



UASHAT MAK MANI-UTENAM

Réflexion politique d'ITUM quant au Projet de loi no 1

Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

RÉFLEXION POLITIQUE DÉPOSÉE PAR INNU TAKUAIKAN

UASHAT MAK MANI-UTENAM

LE 27 FÉVRIER 2026



INNU TAKUAIKAN
UASHAT MAK MANI-UTENAM

Table des matières

Les Innus de UMM.....	2
Préoccupations et recommandations spécifiques d'ITUM quant au Projet de loi 1	5
1. Absence de participation des Innus de UMM.....	5
2. Les peuples autochtones relégués au préambule	6
3. Violation de l'autodétermination des Innus de UMM.....	9
4. Incompatibilité du concept d'intégrité territoriale du Québec avec les droits des peuples autochtones et la contestation de la frontière Québec-Labrador	10
5. Atteinte à l'accès à la justice	11
6. Violation de la DNUDPA	12
Conclusion	13

Sous toute réserve, sans préjudice

Innu Takuaikan Uashat mak Mani-utenam (ci-après « **ITUM** ») dépose cette réflexion politique en son nom en tant que gouvernement traditionnel et en représentation des intérêts des Innus de Uashat mak Mani-utenam (ci-après « **Innus de UMM** »). Cette réflexion politique est déposée **SOUS 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 à l'égard de la démarche constitutive envisagée.

Les Innus de UMM

Depuis des millénaires, les Innus de UMM possèdent, habitent, fréquentent et utilisent un vaste territoire s'étendant sur une grande partie de la péninsule Québec-Labrador, territoire qu'ils appellent leur Nitassinan, afin d'y vivre et pratiquer leur mode de vie unique fondée notamment sur la chasse, la pêche, la cueillette et le piégeage.

Le Nitassinan peut être sommairement décrit comme suit : 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. Tout le Nitassinan se trouve au nord du 49e parallèle.

Aujourd'hui encore, les Innus de UMM occupent et fréquentent intensément l'entièreté de leur Nitassinan afin de poursuivre leur mode de vie unique et transmettre leur culture distinctive. Le lien que les Innus de UMM maintiennent avec la terre est profondément ancré dans leur identité, leur spiritualité et leur culture. Le Nitassinan constitue pour les Innus de UMM leur maison, leur épicerie, leur ferme, leur école et de leurs livres d'histoire. Le Nitassinan et ses ressources naturelles ont permis à la société innue de UMM de survivre à travers les siècles, de jouir d'un mode de vie unique, de tisser des liens spirituels et culturels particuliers avec l'ensemble du territoire, ses ressources naturelles et son écosystème et d'assurer la pérennité de la collectivité des Innus de UMM.

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* 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 possède des droits inhérents et préexistants, notamment le droit de se gouverner et le droit 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.

La gouvernance d'ITUM repose sur un ordre juridique innu autonome, antérieur à la souveraineté européenne et jamais éteint. Cet ordre juridique encadrait et encadre toujours les mécanismes décisionnels, la régulation du territoire et les relations avec d'autres peuples. Il constitue le fondement normatif de l'exercice contemporain de la compétence inhérente de la communauté.

ITUM rappelle enfin que toute initiative — passée, présente ou future — envisagée par le gouvernement et pouvant affecter les droits des Innus de UMM ne peut être menée sans l'obtention de leur consentement et sans leur participation pleine et effective aux processus décisionnels susceptibles d'affecter leurs droits, leurs terres et leur avenir collectif.

Résumé des préoccupations des Innus de UMM à l'égard du Projet de loi 1

Le 9 octobre 2025, le gouvernement du Québec a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi no 1, intitulé *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. Dans sa version actuelle, le projet de loi 1 porte atteinte aux droits ancestraux et issus de traités des Innus de UMM et est incompatible avec les obligations du Québec en vertu du droit constitutionnel et des normes internationales applicables.

Le projet de loi no 1 édicte trois textes fondamentaux : la Constitution du Québec, la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* et la *Loi sur le Conseil constitutionnel*. Il prévoit également des modifications à la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi qu'à diverses lois du Québec. Il s'agit donc d'une réforme d'une portée exceptionnelle, destinée à restructurer l'État québécois au sein du Canada.

Ce projet de loi s'inscrit dans la foulée des travaux du Comité consultatif sur les enjeux constitutionnels du Québec au sein de la fédération canadienne, mis sur pied par le gouvernement du Québec. Ce Comité a déposé son rapport en novembre 2024 et y recommande notamment l'adoption d'une Constitution du Québec. Or, le Comité reconnaît lui-même, dans son rapport, que bien qu'elle soit d'intérêt, la question de la relation entre l'État québécois et les peuples autochtones n'a pas été traitée de manière spécifique.

¹ (L.C. 2021, ch. 14)

Cette omission est fondamentale. Les travaux du Comité, tout comme le texte proposé, démontrent que les réalités juridiques, territoriales et politiques des communautés autochtones — dont les Innus de UMM — n'ont pas été intégrées à la réflexion constitutionnelle. Il n'y a eu aucune démarche de co-construction.

Le projet de loi a ainsi été élaboré sans la participation des détenteurs de droits constitutionnels susceptibles d'être directement affectés. Cette absence de co-création contrevient aux exigences découlant de l'honneur de la Couronne et du principe de réconciliation. Elle est également incompatible avec le principe du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) consacré par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA). Le Québec a reconnu les principes de la DNUDPA dans une motion adoptée à l'unanimité en 2019.

Le projet de loi no 1 omet par ailleurs toute reconnaissance explicite des droits protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, incluant les droits ancestraux, le titre ancestral et les droits issus de traités. Ces droits sont constitutionnellement garantis depuis plus de quarante ans et ne peuvent être ignorés ni subordonnés par une initiative législative provinciale.

La gouvernance d'ITUM ne tire pas son origine des lois canadiennes ou québécoises. Elle s'enracine dans l'ordre juridique innu, préexistant à l'arrivée des Européens et à toute affirmation de souveraineté coloniale sur le Nitassinan. Cet ordre juridique constitue un système normatif complet, autonome et toujours vivant, qui encadre notamment l'organisation politique, la gestion du territoire et les responsabilités envers les générations futures.

Les Innus ne sont pas un groupe minoritaire au sein de la province du Québec. Ils constituent un peuple fondateur, qui occupait et gouvernait son territoire bien avant l'arrivée des Européens. Les premières relations des Innus de UMM avec les Français se sont établies dans un esprit d'alliance, de coexistence et de respect mutuel, fondé sur la reconnaissance de deux ordres juridiques distincts appelés à coexister sans subordination de l'un à l'autre — selon une logique comparable au principe de la Two Row Wampum, soit deux peuples naviguant côte à côte, sans ingérence dans les affaires internes de l'autre.

La relation qui lie les Innus de UMM au gouvernement du Québec est une relation de Nation à Nation, non une relation de subordination. Le Projet de loi n° 1 ne reflète aucunement cette réalité politique et juridique fondamentale.

En conséquence, ITUM recommande le retrait du projet de loi no 1 ou, à tout le moins, sa révision complète dans le cadre d'un véritable processus constituant conforme aux exigences du droit constitutionnel canadien et aux normes internationales applicables.

En raison de la gravité et de l'ampleur des atteintes potentielles aux droits et intérêts des Innus de UMM, ITUM concentre sa réflexion politique sur certains enjeux structurants et sur des dispositions précises qui illustrent de manière éloquentes l'incompatibilité du projet de loi no 1 avec les obligations du Québec envers les peuples autochtones.

L'analyse qui suit démontre que le processus est vicié par des lacunes fondamentales dans la conception même du Projet de loi. En conséquence, la seule avenue compatible avec le respect des droits des Innus de UMM est le retrait du projet de loi no 1 et l'amorce d'un véritable processus constituant fondé sur la reconnaissance pleine et entière des droits autochtones. Un tel processus doit reposer sur la participation pleine, effective et décisionnelle des peuples autochtones concernés.

Préoccupations et recommandations spécifiques d'ITUM quant au Projet de loi 1

1. Absence de participation des Innus de UMM

Le respect des relations de Nation à Nation, le principe de réconciliation et l'honneur de la Couronne constituent des impératifs constitutionnels qui commandent la participation continue, éclairée et significative des peuples autochtones à toute démarche susceptible d'affecter leurs droits. Ces principes ne relèvent pas de la simple convenance politique : ils découlent directement du cadre constitutionnel canadien et de la jurisprudence constante de la Cour suprême du Canada.

Ces principes trouvent également leur fondement dans la préexistence des peuples autochtones à l'affirmation de la souveraineté européenne et dans la reconnaissance que leurs ordres juridiques, leurs institutions politiques et leurs systèmes normatifs existaient bien avant la formation de la province.

L'élaboration d'un projet de Constitution provinciale constitue manifestement une initiative d'une portée exceptionnelle, susceptible d'influencer la hiérarchie normative applicable sur le territoire et d'entraîner des répercussions directes ou indirectes sur les droits ancestraux, les droits issus de traités et l'exercice du droit à l'autodétermination des Innus de UMM. Une telle démarche exige, à tout le moins, une consultation approfondie des peuples autochtones, menée de bonne foi, dès les premières étapes du processus.

Or, aucune consultation préalable n'a été menée auprès des Innus de UMM dans le cadre de l'élaboration du projet de loi no 1. Il n'y a eu ni co-construction, ni processus structuré permettant la participation effective des peuples autochtones.

Par ailleurs, le principe du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE), consacré par la DNUDPA, renforce cette exigence. Une réforme constitutionnelle provinciale qui prétend redéfinir les fondements normatifs applicables sur le territoire sans la participation des peuples autochtones concernés est incompatible avec ces standards contemporains.

L'absence de processus de co-création ne constitue pas une simple lacune procédurale : elle vicie fondamentalement la légitimité du projet de loi no 1. Un texte constitutionnel élaboré sans la participation des peuples autochtones, dont les droits sont constitutionnellement protégés, ne

peut prétendre respecter le principe de réconciliation qui sous-tend l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

En conséquence, cette absence de co-création, à elle seule, commande le rejet du Projet de loi no 1 ou, à tout le moins, sa suspension jusqu'à la mise en place d'un véritable processus constituant fondé sur la participation pleine, effective et décisionnelle des Innus de Uashat mak Mani-utenam.

Au minimum, le gouvernement du Québec détient des obligations et devoirs fiduciaires envers les Innus de UMM. 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.

L'honneur de la Couronne et le principe de réconciliation constituent des impératifs qui doivent guider le Québec dans ses relations avec les communautés autochtones. L'honneur de la Couronne est toujours en jeu dans ses relations avec les peuples autochtones et il impose des obligations concrètes, notamment l'obligation de consulter et d'accommoder. Pour ce qui est du principe de réconciliation, il ne s'agit pas d'un objectif politique facultatif : il structure l'interprétation et la mise en œuvre de l'article 35 et exige un véritable dialogue, la reconnaissance des droits préexistants et la participation significative des peuples autochtones aux décisions susceptibles d'affecter leurs droits. Toute démarche constitutionnelle élaborée sans co-création et sans reconnaissance des droits des peuples autochtones est incompatible avec ces exigences jurisprudentielles.

2. Les peuples autochtones relégués au préambule

Le préambule du Projet de loi prévoit notamment :

- « Le Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles, les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des nations autochtones du Québec. »
- « Le Québec reconnaît qu'il existe au sein du Québec des nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, innue, micmacque, mohawk, naskapi, wendat, wolastoqiyik et inuit. »
- « 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. »

Aucun autre article du Projet de loi ne traite des communautés autochtones, de leurs droits, de leurs intérêts ou de leurs systèmes juridiques. Aucun article ne définit la relation entre les ordres juridiques autochtones et la Constitution proposée.

D'emblée, il importe de noter qu'en évitant le terme « peuples autochtones » et en recourant exclusivement au terme « Premières Nations », le projet de loi atténue implicitement la dimension juridique et politique de ce statut particulier. Le droit international reconnaît aux peuples autochtones un statut et des droits spécifiques, notamment le droit à l'autodétermination. ITUM choisit donc d'employer les termes « peuples autochtones », qui reflètent avec justesse sa réalité historique, politique et juridique, ainsi que les standards internationaux applicables.

La reconnaissance contenue au préambule peut avoir une portée politique et symbolique. Toutefois, elle ne confère aucun droit substantiel nouveau et ne modifie en rien le statut constitutionnel des peuples autochtones. De plus, cette reconnaissance est expressément limitée par la formule « dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles », ce qui subordonne implicitement les droits autochtones à l'interprétation que le Québec fait de ses propres compétences.

Il est significatif que cette Constitution aille moins loin que la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec* (RLRQ, c. E-20.2), laquelle contient une section spécifique sur les peuples autochtones. L'article 11 de cette loi prévoit 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.
»

Or, dans le Projet de loi no 1, cette reconnaissance est reléguée au préambule plutôt que d'être intégrée dans les dispositions normatives.

Plus préoccupante encore est la mention selon laquelle l'Assemblée nationale reconnaît aux « Premières Nations » et aux Inuit « le droit de maintenir et de développer leur langue et leur culture d'origine ». Cette formulation est doublement problématique. D'une part, elle n'a aucune valeur contraignante. D'autre part, elle réduit la reconnaissance des peuples autochtones à des droits linguistiques et culturels « d'origine », minimisant ainsi leurs droits politiques, territoriaux et institutionnels.

Les droits à l'autodétermination, à l'autonomie gouvernementale, au consentement préalable, libre et éclairé, à la gouvernance de leurs institutions juridiques, politiques et éducatives sont totalement absents. Cette absence détonne avec le préambule de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* qui indique dans son préambule : « le gouvernement du Canada reconnaît que les relations avec les peuples autochtones doivent être fondées sur la reconnaissance et la mise en oeuvre du droit inhérent à l'autodétermination, y compris le droit à l'autonomie gouvernementale ».

Ainsi, en parlant de langue et de culture « d'origine », le texte fige les peuples autochtones dans une vision passéiste et colonialiste, niant l'évolution contemporaine de leurs institutions et de leurs systèmes juridiques.

De plus, la spécification de « au sein du Québec » quant à la reconnaissance des peuples autochtones est inacceptable. Les peuples autochtones ne tirent pas leur existence du Québec. Il s'agit de peuples préexistants à la formation du Canada et même des frontières². Les peuples autochtones ne sont pas subordonnés à la souveraineté québécoise et ne peuvent être limités à des entités internes au Québec. De surcroît, cette spécification est fautive dans le cas des Innus de UMM considérant que le Nitassinan chevauche la province du Québec et du Labrador.

Or, il semble que le Québec ne soit pas au même diapason que le Canada lorsqu'une comparaison est faite avec le préambule de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* qui indique : « toutes les doctrines, politiques et pratiques qui reposent sur la supériorité de peuples ou d'individus — ou qui prônent celle-ci — en se fondant sur des différences d'ordre national, racial, religieux, ethnique ou culturel, y compris les doctrines de la découverte et de *terra nullius*, sont racistes, scientifiquement fausses, juridiquement sans valeur, moralement condamnables et socialement injustes; »

Hormis les énoncés contenus au préambule, aucun article du projet de loi no 1 ne traite des droits des peuples autochtones, de leurs intérêts, de leurs institutions ou de leurs ordres juridiques. Cette absence est d'autant plus frappante qu'il s'agit d'un texte fondateur de l'ordre constitutionnel québécois. Un projet de Constitution moderne aurait, à tout le moins, dû reconnaître explicitement les droits ancestraux et les droits issus de traités des peuples autochtones du Québec, incluant le titre ancestral et les dimensions inhérentes à l'autonomie gouvernementale protégées par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Une telle reconnaissance ne constituerait pas une concession politique, mais la simple prise en compte d'un cadre juridique déjà existant et contraignant.

Or, le silence quasi total du projet de loi no 1 à l'égard des peuples autochtones, mises à part les mentions limitées et non contraignantes dans le préambule, constitue un recul marqué par rapport au corpus juridique actuel relatif aux droits des peuples autochtones. Depuis plus de quarante ans, la jurisprudence canadienne a consolidé la reconnaissance des droits territoriaux, des droits issus de traités et des compétences autochtones.

Cette omission est d'autant plus préoccupante que le projet de loi reconnaît explicitement d'autres groupes « au sein du Québec », notamment les Acadiens. La reconnaissance formelle de certaines communautés culturelles, sans reconnaissance équivalente des peuples autochtones — pourtant titulaires de droits distincts et préexistants — crée une hiérarchisation implicite incompatible avec le cadre constitutionnel canadien.

Les peuples autochtones ne peuvent être assimilés à de simples minorités culturelles au sein de l'État québécois. Ils constituent des peuples distincts, titulaires de droits inhérents et préexistants à l'affirmation de la souveraineté de la Couronne. Les réduire à une mention symbolique au préambule d'un projet constitutionnel, alors que d'autres groupes bénéficient d'une

² *Terre-Neuve-et-Labrador (Procureur général) c. Uashaunnuat (Innus de Uashat et de Mani-Utenam)*, 2020 CSC 4, [2020] 1 R.C.S. 15

reconnaissance explicite dans le corps même du texte, traduit une minimisation de leur statut juridique particulier.

Une telle approche minimise la relation de nation à nation qui devrait structurer les rapports entre l'État québécois et les peuples autochtones et s'écarte complètement du principe de réconciliation.

3. Violation de l'autodétermination des Innus de UMM

Les articles 2 et 60 du Projet de Constitution prévoient que les dispositions de la nouvelle Constitution l'emportent sur toute règle de droit incompatible. Cette clause de préséance normative soulève des préoccupations sérieuses quant à ses effets potentiels sur l'exercice du droit à l'autodétermination des Innus de Uashat mak Mani-utenam.

Le droit à l'autodétermination des peuples autochtones n'est pas un concept abstrait ou purement politique. Les droits des Innus sur le Nitassinan et leurs compétences de gouvernance ne découlent pas d'une délégation provinciale. Ils trouvent leur source dans leur préexistence en tant que peuple distinct. Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada, l'objectif de l'article 35 est la réconciliation entre la souveraineté affirmée de la Couronne et la préexistence des peuples autochtones. Une disposition constitutionnelle provinciale qui aurait pour effet de subordonner ou de fragiliser l'exercice concret de l'autonomie innue irait à l'encontre de cet objectif fondamental.

La Cour suprême du Canada s'est récemment penchée sur cet enjeu dans le *Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuit et des Métis*, 2024 CSC 5. Dans cet arrêt, la Cour suprême a confirmé la validité constitutionnelle de la cette loi et reconnu que les peuples autochtones exercent une compétence propre en matière de protection de l'enfance.

Il est significatif que le gouvernement du Québec ait contesté la constitutionnalité de la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis (L.C. 2019, ch. 24) (Loi fédérale)* jusqu'à la Cour suprême du Canada. Cette posture contentieuse, combinée à l'adoption d'une clause de préséance normative dans le Projet de Constitution, soulève des inquiétudes légitimes quant à l'intention et aux effets possibles de l'article 2.

Dans ce contexte, l'article 2 du Projet de Constitution québécoise soulève des interrogations fondamentales. Si la Constitution du Québec devait l'emporter sur « toute règle de droit incompatible », cela pourrait-il inclure des lois adoptées par les Innus de Uashat mak Mani-utenam dans l'exercice de leurs compétences inhérentes, notamment en vertu de la Loi fédérale?

À titre d'exemple, la *Loi Tshisheuatishitau*, adoptée par ITUM dans la foulée de la Loi fédérale, constitue le cadre normatif choisi par ITUM en matière de services de bienveillance à l'égard des enfants et des familles. Cette loi incarne un exercice concret d'autonomie gouvernementale. Toute tentative, directe ou indirecte, de subordonner cette loi ou d'autres initiatives d'autonomie

à une hiérarchie normative provinciale serait incompatible avec l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Il est particulièrement préoccupant que le Projet de loi affirme avec force l'autonomie du Québec à l'égard du gouvernement fédéral, tout en demeurant silencieux sur l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Cette asymétrie révèle une conception unilatérale de l'autodétermination : revendiquée pour l'État québécois, mais niée aux peuples autochtones préexistants.

L'adoption d'une Constitution québécoise ne peut avoir pour effet de réduire, de restreindre ou de subordonner les droits inhérents des Innus de Uashat mak Mani-utenam. Toute interprétation en ce sens serait non seulement inconstitutionnelle, mais incompatible avec les engagements du Québec en matière de réconciliation et de respect des droits des peuples autochtones.

4. Incompatibilité du concept d'intégrité territoriale du Québec avec les droits des peuples autochtones et la contestation de la frontière Québec-Labrador

Le Projet de loi 1 fait référence à l'intégrité territoriale du Québec, 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 peuples autochtones, dont les Innus de UMM, détiennent des droits ancestraux et des droits issus de traités protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Ces droits ne sont ni théoriques ni symboliques. Ils sont constitutionnellement reconnus et juridiquement exécutoires. La Cour suprême du Canada a confirmé à maintes reprises que les droits ancestraux trouvent leur fondement dans l'occupation antérieure du territoire par les peuples autochtones (*R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507 ; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010), et que le titre ancestral confère un droit exclusif d'utilisation et de contrôle du territoire (*Tsilhqot'in Nation c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44).

Le Québec ne peut se soustraire 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 démarche constitutive doit donc être envisagée dans le respect strict des droits ancestraux et du principe de l'honneur de la Couronne.

L'invocation de l'« intégrité territoriale » est d'autant plus problématique que les frontières du Québec elles-mêmes demeurent contestées par ce dernier. La frontière entre le Québec et le Labrador continue de faire l'objet de différends persistants, dont les effets se répercutent directement sur l'utilisation et la gouvernance des territoires limitrophes. Bien que modifiée pour la dernière fois par une décision du Comité judiciaire du Conseil privé en 1927, cette délimitation demeure contestée sur le plan politique et historique, et les deux provinces ne se sont jamais

entendues de manière consensuelle sur l'emplacement exact de la frontière. D'ailleurs, cette contestation est imagée dans toutes les cartes provenant du Québec.

Or, dans un litige intenté par les Innus de UMM relativement au Mégaprojet Churchill Falls, le Procureur général du Québec a d'ailleurs choisi de ne pas prendre position sur la validité ou la portée de cette délimitation. Cette posture illustre le caractère non résolu de la question territoriale. Il est donc particulièrement paradoxal que le projet de loi no 1 affirme l'« intégrité territoriale » du Québec comme un principe absolu, alors même que certaines frontières demeurent juridiquement et politiquement sensibles et contestées.

Au-delà de la question interprovinciale, l'enjeu central demeure celui des droits des peuples autochtones. Les frontières provinciales ne sauraient effacer ni limiter les droits des Innus sur le Nitassinan, notamment le droit à l'autodétermination. Ces droits précèdent la création des provinces et ne dépendent pas des découpages administratifs ultérieurs (*Terre-Neuve-et-Labrador (Procureur général) c. Uashaunnuat (Innus de Uashat et de Mani-Utenam)*, 2020 CSC 4). En conséquence, toute affirmation d'intégrité territoriale doit être interprétée à la lumière des droits inhérents et préexistants des peuples autochtones.

5. Atteinte à l'accès à la justice

L'article 5 de la *Loi sur l'autonomie constitutionnelle du Québec* prévoit qu'il serait interdit à certains organismes d'utiliser des fonds publics du Québec pour contester devant les tribunaux 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 ».

Une telle disposition soulève de graves préoccupations constitutionnelles. Comme mentionné précédemment, les Innus de UMM ont dû recourir aux tribunaux à de nombreuses reprises pour faire reconnaître et protéger leurs droits ancestraux et issus de traités. Plusieurs des litiges actuellement pendants comportent une composante constitutionnelle, notamment en matière de droits territoriaux et d'autonomie gouvernementale.

Il est particulièrement préoccupant que la restriction envisagée dépende d'une déclaration unilatérale de l'Assemblée nationale selon laquelle une disposition « protège la nation québécoise ». Une telle qualification politique ne peut avoir pour effet de neutraliser le contrôle judiciaire. Dans un État de droit, la validité constitutionnelle d'une loi ne peut être déterminée exclusivement par l'organe qui l'a adoptée.

L'article 5, s'il était maintenu, créerait un précédent dangereux en permettant au législateur de limiter indirectement la contestation judiciaire de ses propres actes. Une telle disposition est incompatible avec la primauté du droit, avec l'indépendance judiciaire et avec la suprématie constitutionnelle.

En conséquence, cette disposition doit impérativement être retirée de tout Projet de loi.

6. Violation de la DNUDPA

Le silence complet du projet de loi no 1 à l'égard de la DNUDPA est incompatible avec l'évolution contemporaine du droit autochtone et avec les engagements formels du Québec.

Rappelons que le 8 octobre 2019, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité une motion reconnaissant les principes de la DNUDPA et s'engageant à en soutenir la mise en œuvre, notamment par leur intégration dans les lois et politiques québécoises dans une perspective de réconciliation. Cet engagement politique solennel crée une attente légitime quant à la conformité des initiatives législatives majeures du Québec aux standards internationaux relatifs aux droits des peuples autochtones.

Or, le projet de loi no 1, qui se veut un texte fondateur de l'ordre constitutionnel québécois, ne contient aucune référence à la DNUDPA ni à ses principes fondamentaux.

Le projet constitutionnel québécois représente une occasion historique de donner effet aux engagements pris par le Québec en 2019. Une section aurait dû inclure la reconnaissance de la DNUDPA et des engagements fermes du Québec de la mettre en œuvre. D'ailleurs, la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* invite les provinces à s'engager également dans cette mise en œuvre : « [...] le gouvernement du Canada reconnaît que les gouvernements provinciaux et territoriaux et les administrations municipales ont chacun la faculté d'établir leurs propres façons de contribuer à la mise en oeuvre de la Déclaration en adoptant, à cette fin, diverses mesures relevant de leur compétence ».

Au lieu de cela, le silence du texte sur la DNUDPA renforce l'impression d'un document élaboré sans considération adéquate des droits autochtones et sans volonté d'arrimer l'ordre constitutionnel québécois aux standards contemporains en matière de droits des peuples autochtones.

Or, l'adoption par le Canada de la DNUDPA 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 *DNUDPA*, 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 *DNUDPA* 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.

Les gouvernements du Canada et du Québec ont reconnu le bien-fondé des revendications territoriales globales des Innus, y compris les Innus de UMM, en 1979 et en 1980 respectivement en les acceptant pour les fins de négociation d'un traité.

ITUM tient à rappeler que, les Innus de UMM ont entrepris diverses procédures judiciaires dans le cadre de la défense et la reconnaissance de leurs droits et intérêts territoriaux. Par exemple, en 2003, ITUM a déposé une procédure à la Cour supérieure du Québec demandant notamment à la Cour une déclaration de leurs droits ancestraux, y compris du titre ancestral, sur l'ensemble de leur Nitassinan situé au Québec. Cette procédure est toujours active.

En 2022, la Cour supérieure du Québec dans le dossier de la ligne Arnaud-Alouette a jugé que la revendication de droits ancestraux et de droits issus de traités des Innus de UMM dans la région de la Pointe-Noire est de prime abord fondée et crédible et que le gouvernement du Québec avait manqué à son obligation de consulter adéquatement les Innus de UMM relativement à ce projet (*Innus de Uashat et de Mani-Utenam (Innus de UMM) c. Procureur général du Québec*, 2022 QCCS 4625, au para 220).

Les différentes procédures d'ITUM visent notamment la reconnaissance du titre ancestral, d'autres droits ancestraux et des droits issus de traités des Innus de UMM et de la bande traditionnelle Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-Utenam, les obligations des gouvernements du Canada (**PGC**), du Québec (**PGQ**) et de Terre-Neuve-et-Labrador (**TNL**) en ce qui concerne ces droits des Innus de UMM et de la bande traditionnelle Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-utenam, l'opposition à divers projets de développement portant atteinte à ces droits, y compris à l'égard des lignes de transport et des installations d'Hydro-Québec (**HQ**) et de Churchill Falls Labrador Corporation Limited (**CF(L)Co**) ainsi que des réparations des gouvernements et de HQ.

Conclusion

L'honneur de la Couronne et l'objectif de réconciliation commandent que les peuples autochtones soient impliqués en amont, de manière significative et structurante, dans toute décision susceptible d'affecter leurs droits. L'élaboration d'un projet de Constitution provinciale représente l'une des démarches législatives les plus fondamentales qu'un gouvernement puisse entreprendre. Un tel processus ne peut être mené unilatéralement, ni en marge des peuples autochtones dont les droits sont antérieurs à l'ordre juridique provincial. Un projet de Constitution élaboré sans co-construction et sans reconnaissance normative des droits autochtones ne satisfait ni aux exigences de l'honneur de la Couronne, ni à l'objectif de réconciliation qui sous-tend l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le projet de loi no 1 :

- omet toute reconnaissance substantielle des droits ancestraux et issus de traités des Innus de UMM;
- affirme une hiérarchie normative susceptible de subordonner l'exercice de leur autonomie;
- protège une intégrité territoriale dont les frontières sont contestées notamment par le Québec
- restreint potentiellement l'accès aux tribunaux pour faire valoir leurs droits;
- ignore les engagements du Québec à l'égard de la DNUDPA;
- a été élaboré sans participation significative des Innus de UMM.

Dans ces circonstances, le projet de loi no 1 porte atteinte aux droits inhérents et préexistants des Innus de UMM et est incompatible avec les obligations du Québec découlant du droit constitutionnel canadien et des normes internationales applicables.

En conséquence, ITUM soumet respectueusement que le projet de loi no 1 doit être retiré. Toute réforme constitutionnelle future devra être entreprise dans le cadre d'un processus véritablement inclusif, fondé sur la reconnaissance pleine et entière des droits des peuples autochtones, de la DNUDPA, sur le respect du consentement libre, préalable et éclairé, et sur une relation authentique de Nation à Nation.