage une mesure susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci.

Le devoir de consulter est prospectif : il s'applique même lorsque les droits revendiqués n'ont pas encore été prouvés devant les tribunaux. Le devoir de consultation exige que la Couronne tienne compte des droits ancestraux avant de prendre une décision susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur ceux-ci.

Il exige un processus de consultation véritable, mené de bonne foi, ayant pour objectif de répondre de manière substantielle aux préoccupations soulevées. Il ne s'agit pas d'une formalité procédurale, mais d'une obligation constitutionnelle visant la réconciliation entre la souveraineté de la Couronne et l'occupation antérieure des peuples autochtones.

La Cour suprême a également confirmé que ce devoir s'étend aux décisions stratégiques et de haut niveau susceptibles d'avoir un impact potentiel sur les droits autochtones, et non seulement

aux autorisations finales de projets. En cas de manquement, les tribunaux peuvent ordonner diverses réparations, allant de la suspension des activités projetées à l'obligation de mener la consultation requise.

Cette obligation de consultation et d'accommodement doit assurer que les communautés autochtones aient un accès complet à toute information concernant les projets planifiés sur leurs terres et leurs eaux dans un délai raisonnable. De plus, le processus de consultation doit prévoir des ressources financières et techniques adéquates pour garantir la participation significative des communautés autochtones.

D'abondant, l'adoption par le Canada de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et sa mise en œuvre par le biais de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, LC 2021, c 14 a modifié le paysage juridique canadien. Cette Déclaration a pour effet de reconnaître et d'élever les droits des peuples autochtones.

La mise en œuvre du consentement libre, préalable et éclairé prévu à l'article 19 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, exige que la consultation liée à l'adoption de mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones soit effectuée avant que la décision ne soit prise.

L'article 26 de la Déclaration souligne que les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis. L'article 28 énonce que les peuples autochtones ont droit à réparation, par le biais, notamment, de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

En conséquence, toute initiative législative ou administrative susceptible d'affecter les droits des Innus de UMM doit être conçue et mise en œuvre dans le respect strict de ces obligations constitutionnelles. Le gouvernement du Québec doit prendre les mesures nécessaires pour respecter ses obligations constitutionnelles à l'égard des Innus de UMM au moment d'étudier et d'améliorer le Projet de loi 5. Sans modification considérable du Projet de loi Q-5, ITUM soumet que celui-ci devrait être rejeté.

ITUM tient à rappeler que, dans le dossier de la Ligne Arnaud-Alouette³, la Cour supérieure du Québec a reconnu que la revendication des Innus de UMM présente une apparence sérieuse et crédible, et a conclu que le gouvernement du Québec avait manqué à son obligation de consulter adéquatement les Innus de UMM relativement à ce projet suite notamment à l'autorisation du projet sous l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

³ *Innus de Uashat et de Mani-Utenam (Innus de UMM) c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 4625.

Ce précédent judiciaire ne peut être ignoré. Il impose au Québec de tirer les enseignements nécessaires afin d'éviter la répétition de manquements similaires et de s'assurer que toute initiative future respecte pleinement ses obligations constitutionnelles envers les Innus de UMM.

Préoccupations et recommandations spécifiques d'ITUM quant au Projet de loi Q-5

ITUM dépose la présente réflexion politique afin de faire valoir les préoccupations et les recommandations des Innus de UMM à l'égard du Projet de loi 5, et ce, en vue de l'étude détaillée de celui-ci en commission parlementaire.

Les principales préoccupations d'ITUM à l'égard du Projet de loi 5 sont les suivantes:

1. Par rapport aux articles 3 et 4: L'absence de déclenchement de l'obligation de consulter et d'accommoder au stade de la désignation;
2. Par rapport aux articles 10 et suivants : L'absence de mécanismes de consultation et d'accommodement des communautés autochtones;
3. Par rapport à l'article 12: L'atteinte anticipée aux droits des peuples autochtones par la réalisation de travaux préparatoires.

1. Absence de déclenchement de l'obligation de consulter et d'accommoder au stade de la désignation

L'article 3 du Projet de loi 5 affirme que cette loi s'interprète de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones et que ces communautés sont consultées de manière distincte, lorsque les circonstances le requièrent. Or, tout projet envisagé sur le territoire des Innus de UMM déclenche l'obligation de consulter du gouvernement du Québec et requiert la mise en place d'un processus de consultation et d'accommodement. Ainsi, l'ajout des mots « lorsque les circonstances le requièrent » confère au gouvernement un pouvoir discrétionnaire incompatible avec la nature constitutionnelle de l'obligation de consulter. Or, il s'agit d'une obligation de rang constitutionnel à laquelle le gouvernement ne peut se soustraire ni qu'il ne peut restreindre par voie législative. Par ailleurs, le projet de loi fait abstraction de la notion d'accommodement, pourtant indissociable de l'obligation de consulter telle que reconnue par la jurisprudence.

L'article 4 du Projet de loi 5 prévoit que, lors de la désignation, le gouvernement peut notamment considérer les intérêts des communautés autochtones. Cette formulation confère un caractère discrétionnaire et non obligatoire à la prise en compte des intérêts des Premières Nations au stade de la désignation.

Un premier enjeu central réside dans le moment où l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder est déclenchée.

Selon les représentants du ministère des Finances, notamment en vertu du dernier alinéa de l'article 6 du Projet de loi, le ministre serait tenu de solliciter, de manière distincte, les commentaires des parties concernées avant la désignation du projet. Or, les communautés autochtones ne peuvent être assimilées indistinctement aux « parties concernées ». Elles bénéficient d'un statut constitutionnel particulier, fondé sur la reconnaissance et la protection de leurs droits ancestraux et issus de traités. À ce titre, elles ne sauraient être reléguées au rang de simples intervenants parmi d'autres dans un processus consultatif général.

Les représentants du ministère ont également soutenu que la désignation d'un projet n'emporte pas son autorisation et que les communautés autochtones ne seraient consultées qu'au stade de l'autorisation, lorsque les circonstances le justifieraient⁴. Une telle approche soulève des préoccupations sérieuses, puisque la désignation constitue une décision susceptible d'avoir, en elle-même, des effets préjudiciables sur les droits revendiqués, déclenchant ainsi les obligations constitutionnelles de consultation.

Bien que la désignation ne constitue pas automatiquement une autorisation, elle entraîne des effets concrets importants : accélération des processus, possibilité de réaliser des travaux préliminaires sur le territoire sans nécessité d'autorisation préalable, centralisation des décisions, signal politique fort quant à la volonté gouvernementale de réaliser le projet.

De plus, les projets qui sont susceptibles d'être désignés en vertu du Projet de loi 5 sont des projets ayant atteint un certain niveau de conception et planification. À ce stade, les paramètres essentiels du projet sont souvent largement définis, ce qui réduit concrètement la marge de manœuvre pour modifier de manière significative ses composantes afin d'éviter ou d'atténuer les impacts sur les droits et intérêts des peuples autochtones. Reporter la consultation à une étape ultérieure risque ainsi de la vider de sa substance et de compromettre son caractère véritablement significatif.

Dans ce contexte, l'absence de consultation des communautés autochtones en amont de la désignation constitue en soi un manquement à l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les Innus de UMM. Cette obligation est déclenchée dès la phase de conception d'un projet susceptible d'avoir des effets sur les droits ou le territoire d'une communauté autochtone et avant l'octroi de financement de ce projet. Reporter la consultation à une étape ultérieure du processus a pour effet de priver les Premières Nations d'une participation réelle et significative à une décision stratégique prise dès l'origine.

Pour ITUM, cette lacune fait échec à l'ensemble du projet de loi et compromet la légitimité du régime proposé. Aucun projet situé sur le Nitassinan ne peut être désigné sans le consentement

⁴ Réponses aux questions soulevées lors des breffages techniques du 22 janvier 2026, transmis par le ministère des Finances le 6 février 2026.

préalable d'Innu Takuaikan Uashat mak Mani-utenam. Le choix des projets admissibles au régime exceptionnel du projet de loi Q-5 relève d'abord des Premières Nations concernées. Ainsi, pour remplir le critère d'« intérêt collectif », le projet doit être dans l'intérêt de la Première Nation concernée.

Considérant que le gouvernement du Québec a déjà soutenu financièrement des projets majeurs, ITUM s'inquiète des modalités d'application de la présente loi. L'attribution du statut de projet prioritaire et d'intérêt national à un projet soutenu financièrement par l'État peut soulever des questions d'indépendance décisionnelle, particulièrement si ce statut entraîne un cheminement accéléré susceptible d'affecter les droits des nations autochtones et la protection de l'environnement.

Tout projet envisagé sur le Nitassinan doit impérativement prévoir une participation structurante d'ITUM, incluant la possibilité d'un rôle d'actionnaire, afin d'assurer un véritable partage des bénéfices, du pouvoir décisionnel et des responsabilités.

Pour ces raisons, ITUM recommande que le Projet de loi Q-5 soit modifié afin d'assurer le respect des obligations constitutionnelles de consultation et d'accommodement:

Recommandations

Il est recommandé que, dès la phase de conception d'un projet susceptible d'être assujéti au régime du projet de loi Q-5 et d'avoir des effets sur les droits ou le territoire d'une communauté autochtone, les ministères concernés et le promoteur soient tenus d'engager des consultations avec la ou les communautés autochtones concernées, et ce, avant toute décision visant la désignation du projet comme projet prioritaire et d'envergure nationale.

Article 1 :

L'article 1 devrait être modifié pour inclure dans sa dernière section : « dans le respect des **droits** des communautés autochtones.

Article 3 :

L'article 3 devrait supprimer la dernière section du 2^e alinéa et modifier comme suit: « La présente loi s'interprète de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones **et le principe de réconciliation**.

Ces communautés sont consultées de manière distincte », ~~lorsque les circonstances le requièrent.~~

Article 4 :

De plus, ITUM recommande de modifier l'article 4 pour changer « intérêt collectif, **y compris celui des autochtones** », et d'ajouter une 6^e condition et un troisième alinéa qui se lirait comme suit:

« 6. Le projet prendrait en compte les droits et intérêts des communautés autochtones;

Aux fins de la désignation d'un projet comme projet prioritaire et d'envergure nationale, le ministre ne peut procéder à la désignation qu'après avoir complété un processus de consultation et d'accommodement avec les communautés autochtones concernées. »

Article 5 :

Finalement, le 2^e alinéa de l'article 5 devrait être modifié en ajoutant les éléments suivants :
« Le gouvernement peut déterminer des critères auxquels un projet ou son promoteur doit satisfaire pour que le projet soit examiné, **lesquels critères sont codéveloppés avec les Premières Nations concernées.** »

La décision du ministre rendue en vertu de la présente loi doit être prise de manière indépendante et impartiale. Tout financement ou garantie octroyés par le gouvernement ne peut constituer un critère ou un motif déterminant justifiant que le projet est prioritaire ou d'envergure nationale. »

2. Absence de mécanismes de consultation et accommodement avec les communautés autochtones

Selon les représentations du ministère des Finances, à la suite de la désignation d'un projet, celui-ci fera l'objet d'analyses par les ministères et organismes concernés, les municipalités ainsi que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), en plus de consultations auprès des communautés autochtones. Dans le cadre des travaux précédant la décision d'octroyer une autorisation, et lorsque les circonstances le requièrent, les communautés autochtones seraient consultées de manière distincte. L'information nécessaire à l'analyse du projet leur serait alors transmise⁵.

Or, les consultations avec les peuples autochtones ne sont pas expressément prévues dans les dispositions du projet de loi 5 portant sur l'autorisation des projets (articles 10 et suivants). À cet égard, l'article 14, qui énumère les conditions préalables à l'octroi de l'autorisation gouvernementale, prévoit que le ministre doit avoir obtenu l'avis des ministres, des organismes publics, des municipalités et des communautés métropolitaines concernés, notamment quant aux conditions et modalités dont l'autorisation devrait être assortie. Aucune mention n'y est faite des peuples autochtones, malgré l'obligation constitutionnelle de les consulter pour tout projet susceptible d'affecter négativement leurs droits et intérêts. Cette omission est significative.

De plus, lors du breffage technique tenu le 22 janvier 2026, les représentants du gouvernement ont reconnu ne pas avoir encore déterminé concrètement les modalités selon lesquelles les consultations avec les peuples autochtones seraient menées dans le cadre du régime accéléré

⁵ Powerpoint sur le Projet de loi 5 - Breffage technique du 22 janvier 2026, transmis par le ministère des finances le 6 février 2026.

prévu par le Projet de loi 5. Ils ont même invité les participants à formuler des suggestions à cet égard, ce qui témoigne du caractère encore indéterminé du processus de consultation envisagé.

Lors de ce même breffage technique, les représentants du gouvernement ont également reconnu ne pas être en mesure de préciser la portée de l'obligation de consentement préalable, libre et éclairé dans le contexte du régime accéléré instauré par le Projet de loi Q-5, ce qui soulève des préoccupations importantes quant à la conformité du cadre proposé avec les obligations constitutionnelles et internationales du Québec. Enfin, le Projet de loi 5 ne prévoit aucun mécanisme de financement permettant aux communautés autochtones de participer de manière pleine, effective et éclairée au processus de consultation accéléré. L'absence de ressources dédiées compromet concrètement la capacité des communautés à analyser les projets, à mobiliser leur expertise et à défendre leurs droits dans des délais restreints, alors même que les décisions envisagées sont susceptibles d'avoir des impacts majeurs et durables sur leurs droits, intérêts et territoires.

Pour ces raisons, ITUM recommande les modifications suivantes au Projet de loi:

Recommandations

Modifier l'article 14 pour y ajouter un troisième paragraphe qui se lirait comme suit:

“3. le ministre a complété un processus de consultation et d'accommodement avec les communautés autochtones concernées par le projet désigné.”

Déterminer, dans le texte même de la loi ou par voie réglementaire, les modalités précises des consultations menées dans le cadre du régime accéléré, notamment en :

- garantissant aux communautés autochtones un accès à une information complète, pertinente et transmise en temps utile ;
- assurant des délais raisonnables et suffisants pour permettre une analyse rigoureuse des projets ;
- prévoyant des mécanismes favorisant une participation réelle, éclairée et effective aux décisions susceptibles d'affecter leurs droits et leurs territoires.

Prévoir un financement adéquat et dédié afin de permettre aux communautés autochtones de participer de façon significative aux processus de consultation liés à la désignation de projets en vertu du Projet de loi 5, sans que cette participation ne repose sur leurs ressources financières, humaines ou techniques propres.

3. L'atteinte aux droits des peuples autochtones par la réalisation de travaux préparatoires

L'article 12 du Projet de loi 5 autorise la réalisation de travaux préparatoires avant l'octroi de l'autorisation gouvernementale finale.

Selon les représentants du ministère des Finances, ces travaux seraient de nature “réversible” et les lieux seraient remis en état dans l’éventualité où le projet ne serait finalement pas autorisé ou les travaux ne seraient pas requis pour la réalisation du projet. Cette affirmation non avérée ne saurait toutefois atténuer la gravité des enjeux soulevés.

Même qualifiés de préliminaires ou de réversibles, ces travaux peuvent entraîner des impacts concrets, immédiats et parfois irréversibles sur les territoires des peuples autochtones, notamment en perturbant les usages traditionnels, en altérant l’intégrité des écosystèmes ou en affectant des sites d’importance culturelle, spirituelle et patrimoniale.

En pratique, de tels travaux peuvent altérer de manière tangible l’exercice des droits ancestraux, même lorsqu’ils sont présentés comme étant préliminaires. Le caractère prétendument réversible de ces interventions ne neutralise ni le préjudice potentiel ni les obligations constitutionnelles de la Couronne.

Or, le Projet de loi Q-5 ne prévoit aucun mécanisme clair, obligatoire et préalable de consultation spécifique à la réalisation de ces travaux préparatoires. Permettre des interventions sur le Nitassinan sans qu’un processus de consultation significatif ait été complété est inacceptable. Une telle approche ouvre la porte à des situations de fait accompli, où des atteintes sont déjà matérialisées au moment où la consultation est censée avoir lieu.

Autoriser des travaux sur le territoire sans consultation préalable effective et sans accommodement approprié est incompatible avec l’honneur de la Couronne et contrevient aux exigences constitutionnelles. Cette lacune doit être corrigée.

De plus, au niveau environnemental, l’article 12 combiné à l’article 27 du projet de loi contrevient au fondement même de la *Loi sur la qualité de l’environnement*, soit que la protection, l’amélioration, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l’environnement sont d’intérêt général. Le présent projet de loi invoque l’intérêt collectif — concept plus circonscrit — pour amoindrir les dimensions écologique et sociale de l’environnement et recentrer l’analyse presque exclusivement sur des considérations économiques. Or, cela contrevient directement aux principes du développement durable et la nécessité de prendre en compte les impacts cumulatifs d’un projet sur l’environnement.

En outre, le pouvoir de surveillance par le ministre du promoteur est très peu rassurant dans la présente mouture du projet de loi.

L’analyse environnementale prévue à l’article 28 serait inévitablement biaisée, puisque l’évaluation des impacts du projet s’effectuerait sur un territoire déjà transformé par des interventions anthropiques découlant des travaux préparatoires. Une telle situation compromettrait la possibilité de réaliser une appréciation complète et rigoureuse des impacts sur l’environnement, notamment quant aux effets cumulatifs de l’ensemble des travaux projetés et déjà réalisés.

C’est pour ces raisons qu’ITUM fait la recommandation suivante :

Recommandation

ITUM recommande la suppression de l'article 12 et 27 du Projet de loi 5 et toute référence à cette possibilité et ce pouvoir discrétionnaire du ministre. Tout mécanisme autorisant la réalisation de travaux préparatoires doit être strictement conditionné à la tenue de consultations préalables avec les communautés autochtones concernées et d'analyse effective des impacts cumulatifs du projet.

Conclusion

Le Projet de loi Q-5, tel que rédigé, instaure un régime d'exception qui concentre les pouvoirs décisionnels, réduit les délais et permet même, dans certaines circonstances, d'écarter l'application de normes existantes afin d'accélérer la réalisation de projets jugés prioritaires. Un tel régime transforme en profondeur l'équilibre déjà fragilisé entre développement économique, protection de l'environnement et respect des droits des peuples autochtones.

Le Projet de loi Q-5 ne prévoit ni le déclenchement explicite et obligatoire de la consultation au stade de la désignation ni un mécanisme clair, structuré et financé de consultation et d'accommodement au stade de l'autorisation, ni de balises suffisantes encadrant les travaux préparatoires susceptibles de porter atteinte aux droits ancestraux. Ces omissions touchent au cœur même des obligations constitutionnelles de la Couronne.

Le Nitassinan n'est pas un simple espace économique susceptible d'être mobilisé au gré des priorités gouvernementales : il constitue le fondement identitaire, culturel et spirituel des Innus de Uashat mak Mani-utenam. Toute mesure législative qui vise à accélérer l'exploitation ou la transformation du territoire doit impérativement respecter le titre ancestral, les droits protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi que les normes découlant de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, notamment le principe du consentement libre, préalable et éclairé.

L'honneur de la Couronne et l'objectif de réconciliation commandent que les Premières Nations soient impliquées en amont, de manière significative et structurante, dans toute décision susceptible d'affecter leurs droits. Un régime accéléré qui relègue la consultation à une étape ultérieure, qui en laisse les modalités indéterminées ou qui permet des interventions sur le territoire avant l'achèvement du processus décisionnel ne satisfait pas à ces exigences.

En conséquence, ITUM réitère que des modifications substantielles doivent être apportées au Projet de loi Q-5 afin d'y intégrer explicitement :

- l'obligation de consultation en amont de la phase de désignation ;
- un mécanisme clair, obligatoire et financé de consultation et d'accommodement;
- des garanties strictes empêchant toute atteinte anticipée aux droits par la réalisation de travaux préparatoires sans consultation préalable et consentement.

À défaut de telles modifications substantielles, le Projet de loi Q-5 porterait atteinte aux droits constitutionnels des Innus de UMM et serait incompatible avec les obligations du Québec en vertu du droit constitutionnel et des normes internationales applicables. Dans ces circonstances, ITUM soumet respectueusement que le Projet de loi Q-5 ne devrait pas être adopté et doit être rejeté.