

**Imposer une nouvelle Constitution du Québec
aux Premières Nations et Inuit encore en 2025 ?
Le projet de loi 1 est inconstitutionnel et illégitime**

Mémoire concernant le Projet de loi n° 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*

Présenté à la Commission des institutions

Par : **Karine Millaire, avocate et professeure**
Droits constitutionnel, droits et libertés de la personne, droit autochtone
Faculté de droit – Université de Montréal

Tiohtià:ke (Montréal)
21 novembre 2025

Résumé : Le présent mémoire démontre que le projet de loi 1 (PL1) est inconstitutionnel tant sur la forme que sur le fond. Aucun processus constituant n'ayant été suivi, la loi qui en découlerait ne pourrait être qualifiée de « constitution ». Si adopté, le PL1 pourrait mener à de graves violations de droits constitutionnels des personnes et groupes au Québec, en plus de nier, diminuer – voire violer – les droits constitutionnels et inhérents des Premières Nations et Inuit. Le PL1 affirme l'« intégrité territoriale » du Québec et sa « souveraineté » culturelle et parlementaire tout en ignorant la souveraineté préexistante des peuples autochtones bien reconnue par les tribunaux au Québec et au Canada. Le PL1 ne reconnaît pas les Premières Nations et Inuit en tant que peuples. Il intègre plutôt ces nations *dans* le Québec qui est présenté comme la nation ayant la souveraineté prédominante. Le PL1 s'inscrit en faux avec le principe de l'honneur de la Couronne, les droits ancestraux et issus de traités garantis par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Note sur l'autrice

Karine Millaire, avocate, Ph.D. est professeure experte en droit constitutionnel, droits et libertés de la personne et droit autochtone à l'Université de Montréal. Elle a notamment mis sur pied le nouveau cours obligatoire Droit des Premiers Peuples sur les enjeux contemporains et les fondements des systèmes juridiques autochtones, en réponse à l'appel à l'action 28 de la Commission Vérité et Réconciliation. Depuis 2015, elle a enseigné à l'Université d'Ottawa puis à l'Université de Montréal des cours en droit public et constitutionnel.

Les recherches de la professeure Millaire portent sur l'autonomie personnelle et collective, le consentement des personnes, groupes et peuples autochtones, l'aménagement et la protection des droits et libertés fondamentaux en contexte de pluralisme culturel, normatif et constitutionnel et la décolonisation des pratiques institutionnelles, incluant en matière de sécurité culturelle. Elle est notamment membre du Centre de recherche en Éthique (CRÉ) et du Centre de recherche interdisciplinaire sur la justice intersectionnelle, la décolonisation et l'équité (CRI-JaDE).

Issue de la Nation Wendat et avocate depuis 2008, la professeure Millaire a antérieurement pratiqué le litige au sein du contentieux du Procureur général du Québec (Justice – Québec) et agi plus récemment comme conseillère juridique à la Commission de la Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec-Labrador.

Le 9 octobre 2025, le Ministre de la Justice a rendu public le projet de loi 1 *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec* (ci-après « PL1 »). L'objet du PL1 est « d'édicte[r] la Constitution du Québec ». Pourtant, **aucun processus constituant** n'a été suivi, le PL1 ayant été entièrement élaboré derrière des portes closes. Une simple consultation menée *après* son dépôt ne peut d'aucune façon remplacer un processus constituant.

Or, s'il était adopté, le PL1 pourrait mener à des **violations graves de droits constitutionnels**. L'architecture générale du PL1 vise à augmenter les pouvoirs du gouvernement tout en réduisant considérablement toute possibilité de remettre en cause la légalité des actes de l'État. Or, l'un des fondements les plus importants d'un État de droit est la séparation des pouvoirs et le contrôle de la légalité des actions de l'État. Constitue une atteinte sans précédent au principe de la primauté du droit le fait d'empêcher de contester la constitutionnalité de lois¹. De plus, permettre de déroger aux droits humains sans aucune contextualisation ni justification² constitue une négation de l'idée même qu'il existe des droits et libertés fondamentaux devant être à l'abri des aléas politiques – paradigme faisant consensus depuis la Seconde Guerre mondiale et la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

Qui plus est, en affirmant unilatéralement l'autonomie et la « souveraineté » du Québec sur ce qui serait « son territoire », le PL1 impose cette souveraineté aux Premières Nations et Inuit dans une approche relevant en tout point du colonialisme. **Tant par la forme que par le contenu, le PL1 ignore – voire viole – l'honneur de la Couronne, les droits constitutionnels des Premières Nations et Inuit et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones** (ci-après « DNUDPA ») adoptée en 2007.

Le présent mémoire se concentre plus particulièrement sur les droits et intérêts des peuples autochtones.

A. La forme : L'absence de processus constituant et l'imposition du PL1 violent les droits constitutionnel et inhérents des Premières Nations et Inuit

Les tribunaux reconnaissent de façon constante que les peuples autochtones ont une **souveraineté préexistante**³ à celle imposée historiquement par la Couronne, c'est-à-dire une souveraineté qui existait bien avant les débats sur l'autonomie du Québec au Canada. Cette souveraineté **existe toujours** et doit être **réconciliée** avec celle de l'État dans un esprit de « justice réconciliatrice⁴ ». Il en découle des droits concrets en matière de consultation, de consentement, d'autonomie gouvernementale. Plus généralement, **le Québec est lié par le principe constitutionnel de l'honneur de la Couronne** qui l'oblige à agir honorablement avec les peuples autochtones à chaque fois que leurs droits et intérêts sont en jeu.⁵ **Aucune dérogation** à ces droits n'est possible.

De plus, les articles 18 et 19 de la DNUDPA exigent des États qu'ils élaborent les politiques et lois touchant aux droits et intérêts des peuples autochtones avec eux, dans une **approche de co-construction**.

¹ PL1, Partie II, article 5.

² PL1, Partie II, article 9.

³ Voir par exemple *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511 ainsi que la décision de la Cour d'appel du Québec ayant confirmé qu'il découle de la souveraineté préexistante des peuples autochtones un droit constitutionnel en matière d'autonomie gouvernementale en matière familiale, rejetant ainsi les prétentions de Québec à l'effet qu'il ne s'agirait que de sa compétence législative. *Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*, 2022 QCCA 185.

⁴ *Québec (Procureur général) c. Pekuakamiulnuatsh Takuhikan*, 2024 CSC 39.

⁵ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511.

Le PL1 viole ces droits et affirme encore plus généralement que le Québec ne serait pas lié par les engagements internationaux du Canada, incluant la DNUDPA.⁶

B. Le fond : Le PL1 nie, réduit – voire viole – des droits constitutionnels des Premières Nations et Inuit

L’article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* garantit les droits des peuples autochtones issus de traités et leurs droits ancestraux. Le PL1 n’intègre toutefois **aucun article reconnaissant des droits** aux Premières Nations et Inuit. Il s’agit d’une négation de droits constitutionnels et garantis par la DNUDPA ainsi que d’une violation du principe de l’honneur de la Couronne.

Or, le PL1 va plus loin que de simplement ignorer les droits des peuples autochtones. L’architecture générale du projet de loi a pour **effet de réduire – voire violer – ces droits** contrairement au principe de **l’honneur de la Couronne** puisque :

1. Le PL1 mentionne les Premières Nations et Inuit au préambule, mais ce pour affirmer qu’ils « existe[nt] au sein du Québec ». Le PL1 **exclut donc la reconnaissance de droits préexistants pour intégrer les peuples autochtones dans le Québec qui est présenté comme la nation ayant la souveraineté prédominante**. Cela constitue la reproduction de l’approche coloniale déjà vécue par ces peuples sur les territoires dont ils sont les gardiens.
2. Le PL1 **ne reconnaît pas que les Premières Nations et Inuit sont des « peuples »**, contrairement à la DNUDPA et à la jurisprudence claire du Québec et du Canada.
3. Le PL1 **réduit** plutôt les Premières Nations et Inuit à un statut de simples « **descendants des premiers habitants du pays** » (voir le préambule)
4. Le PL1 impose l’idée que le territoire *du* Québec serait « indivisible⁷ », insistant sur l’« **intégrité territoriale⁸** » et la « **souveraineté⁹** » du Québec tout en **ignorant celle des Premières Nations et Inuit**. Les peuples autochtones ne pourraient, selon ce projet de loi, que « maintenir et développer leur langue et leur culture d’origine ». Les droits territoriaux et de gouvernance sont complètement ignorés, voire niés.
5. L’imposition des « droits collectifs » de la « nation québécoise » sur les droits des peuples autochtones est également affirmée par des **dispositions d’interprétation spécifiques**. Alors que les droits des Premières Nations et Inuits sont réduits, le PL1 précise que ceux de la nation québécoise « s’interprètent de manière extensive¹⁰ ». Le PL1 propose la création d’un Conseil constitutionnel ayant pour mandat d’interpréter la Constitution du Québec. Or, les facteurs explicitement précisés dont devrait tenir compte ce Conseil ne portent que sur les droits et « caractéristiques fondamentales du Québec », son « patrimoine commun », son « intégrité

⁶ PL1, Partie I, article 58.

⁷ PL1, Partie I, article 23.

⁸ Voir le Chapitre IV « L’intégrité territoriale du Québec », de la Partie II du PL1 ainsi que la Partie I, article 49 ; Partie II, article 14(4)

⁹ PL1, Partie I, articles 25, 35, 40 ; Partie II, article 1, 9, 10

¹⁰ PL1, Partie I, article 7.

territoriale », ses « revendications historiques », son « autonomie » et son « économie »¹¹. **Pas une seule mention de l'existence des peuples autochtones ou de leurs droits.**

Pourtant, le PL1 prévoit que le gouvernement du Québec « soutient activement l'essor des communautés francophones et acadienne¹² ». La négation des droits et de l'importance de l'« essor » des Premières Nations et Inuit ne saurait d'autant plus être qualifiée d'oubli.

Par conséquent, nous recommandons que le PL1 soit retiré ou rejeté, aucun amendement ne pouvant remédier à l'absence en amont de véritable processus constituant et respectueux des droits notamment des Premières Nations et Inuit. **Le PL1 est inconstitutionnel et illégitime.**

Si le PL1 est adopté, nous prévoyons qu'il en découlera notamment les conséquences suivantes :

- La simple loi qui en découlerait n'aurait de constitutionnel que le nom. **Comme aucun processus constituant n'a été suivi, il ne s'agirait pas d'une constitution.**
- En pratique, plusieurs dispositions de cette simple loi seraient vouées (i) à ne pas avoir **aucune portée juridique réelle** en raison de la préséance des règles constitutionnelles ; ou encore (ii) à **générer des contestations judiciaires longues et coûteuses**, ce pour défendre des droits pourtant bien reconnus sans équivoque par les tribunaux.
- Pire encore, imposer une nouvelle Constitution aux Premières Nations et Inuit en 2025 constituerait **un acte de recolonisation divisif nuisible pour les relations entre les peuples, une violation claire du principe de l'honneur de la Couronne**. Il s'agit d'un geste complètement opposé à une démarche de réconciliation.

¹¹ PL1, Partie II, article 3.

¹² PL1, Partie I, article 50.