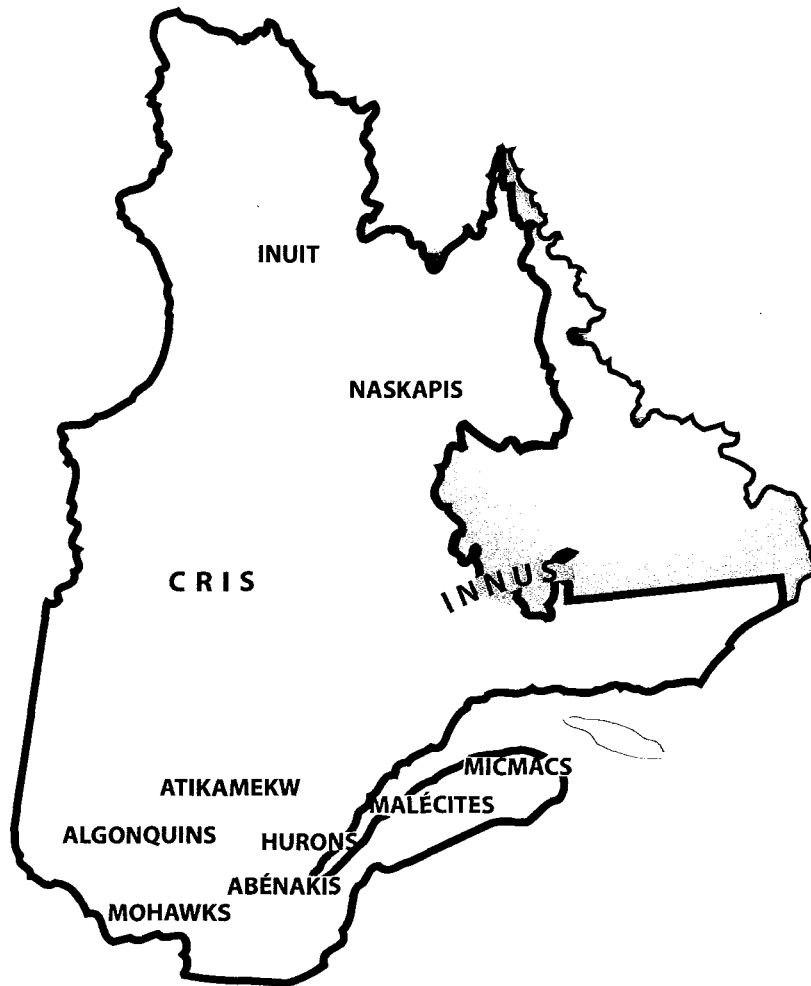
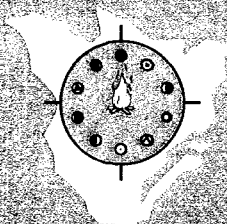


Territoire du Québec = Territoire non-cédé

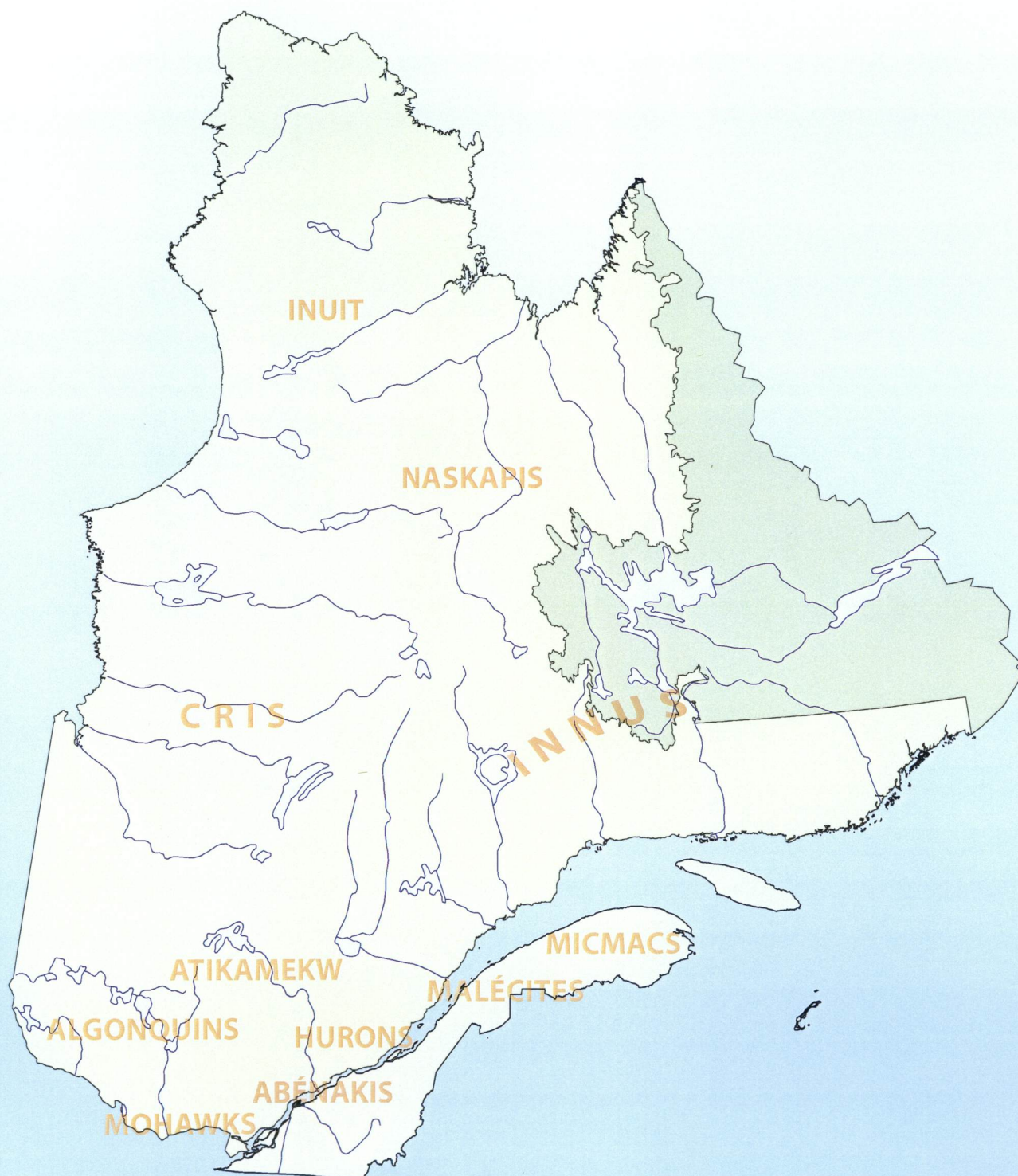


Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail



ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS  
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

22 OCTOBRE 2008



# Q U E S T I O N S

de L'assemblée des Premières Nations  
du Québec et du Labrador (APNQL)

Présenté à

la

**Commission de l'économie et du travail**

dans le cadre des

**Consultations particulières et auditions publiques  
sur l'occupation du territoire forestier et la constitution  
des sociétés d'aménagement des forêts**

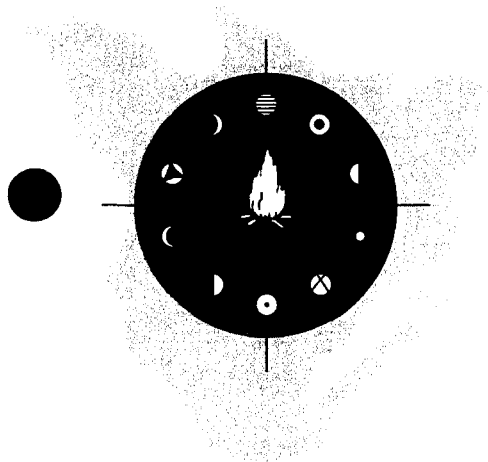


22 octobre 2008

## QUESTIONS

de L'assemblée des Premières Nations  
du Québec et du Labrador (APNQL)

- 1- Le Québec veut prendre sa place sur le plan international. Est-il prêt à prendre en compte la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et à s'en inspirer dans sa conduite avec les Premières Nations? Est-il prêt à examiner formellement cette question avec l'APNQL?
- 2- L'Assemblée nationale du Québec a adopté en 1985 une Déclaration de reconnaissance des Nations autochtones. Est-il prêt aujourd'hui à évaluer la portée de ce geste avec l'APNQL, et éventuellement à remettre à jour cette déclaration.
- 3- Le Québec est-il prêt à s'engager au-delà des mots au relèvement des conditions de vie des Premières Nations? Dans le cadre de ses responsabilités constitutionnelles, le Québec peut faire beaucoup plus qu'il ne le fait présentement, entre autres, dans le domaine du développement du territoire et des ressources, du développement de l'emploi, de la participation à la gouvernance du territoire, etc.
- 4- Le Québec veut intensifier le développement du Nord du Québec et de ses ressources, ce qu'il appelle son Plan Nord, alors que les revendications des Premières nations sur ce même territoire sont connues depuis des décennies. Le Québec veut-il vraiment rendre aux Premières Nations la place qui leur revient dans le développement du territoire et des ressources?
- 5- Le Québec a mis en place des structures de gestion du territoire, notamment les Conférences régionales des élus, sans prendre en compte le statut et les droits des Premières Nations et malgré leurs objections formelles. Le Québec est-il prêt à reconnaître le rôle des Premières Nations dans la gouvernance du territoire, et à modifier les structures qu'il a mises en place afin de permettre une gouvernance équitable et harmonieuse du territoire et des ressources?
- 6- Le Québec a mis de l'avant un pacte sur l'emploi qui ignore les Premières Nations. Est-il prêt à corriger cet « oubli » inacceptable et à écouter ce que les Premières Nations ont à proposer pour l'avenir de leurs jeunes?
- 7- Le Québec adopte régulièrement des mesures législatives et administratives qui affectent de nombreux aspects de la vie des Premières Nations sans prendre en compte leurs droits, leurs particularités ou les situations particulières qui sont les leurs. Les récents amendements à la Loi de la protection de la jeunesse en sont un exemple marquant. Pourquoi toujours contourner les Premières Nations, faire comme si elles n'existaient pas? Pourquoi attendre que les problèmes se présentent alors que le Québec pourrait travailler en amont avec les Premières Nations, plutôt que de les convoquer en commission parlementaire, très tard dans le processus décisionnel. De quoi le Québec a-t-il peur?



Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of the  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

250, Place Chef Michel Laveau, suite 201, Wendake, QC G0A 4V0  
Tél.: (418) 842-5020 / 842-5274 FAX: 842-2660

## Consultations particulières et auditions publiques document de travail :

# L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés d'aménagement des forêts

*Document soumis par*

**l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador**

*à la*

**Commission de l'économie et du travail**

**Le 22 octobre 2008**

**Consultations particulières et auditions publiques**  
**Commission de l'économie et du travail**

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>LE DEVELOPPEMENT DE TERRITOIRE QUEBECOIS : UN TERRA NULLIUS MODERNE .....</b>	<b>3</b>
<b>LE PLAN NORD : PAS SANS LES PREMIERES NATIONS .....</b>	<b>4</b>
<b>UNE RELATION POLITIQUE A PRENDRE EN COMPTE .....</b>	<b>5</b>
<b>UN CONTEXTE JURIDIQUE A CONSIDERER .....</b>	<b>6</b>
<b>VERS UNE NOUVELLE APPROCHE .....</b>	<b>7</b>
<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>8</b>



**Consultations particulières et auditions publiques**  
**Commission de l'économie et du travail**

**INTRODUCTION**

La proposition de réforme du régime forestier québécois soumise à la réflexion par le biais, d'abord d'un livre vert, puis par la publication d'un document de travail et enfin par la tenue des audiences de la présente Commission parlementaire, représente une nouvelle preuve éloquente de l'ignorance du gouvernement à l'égard des droits et des intérêts des Premières Nations sur le territoire. À moins qu'il ne s'agisse d'aveuglement volontaire, ce qui de toute façon conduit au même résultat, c'est-à-dire à la négation de nos droits.

À la lecture des documents soumis à la réflexion ainsi que des informations pertinentes mises à notre disposition, il appert que le gouvernement prend pour acquis que l'ensemble du territoire québécois est soumis à sa pleine et seule autorité, qu'il n'existe aucun titre ancestral Premières nations ou aucun droit ancestral en lien direct avec la forêt. Or, ceux et celles qui s'intéressent le moins aux questions concernant les Premières Nations reconnaissent que le territoire québécois n'a jamais fait l'objet de traité historique et qu'ainsi, la question des droits territoriaux des premiers habitants de ce territoire demeure entière.

Depuis plus de 400 ans, les relations entre Premières Nations et immigrants européens, devenus par la suite Canadiens ou Québécois, ont grandement évolué, mais surtout elles ont été marquées, depuis au moins les cent dernières années, par un colonialisme étatique visant ni plus ni moins l'extinction des peuples Premières nations. Aujourd'hui, le discours a changé, les méthodes ont évolué, mais le fondement demeure le même. Il consiste à limiter au maximum la reconnaissance et l'exercice des droits non cédés par les Premières Nations, au profit d'un État qui impose ses règles sans trop se soucier des manquements à ses obligations, souvent de nature constitutionnelle, à l'égard des Premières Nations et de leurs droits.

Le projet de révision du régime forestier québécois est symptomatique de cette attitude marquée par un fondement colonialiste qui semble ne pas vouloir disparaître. Au contraire, il semble que le gouvernement du Québec, avec ses multiples projets de développement territorial, d'occupation du territoire, de Plan Nord ou de nouvel espace économique, s'emploie plus que jamais à mettre de l'avant des initiatives qui auraient très certainement des effets importants et néfastes sur les titres et les droits des Premières Nations ainsi que, de façon plus fondamentale, sur les relations entre le gouvernement québécois et les gouvernements des Premières Nations.

Depuis le début de ce processus de révision du régime forestier, de nombreux leaders des Premières Nations du Québec ont manifesté leurs inquiétudes et appréhensions. Plusieurs communautés ont soumis des mémoires dans lesquels elles exprimaient leurs commentaires et proposaient un certain nombre de recommandations. Aujourd'hui, force est de constater que la volonté du gouvernement de véritablement tenir compte des Premières Nations dans la gestion de la forêt a été largement surestimée. Il est assez étonnant de constater que les commentaires et propositions des Premières Nations ont à toute fin pratique été ignorés. Le projet soumis pour réflexion n'offre rien de substantiel aux Premières Nations. À sa face même, il apparaît davantage comme une injure aux Premières Nations qui doivent se battre chaque jour pour défendre leurs droits sur leur territoire ancestral et ses ressources.

**Consultations particulières et auditions publiques**  
**Commission de l'économie et du travail**

Le présent mémoire présente des réactions générales au projet de réforme de la Loi en abordant les aspects fondamentaux qui préoccupent les Chefs des Premières Nations du Québec : le développement du territoire, les relations avec le gouvernement du Québec et l'importance de la participation des nations Premières nations.



**Consultations particulières et auditions publiques**  
**Commission de l'économie et du travail**

**LE DEVELOPPEMENT DE TERRITOIRE QUEBECOIS : UN TERRA NULLIUS MODERNE**

Le Québec n'a jamais vraiment tenu compte des droits et intérêts des Premières Nations dans la gestion de la forêt, comme dans l'exploitation de toute autre ressource naturelle. Adoptée en 1970, la première véritable politique forestière ne faisait aucune mention des Premières Nations. En 1986, la nouvelle Loi sur la forêt adoptée par l'Assemblée nationale comportait bien quelques considérations aux intérêts des Premières Nations, mais elles étaient grandement incomplètes et issues d'une vision colonialiste assez évidente.

Il est intéressant de noter qu'en 2002, dans l'entente connue sous le nom de « La Paix des Braves » entre la nation crie et le gouvernement provincial, l'État québécois adopte une position à l'égard de la foresterie, qui apparaît très intéressante à première vue, et qui est surtout porteuse d'avenir pour les relations avec les autres Premières Nations. Or, depuis ce temps, l'expérience indique que le gouvernement n'est pas disposé à reconnaître le même type de relations sur la gestion forestière avec les autres Premières Nations. Il faudra d'ailleurs attendre la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, en 2004, pour qu'une attention particulière soit portée par le gouvernement aux préoccupations des Premières Nations. Cette Commission a le mérite d'avoir brisé une barrière en incitant les gouvernements et les intervenants du milieu d'inclure les Premières Nations dans la gestion des ressources. On ne parle pas encore de véritable cogestion, mais on s'en approche. L'idée d'une cogestion des ressources forestières entre le Québec et les Premières Nations fait son chemin même si, dans bien des cas, cette idée germe dans l'esprit d'intervenants qui n'ont aucune connaissance des droits ancestraux des Premières Nations, encore moins des enjeux constitutionnels qui y sont liés.

Puis, en 2007, les participants du Sommet sur l'avenir du secteur forestier québécois adoptent une déclaration qui affirme que « les Premières Nations participent de façon particulière et distincte des autres intervenants aux décisions relatives à la gestion forestière, dans le respect de leur identité et de leurs droits ancestraux ». Cette déclaration est lourde de sens et il en découle un principe directeur dans la présente démarche du gouvernement.

Dans la présente démarche basée sur la volonté du gouvernement de régionaliser la gestion des ressources forestières, ce dernier souhaite que les Premières Nations « s'impliquent au sein de la direction des futures sociétés d'aménagement des forêts », ajoutant que ces sociétés constituent « des lieux privilégiés pour être au cœur des décisions, pour établir des objectifs de développement, pour maintenir ou tisser des liens d'affaires, et pour faire valoir des préoccupations particulières ». Est-ce que les droits des Premières Nations sont, aux yeux du Québec, des « préoccupations particulières » qui peuvent faire l'objet d'une discussion, voire d'une sanction, à une table composée majoritairement de représentants municipaux et d'organismes régionaux?

Depuis très longtemps, mais surtout depuis la création, en 2006, des Conférences régionales des élus (CRÉ), l'APNQL et l'ensemble des Premières Nations du Québec ont mis en garde le gouvernement du Québec de vouloir « municipaliser » les Premières Nations, de vouloir déléguer sa responsabilité constitutionnelle de traiter « de nation à nation » avec elles. Le présent projet tente une nouvelle fois de forcer les Premières Nations à négocier leurs droits avec des entités régionales ne possédant ni les compétences ni l'autorité pour le faire. Quand il écrit dans

**Consultations particulières et auditions publiques**  
**Commission de l'économie et du travail**

le document de travail que « la relation de nation à nation qui caractérise les rapports entre les communautés Premières nations et le gouvernement ne serait nullement remise en question ou amoindrie par la révision proposée du régime forestier », le gouvernement se trompe et se contredit. Il est d'ailleurs assez surprenant de voir le gouvernement continuer de croire que les Premières Nations acceptent de se plier au jeu des CRÉ et autres organismes du genre. Comment croire, même sans connaître l'état du droit et la relation politique existante (voir ci-bas), que des communautés Premières nations accepteraient de se voir obliger de marchander leurs droits au territoire à une table composée essentiellement d'élus municipaux, dont les préoccupations des Premières Nations sont pour la plupart perçues comme des agressions.

Cela étant, les Premières Nations ne sont pas contre le développement régional et ne sont aucunement contre la formation d'alliances entre communautés et municipalités. Cependant, fondamentalement, la relation politique ne doit pas être altérée entre l'État et les Premières Nations.

La véritable réponse des Premières Nations au projet de nouveau régime forestier est « cogestion », ou plus concrètement, « co-élaboration » des normes entre le gouvernement du Québec et les Premières Nations concernées, sur les territoires concernés. Une table régionale, quelle qu'elle soit, ne pourra jamais tenir compte des droits et titres des Premières Nations dans la gestion des ressources.

**LE PLAN NORD : PAS SANS LES PREMIERES NATIONS**

Récemment, le premier ministre du Québec annonçait ce qu'il appelle le « Plan Nord » qui consiste en une vision ambitieuse d'occupation du territoire et de développement du vaste territoire situé au-delà du 49<sup>e</sup> parallèle. Dans un discours théâtral devant des partisans réunis en Conseil général du Parti libéral du Québec, le premier ministre a scandé « c'est à nous », tentant ainsi de faire vibrer la corde nationaliste des Québécois pour légitimer un projet de développement d'un territoire qui n'appartient pas totalement au Québec. Ce « nous », bien qu'il se veuille certainement inclusif, ne tient pas compte de l'existence des nations distinctes possédant des droits particuliers sur ces territoires. Il s'agit d'un discours qui ressemble à ceux exprimés, il y a plus de quatre siècles, par des explorateurs qui, parlant du Nouveau Monde, le qualifiaient de « terra nullius », c'est-à-dire un territoire sans maître.

Il est donc facile de comprendre que les Premières Nations aient adopté une attitude sceptique, voire d'appréhension, face à ce Plan Nord. Le Plan Nord sera un succès si des conditions essentielles sont remplies: le respect des droits, le règlement des revendications territoriales et une co-gestion dans la mise en valeur du territoire. Le Plan Nord serait ainsi une occasion de tourner le dos à la politique d'exclusion que les gouvernements du Canada et du Québec imposent aux Premières Nations : exclusion de la gouvernance du territoire, exclusion du développement économique, exclusion du pacte sur l'emploi, etc. Le Québec a ici une chance de se démarquer, de joindre le geste à la parole, de mettre fin à l'attitude colonialiste qui prévaut encore dans la relation avec les Premières Nations. Cela signifie un nouveau paradigme basé sur la reconnaissance d'une véritable cogestion du territoire.

## **Consultations particulières et auditions publiques**

### **Commission de l'économie et du travail**

Il y a déjà plus de 10 ans que la Commission royale sur les peuples Premières nations recommandait dans son rapport que soient instaurés des systèmes de cogestion et de compétence mixte dans les territoires traditionnels des nations Premières nations. La composition de ces organes devrait être fondée sur le principe de la parité relative entre les représentants des nations Premières nations et ceux du gouvernement. Ainsi, l'élaboration des normes et des mesures d'exploitation du territoire devrait se faire sur une base d'égalité, dans un cadre de souveraineté partagée.

Cette recommandation était exprimée pour l'ensemble du territoire canadien, mais elle s'applique avec encore plus de poids au Québec, dont une grande partie du territoire demeure grevé d'un titre ancestral Premières nations.

Qu'on le veuille ou non, il s'agit d'une route que le Québec devra emprunter un jour ou l'autre. Le Plan Nord lui fournit cette belle occasion.

#### **UNE RELATION POLITIQUE A PRENDRE EN COMPTE**

En juin 2003, le premier ministre du Québec signait, avec le Chef de l'APNQL, un Engagement politique mutuel qui créait le Conseil conjoint des élus. Ce Conseil, composé d'un nombre égal de représentants élus, s'est réuni à plusieurs reprises. Toutefois, ces rencontres n'ont pas permis d'atteindre les objectifs qui avaient été fixés, notamment celui convenu dans l'Engagement politique mutuel de « progresser dans une meilleure connaissance du point de vue de chacun ». Le présent document illustre l'un des éléments sur lequel le point de vue des peuples Premières nations n'a pas été compris ou carrément négligé.

Le Conseil conjoint des élus avait pourtant pour mandat d'aborder en priorité le thème du « territoire et des ressources ». L'un des premiers sujets traités à cette table de travail a été l'importance que chaque Première Nation puisse se prononcer convenablement sur tout processus de gestion de leur territoire. Il a été mis en évidence qu'avant de pouvoir prétendre à toute consultation significative des Premières Nations, l'arrimage de l'approche gouvernementale en matière de consultation des communautés et l'application de principes sous-tendant une véritable consultation des Premières Nations devaient être adressés en priorité. À cet effet, le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador adopté en juin 2003 par l'Assemblée des Chefs a officiellement été déposé au gouvernement du Québec. Une réponse adéquate à ce Protocole est toujours attendue.

Par ailleurs, il est important de rappeler que la dernière rencontre du Conseil conjoint des élus remonte au 20 janvier 2005, et qu'aucun bilan politique n'a encore été produit depuis sa création. Depuis ce temps, plusieurs conflits se sont cristallisés ou sont apparus. Ces conflits entre Premières Nations et gouvernement du Québec reposent dans une forte proportion sur la gestion des forêts.

L'un de ces conflits, impliquant les Innus de Pessamit, se retrouve actuellement devant les tribunaux. Le recours aux procédures judiciaires par le Conseil des Innus de Pessamit illustre l'ampleur du problème qui réside dans la gestion des ressources naturelles, notamment de la gestion des ressources forestières, dans ce cas-ci. Les Innus de Pessamit ne représentent pas un

**Consultations particulières et auditions publiques**  
**Commission de l'économie et du travail**

cas isolé. D'autres Premières Nations utilisent des moyens différents pour faire entendre leur désarroi face à l'indifférence du gouvernement québécois à l'égard de leurs droits, mais les principes et les objectifs demeurent les mêmes.

À maintes reprises, l'APNQL et plusieurs de ses membres ont exprimé leurs visions, leurs aspirations et leur volonté de faire partie intégrante des multiples prises de décision qui affectent chaque jour les territoires et les ressources naturelles. De nombreux mémoires, lettres et autres documents ont été produits et déposés auprès de plusieurs ministères afin de faire connaître les besoins et les droits des Premières Nations. Trop souvent, ces requêtes sont restées sans réponse.

**UN CONTEXTE JURIDIQUE A CONSIDERER**

Les Premières Nations du Québec n'ont jamais cédé leurs titres et leurs droits sur leurs territoires ancestraux. Depuis 1973, la Cour suprême du Canada a réitéré à maintes reprises que l'occupation ancestrale du territoire par les Premières Nations leur confère, en droit canadien, un titre prioritaire au titre de la Couronne. En conséquence, les provinces canadiennes ne détiennent pas, et n'ont jamais détenu, de droits exclusifs sur les terres publiques dont elles sont propriétaires. Leur droit de propriété est subordonné au titre aborigène (ou titre indien) et aux autres droits ancestraux. De même, les provinces ne peuvent légalement prélever des revenus des terres publiques grevées d'un titre aborigène. Les revenus provenant de ces terres sont réservés, en toute logique, aux Premières Nations détentrices du titre aborigène sur les terres publiques.

La Loi constitutionnelle de 1982 garantit les droits ancestraux des peuples Premières Nations. Ces droits comprennent le titre aborigène qui reconnaît aux Premières Nations le droit de faire usage et d'occuper leurs terres en exclusivité.

Rappelons que la compétence de la province de Québec à l'égard des terres publiques est définie à l'article 109 de la Loi constitutionnelle de 1867. Les limites au droit de propriété de l'article 109 définissent le champ d'application du paragraphe 92(5) et, par conséquent, de toutes les lois provinciales qui en découlent. Parmi ces lois provinciales, se trouvent la Loi sur les terres du domaine de l'État, la Loi sur les forêts, la Loi sur les mines, la Loi sur Hydro-Québec. Le champ d'application de toutes ces lois du Québec est subordonné au titre aborigène et aux autres droits ancestraux, puisqu'il est clairement établi par la jurisprudence (notamment dans l'arrêt *Delgamuukw*<sup>1</sup>) que les lois provinciales ne peuvent pas éteindre ces droits.

Ce qui frappe à la lecture de ces lois du Québec, c'est qu'elles donnent l'impression que le gouvernement du Québec détient un droit de propriété exclusif sur le territoire, alors qu'il n'en est rien. Ce droit de propriété a toujours été limité et conditionnel.

Le gouvernement ne peut plus se dérober derrière l'ignorance de l'état du droit. L'antériorité de l'occupation du territoire par les Premières Nations a produit d'importants effets juridiques et le gouvernement doit en tenir compte. En 1888, dans l'affaire *St. Catherine's Milling*<sup>2</sup>, le Conseil privé, alors le plus haut tribunal de l'Empire britannique, a décidé que lorsque les provinces avaient reçu la propriété des terres publiques en 1867, ce droit de propriété était subordonné au

<sup>1</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010.

<sup>2</sup> *St. Catherine's Milling and Lumber Co. c. The Queen* (1888), 14 A.C. 46

**Consultations particulières et auditions publiques**  
**Commission de l'économie et du travail**

titre aborigène<sup>3</sup>. La Cour suprême du Canada a réaffirmé cette règle de droit en 1997 dans l'affaire *Delgamuukw*.

En 1888, le Conseil privé avait également mis en doute la capacité des provinces de prélever des revenus des ressources naturelles sur les terres où le titre aborigène n'avait pas été éteint. La Cour suprême du Canada a repris cet énoncé dans l'affaire *Nation Haïda*<sup>3</sup> en novembre 2004. Puisque le titre de plusieurs nations Premières Nations n'a jamais été éteint, on peut s'interroger sur la capacité juridique du gouvernement du Québec de prélever des revenus des ressources naturelles, hydro-électriques, forestières, minières ou éoliennes.

Il est ainsi possible d'affirmer que les terres du domaine de l'État se trouvent en réalité dans un domaine partagé entre l'État et les Premières Nations détentrices d'un titre, et que les droits fondamentaux de ces dernières ont priorité sur ceux de l'État.

**VERS UNE NOUVELLE APPROCHE**

Les Premières Nations ne sont pas des interlocuteurs comme d'autres. Elles forment des peuples distincts qui détiennent des droits originaux (les tribunaux utilisent l'expression latine « *sui generis* ») et spécifiques sur les terres et les ressources. Ces droits ont fait l'objet d'une évolution constante au fil des ans. C'est dans ce contexte que l'on doit aborder toutes les questions qui concernent le développement du territoire, particulièrement de l'exploitation des ressources.

Le projet de réforme du régime forestier ne reflète pas l'État du droit et les limites constitutionnelles qui exigent du gouvernement provincial qu'il reconnaisse les droits ancestraux des Premières Nations.

Pour des considérations politiques et économiques, tout autant que juridiques, la gestion des terres et des ressources naturelles au Québec ne doit plus se faire sans la collaboration des Premières Nations qui détiennent des droits sur elles.

Dans cette perspective, une remise en question approfondie, non seulement du projet de réforme du régime forestier, mais également du Plan Nord, s'impose. Entre autres, il y a nécessité d'élaborer un régime conjoint de prises de décision à l'égard de toute activité réalisée sur les territoires ancestraux. Ce nouveau régime conjoint permettrait la mise en place d'un processus fonctionnel de cogestion locale et décisionnelle, dans lequel les Premières Nations y joueraient un rôle prépondérant.

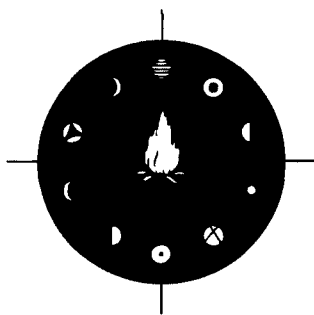
---

<sup>3</sup> *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministère des Forêts)*, 204 C.S.C. 73, voir par. 59.

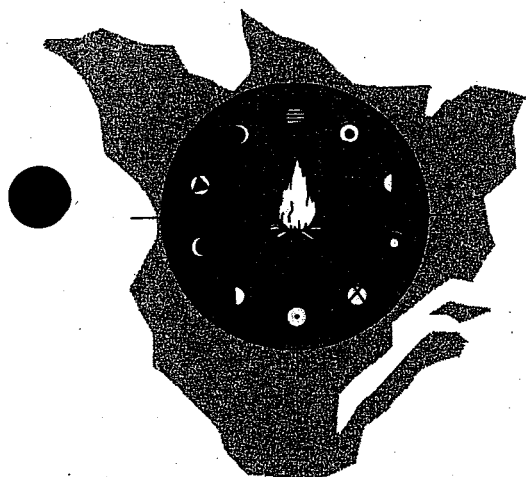
**Consultations particulières et auditions publiques**  
**Commission de l'économie et du travail**

**LISTE DES ANNEXES**

- Les Premières Nations au Québec réaffirment les principes fondamentaux de co-existence pacifique – 19 mai 1998
- Résolution no 13/2004 – Opposition aux impacts de la création par le Québec des Conférences régionales des élus (Loi 34)
- Engagement politique mutuel – 17 juin 2003
- Relations harmonieuses et cogestion de la décision : le défi du Conseil conjoint des élus
- Mémoires déposés au gouvernement du Québec :
  - Dans le cadre des consultations sur la stratégie de développement durable, 1<sup>er</sup> novembre 2007
  - Position de l'APNQL sur la question énergétique au Québec, 11 janvier 2005
  - Le droit des Premières Nations à la cogestion du territoire - Dans le cadre des consultations sur le projet de loi 122, 17 novembre 2005
  - Commission d'étude scientifique, publique et indépendante chargée d'examiner la gestion des forêts du domaine de l'état, Août 2004
  - Dans le cadre du projet de loi modifiant la Loi sur les forêts et la tenue de la commission parlementaire générale, Août 2000







Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of the  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

250, Place Chef Michel Laveau, bur. 201, Wendake, QC G0A 4V0  
Tél. : (418) 842-5020 / 842-5274 Téléc. : (418) 842-2660

Le 19 mai 1998

## **LES PREMIÈRES NATIONS AU QUÉBEC RÉAFFIRMENT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE CO-EXISTENCE PACIFIQUE**

Les principes suivants énoncent le statut et les droits inhérents des Peuples autochtones au Québec. Ces principes servent de fondement aux relations harmonieuses, à l'élaboration efficace de politiques et aux négociations équitables avec les gouvernements non autochtones au Canada. Il est entendu que les droits - ancestraux, issus de traités ou autres - sont garantis également aux hommes et aux femmes autochtones:

### **Jouissance de tous les droits fondamentaux**

1. Les Peuples autochtones au Québec ont le droit de jouir pleinement et effectivement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales - collectifs et individuels - sans entrave ou discrimination, tels que reconnus par le droit international et interne.

### **Statut unique des Peuples autochtones**

2. Les Peuples autochtones forment chacun un «peuple» et une «nation» distincts, tels que reconnus en droit international et interne. La capacité des Peuples autochtones de conclure des traités est un aspect et une manifestation importants de leur statut unique.

### **Droit à l'autodétermination**

3. Les Peuples autochtones ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

### **Droit à l'autonomie gouvernementale**

4. Les Peuples autochtones ont droit à l'autonomie gouvernementale sur leurs territoires traditionnels, ou sur les terres possédées, occupées ou utilisées autrement par eux. Ils ont le droit de décider de leurs propres institutions sociales, économiques et politiques et d'assurer l'intégrité de leurs sociétés et territoires.

### **Autoidentification et droits culturels**

5. Les Peuples autochtones ont droit à leurs propres identité, culture, langue, coutumes, traditions et spiritualité.

### **Droits fonciers et droits aux ressources**

6. Les Peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer les liens particuliers, spirituels et matériels, qui les unissent à leurs terres, à leurs territoires, à leurs eaux fluviales et côtières, et aux autres ressources traditionnellement possédés, occupés ou utilisés autrement par eux, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations actuelles et futures.
7. Les Peuples autochtones ont le droit de posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires, c'est-à-dire l'ensemble de leur environnement comprenant les terres, l'air, les eaux fluviales et côtières, la banquise, la flore, la faune et les autres ressources traditionnellement possédés, occupés ou utilisés autrement par eux. Ils ont notamment droit à la pleine reconnaissance de leurs lois, traditions et coutumes, de leur régime foncier et des institutions chargées d'exploiter et de gérer leurs ressources.
8. Les Peuples autochtones ont le droit de chasser, de pêcher, de piéger, de récolter, de cueillir et de faire du troc tout au long de l'année dans les zones traditionnellement possédés, occupées ou utilisées autrement par eux.
9. Les Peuples autochtones ont le droit à des mesures efficaces de la part des gouvernements non autochtones contre toute ingérence ou toute aliénation ou limitation de ces droits ou tout obstacle à leur exercice. En aucun cas, les Peuples autochtones ne pourront être privés de leurs propres moyens de subsistance, lesquels comportent des dimensions essentielles d'ordre économique, social, culturel et spirituel.

## Questions relatives au développement et à l'environnement

10. Les Peuples autochtones ont le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus de développement touchant leurs territoires, leurs terres et leurs ressources. À ces fins, ils peuvent conclure des ententes portant sur le partage des revenus et d'autres moyens de distribution de la richesse.
11. Dans la planification et la mise en oeuvre du développement, le principe du consentement libre et éclairé obligatoire des Peuples autochtones intéressés doit être respecté. Le besoin de protéger l'intégrité de l'environnement pour les générations actuelles et futures, de même que l'importance du développement durable et équitable, sont des principes fondamentaux.

## Importance du pouvoir de conclure des traités et des droits issus de traités

12. Conformément à leur statut unique, les Peuples autochtones ont le droit de conclure des traités de nation à nation. La relation de nation à nation est fondée sur l'égalité et la coexistence pacifique des peuples. Toute idée de domination, de subjugation ou d'exploitation est rejetée.
13. Lorsque les Peuples autochtones concernés le souhaitent, le pouvoir de conclure des traités doit être reconnu comme un moyen essentiel d'assurer la reconnaissance et le respect adéquats de leurs droits fondamentaux, notamment ceux qui ont trait à leurs terres et à leurs ressources, et des ententes connexes sur le partage. Les doctrines désuètes de dépossession, notamment celle de la *terra nullius*, ne peuvent être invoquées contre les Peuples autochtones ou leurs droits.
14. Les droits issus de traités dont sont les titulaires les Peuples autochtones comprennent les droits reconnus antérieurement ou ultérieurement, au moyen d'accords sur les droits territoriales. Les droits des Peuples autochtones issus de traités conclus à l'extérieur du Canada ou avant la Confédération, de même que le titre aborigène, doivent être explicitement reconnus en vertu de la Partie II de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

## Droit de déterminer leurs propres rapports

15. Les Peuples autochtones ont le droit de déterminer librement leurs propres rapports dans un esprit de coexistence pacifique, d'intérêt mutuel et de plein respect.

### **Participation aux processus constitutionnels et autres**

16. Les Peuples autochtones ont le droit de participer directement à la révision de la constitution et aux autres processus décisionnels susceptibles de les toucher ou de toucher leurs droits. Lorsque le statut, les droits ou les territoires des Peuples autochtones sont directement touchés, tout changement au cadre politique et constitutionnel canadien nécessite le consentement libre et éclairé des Peuples concernés.
17. Pour enrichir leurs droits fondamentaux, les Peuples autochtones doivent avoir accès à un processus constitutionnel qui garantit leur participation pleine et entière.

### **Proclamation royale de 1763**

18. Les droits des Peuples autochtones, reconnus et confirmés dans la Proclamation royale du 7 octobre 1763, bénéficient d'une protection constitutionnelle, puisque la Proclamation est un instrument constitutionnel.

### **Accords de transferts financiers**

19. Les gouvernements du Canada et du Québec s'engagent à mettre en oeuvre l'accès équitable des Peuples autochtones aux ressources financières à certaines fins fondamentales. Ces fins comprennent l'exercice efficace de l'autonomie gouvernementale, la promotion de l'égalité des chances, la réduction des disparités régionales, la poursuite des initiatives économiques autochtones et la fourniture de services essentiels et d'infrastructures communautaires de bonne qualité.
20. Conformément à leurs statuts et droits, les Peuples autochtones ont le droit à l'immunité fiscale.

### **Normes nouvelles ou naissantes**

21. Les normes internationales nouvelles ou naissantes relatives au statut et aux droits des Peuples autochtones doivent être pleinement prises en considération dans la négociation d'ententes nouvelles ou révisées avec des gouvernements non autochtones. En outre, il faut prendre pleinement en considération les recommandations de la Commission royale sur les Peuples autochtones.

### **Aucune cession ou extinction des droits fondamentaux**

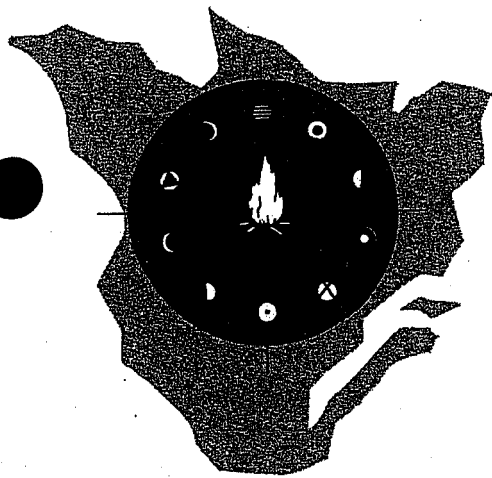
22. Les droits fondamentaux des Peuples autochtones sont des droits de l'homme - collectifs et individuels - et ne peuvent faire l'objet de cession, d'extinction ou d'autres formes de destruction. Ces droits peuvent être enrichis, conformément à leur reconnaissance et leur affirmation en vertu du droit constitutionnel canadien, du droit international et du droit autochtone.
23. Les politiques gouvernementales et les lois actuelles doivent être modifiées de manière à y éliminer toute notion ou obligation coercitive de cession et d'extinction des droits des Peuples autochtones.

### **Partenariat plutôt qu'unilatéralisme**

24. Tout partenariat avec les gouvernements non autochtones doit être fondé sur les principes de l'égalité et du consentement libre et éclairé des Peuples autochtones. Les mesures unilatérales prises par ces gouvernements contre les Peuples autochtones témoignent d'un manque de respect envers le statut et les droits de ces derniers, si bien qu'elles doivent être rejetées.

### **Imposition de positions politiques des gouvernements non autochtones**

25. Les notions d'intégrité territoriale, de souveraineté non autochtone et d'«effectivité» législative ou réglementaire ne peuvent être imposées aux Peuples autochtones de manière à engendrer l'inégalité, la domination ou d'autres formes de colonialisme.
26. En particulier, il est répréhensible que des gouvernements non autochtones lient l'acceptation des notions d'intégrité territoriale, de souveraineté non autochtone et d'«effectivité» législative ou réglementaire à l'octroi de ressources financières aux Peuples autochtones. De tels liens sont particulièrement inacceptables relativement aux services essentiels, aux infrastructures communautaires et au développement économique des Peuples autochtones.



Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of the  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

250, Place Chef Michel Laveau, bur. 201, Wendake, QC G0A 4V0  
Tél. : (418) 842-5020 / 842-5274 Téléc. : (418) 842-2660

## RÉSOLUTION NO 13/2004

### OPPOSITION AUX IMPACTS DE LA CRÉATION PAR LE QUÉBEC DES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS (LOI 34)

**ATTENDU QUE** le gouvernement du Québec a adopté, le 13 décembre 2003, le projet de loi 34 créant des Conférences régionales des élus; et

**ATTENDU QUE** la création des Conférences régionales des élus porte préjudice à l'autonomie gouvernementale et territoriale des Premières Nations,

**IL EST RÉSOLU** que les Chefs en assemblée mandatent par la présente le Chef régional de l'APNQL pour qu'il manifeste fermement et officiellement au gouvernement du Québec l'opposition des Chefs du Québec à tout effet de la mise en place des Conférences régionales des élus sur le territoire des Premières Nations et décidée sans leur consentement;

**IL EST ÉGALEMENT RÉSOLU** que les Chefs en assemblée mandatent le Chef régional de l'APNQL pour qu'il identifie, avec l'appui du Comité stratégique des Chefs, tous les moyens légaux, politiques et administratifs de s'opposer aux actions des Conférences régionales des élus qui peuvent avoir un impact sur les droits et le développement des Premières Nations.

**PROPOSÉE PAR :** Chef Steeve Mathias, Long Point

**APPUYÉE PAR :** Chef Raphaël Picard, Betsiamites

**ADOPTÉE À SAINTE-FOY, LE 29 JANVIER 2004**

Ghislain Picard  
Chef régional

## Engagement politique mutuel

**L**e Gouvernement du Québec et l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador conviennent de développer et de maintenir des relations harmonieuses et respectueuses.

À cette fin, ils s'engagent, de bonne foi, dans une démarche politique conjointe.

Ils établissent un conseil conjoint des élus, sans préjudice à leurs juridictions respectives, aux relations bilatérales qu'ils entretiennent ou à la relation fiduciaire entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations.

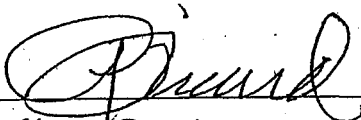
Ce conseil, formé d'un nombre égal d'élus, se réunira, au besoin, à compter de l'automne 2003 et mettra fin à ses travaux exploratoires au printemps 2004.

Le Premier ministre du Québec et l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador conviennent d'aborder notamment les thématiques suivantes :

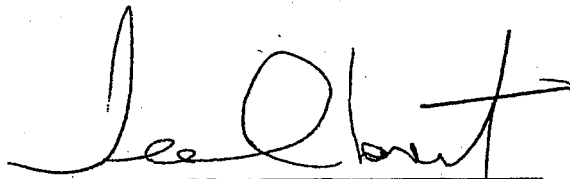
- Le territoire et les ressources;
- La fiscalité et le développement de l'économie;
- Les services à la population autochtone sur et hors réserve.

Cette démarche politique innovatrice permettra de progresser dans une meilleure connaissance du point de vue de chacun. Elle pourrait mener à terme à la mise en place d'un mécanisme d'échanges politiques permanent.

Le Premier ministre s'engage à ce que les membres désignés de son gouvernement participent activement à ce conseil et l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, représentée par le chef régional, s'engage également à ce que les chefs désignés de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador y contribuent pleinement.



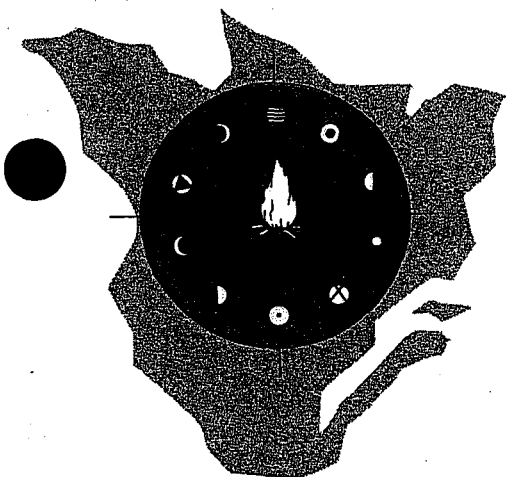
Ghislain Picard,  
Chef régional de l'Assemblée des  
Premières Nations du Québec et du  
Labrador



Jean Charest,  
Premier ministre du Québec

Le 17 juin 2003





Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of the  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

250, Place Chef Michel Laveau, bur. 201, Wendake, QC G0A 4V0  
Tél. : (418) 842-5020 / 842-5274 Téléc. : (418) 842-2660

## RELATIONS HARMONIEUSES ET COGESTION DE LA DÉCISION :

### LE DÉFI DU CONSEIL CONJOINT DES ÉLUS

L'engagement politique mutuel conclu le 17 juin 2003 entre le gouvernement du Québec et l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador a pour objectif le développement et le maintien de relations harmonieuses, de gouvernement à gouvernement, entre les Premières Nations et le gouvernement du Québec. Le Conseil conjoint des élus, qui réunit un nombre égal d'élus de part et d'autre, créé lors de la signature de l'Engagement politique mutuel, doit s'assurer de l'atteinte de cet objectif.

Lorsque deux partenaires souhaitent établir et maintenir des relations harmonieuses, ils doivent éviter de s'imposer des mesures unilatérales l'un à l'autre; chaque partenaire doit prendre en compte le statut, les besoins et les capacités de l'autre.

Comment faire en sorte que toute les mesures adoptées par le gouvernement du Québec et qui affectent les Premières Nations ne soient pas adoptées et appliquées unilatéralement, sans le consentement et sans la participation des Premières Nations? C'est la question centrale qui est posée. La clarté et la qualité de la relation de gouvernement à gouvernement entre les Premières Nations et le Québec et le succès de l'Engagement politique mutuel comme geste durable et significatif seront largement tributaires de la réponse que le Québec et les Premières Nations sauront apporter à cette question.

La cogestion de la décision équivaut à l'élimination des chevauchements de compétences qui affectent actuellement les gouvernements des Premières Nations et les relations qu'ils entretiennent avec les autres gouvernements. Le chevauchement est en partie imputable au fonctionnement de la fédération canadienne, tel que défini par la Loi constitutionnelle. Le travail de clarification qui n'a pu être complété au cours des conférences constitutionnelles sur les questions autochtones au cours des années 1980, à la suite du rapatriement de la constitution canadienne en 1982, nous fait cruellement défaut depuis, et ce, malgré la reconnaissance de nos droits ancestraux dans la Loi constitutionnelle de 1982. Les Premières Nations paient le prix de ce chevauchement : le plein exercice de leurs droits ancestraux est sans cesse remis à une date ultérieure, ou jusqu'à ce que les tribunaux les aient reconnus; les politiques et les programmes qui sont appliqués aux populations des Premières Nations échappent à l'autorité des gouvernements des Premières Nations et répondent rarement aux besoins de ces mêmes populations. De plus, ces mesures appliquées aux Premières Nations sans leur participation à la décision sont

inefficaces et entraînent un gaspillage de fonds publics. Or, dans l'opinion publique, ce gaspillage est souvent reproché, non sans un certain cynisme, aux Premières Nations elles-mêmes.

Les conséquences de cette incurie se traduisent en taux de suicide, de décrochage scolaire, de marginalisation sociale et économique de la population des Premières Nations, qu'elles habitent à l'intérieur ou à l'extérieur des communautés. Tous s'entendent pour les déplorer. Il est temps maintenant de s'entendre pour y mettre fin.

En l'absence du courage politique nécessaire à une reprise du débat constitutionnel sur la place des gouvernements des Premières Nations dans la fédération canadienne, qu'est-il possible de faire? Beaucoup, si l'on accepte de prendre d'abord en compte l'intérêt de la population des Premières Nations et la situation critique qu'elle rencontre.

Pour les gouvernements des Premières Nations, établissons-le clairement et d'emblée, il s'agit d'exercer pleinement nos droits ancestraux et non de se contenter d'une délégation de pouvoirs. Il faut poursuivre cet objectif fondamental, en démontrant que les vingt années ont eu et ont quotidiennement des conséquences néfastes et souvent irréparables pour les Premières Nations. Il est même permis d'espérer qu'en s'attaquant directement et concrètement à la question du chevauchement des responsabilités des trois ordres de gouvernement en présence, on indiquera des pistes de solution pouvant conduire à un accord plus définitif entre eux, en répondant à des peurs et à d'autres blocages qui semblent inspirer actuellement tant le gouvernement du Québec que celui du Canada.

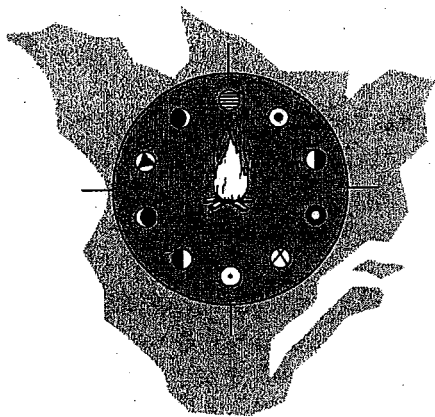
Pour sa part, le premier ministre du Canada a déclaré, lors de la Table ronde Canada-Autochtones qui s'est tenue à Ottawa le 19 avril 2004, que désormais les politiques du gouvernement fédéral destinées aux Autochtones seront adoptées avec les Autochtones. Premier pas dans une bonne direction, il faudra cependant bien faire comprendre au gouvernement canadien que ce ne sont pas seulement les politiques qui leur sont spécifiquement destinées qui affectent les Autochtones, mais l'ensemble des décisions prises par le gouvernement.

C'est là le sens du défi que l'APNQL propose au Conseil conjoint des élus, et dans lequel l'Assemblée des Chefs accepte d'emblée de s'engager. Reprenons la question posée préalablement dans ce texte :

Comment faire en sorte que toutes les mesures adoptées par le gouvernement du Québec et qui affectent les Premières Nations ne soient pas adoptées et appliquées unilatéralement?

Au-delà des peurs et autres blocages constatés, tant dans l'administration publique québécoise que dans la classe politique, le Québec est-il prêt à examiner cette question avec l'APNQL?

Pour notre part, nous croyons que l'Engagement politique mutuel est un premier pas en ce sens. C'est le défi posé aujourd'hui au Conseil conjoint des élus.



Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

MÉMOIRE  
DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

PRÉSENTÉ

DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS SUR LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

À LA  
COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

1er NOVEMBRE 2007

## INTRODUCTION

Créée en 1985, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) est un lieu de rencontre permanent des dirigeants des 43 communautés (ou Premières Nations), représentant dix (10) nations distinctes : les Abénaquis, les Algonquins, les Atikamekw, les Cris, les Hurons-Wendat, les Malécites, les Micmacs, les Mohawks, les Innus et les Naskapis.

L'APNQL fonctionne un peu comme l'ONU. Les Chefs mandatent l'APNQL pour développer divers programmes, projets et politiques dans toutes les sphères d'activités. Il peut s'agir de la santé, de l'éducation, des services sociaux, de l'habitation, de la protection des territoires et des ressources naturelles, de la sécurité publique ainsi que des questions d'ordre politique telles que les relations de gouvernement à gouvernement.

L'APNQL s'est dotée en 1997 d'un Institut de développement durable. Cette organisation a la responsabilité de donner des conseils et d'informer les Premières Nations sur les questions touchant à la foresterie, l'énergie, les changements climatiques, l'environnement, l'eau et des dossiers tels que la mise en œuvre de la Stratégie de développement durable qui en est maintenant à sa deuxième version depuis 1997.

Les Premières Nations ont, à maintes reprises, exprimé leurs visions, leurs aspirations et leur volonté de faire partie intégrante des multiples prises de décision qui sont appliquées chaque jour et qui affectent directement les territoires et les ressources naturelles. De nombreux mémoires, lettres et autres documents ont été produits et déposés auprès de plusieurs ministères afin de faire connaître les besoins et les droits des Premières Nations. Trop souvent, ces requêtes sont restées sans réponse même si diverses initiatives ont été entreprises auprès du gouvernement du Québec au cours des dernières années.

Encore une fois, le gouvernement du Québec présente une stratégie qui ne tient aucunement compte des intérêts et des droits des Premières Nations, alors qu'elle les affecte directement.

La Stratégie gouvernementale de développement durable du gouvernement touche à l'un des éléments les plus fondamentaux des Premières Nations : le territoire. Dans l'analyse de cette Stratégie, il est important de reconnaître aux Premières Nations un caractère particulier et spécifique, car les Premières Nations ne sont pas des interlocuteurs comme les autres. Elles forment des peuples distincts qui détiennent des droits originaux (les tribunaux utilisent l'expression latine « *sui generis* ») et spécifiques sur les terres et les ressources. Ces droits ont fait l'objet d'une évolution constante au fil des ans. C'est dans ce contexte que l'on doit aborder l'analyse de cette stratégie. Les Premières Nations sont incontournables à l'avenir du Québec. Les parlementaires québécois doivent le réaliser.

### Le contexte politique

En juin 2003, le premier ministre du Québec signait, avec le Chef régional de l'APNQL, un *Engagement politique mutuel* qui créait le Conseil conjoint des élus. Ce Conseil s'est réuni à quelques reprises. Toutefois, ces rencontres n'ont pas permis d'atteindre les objectifs qui avaient été fixés, notamment à l'égard du territoire et des ressources. Le Conseil conjoint des élus avait



pourtant le mandat d'aborder en priorité le thème du « territoire et des ressources ». L'un des premiers sujets traités à cette table de travail a été l'importance que chaque Première Nation puisse se prononcer convenablement sur tout processus de gestion de leur territoire. Il a été mis en évidence qu'avant de pouvoir prétendre à toute consultation significative des Premières Nations, l'arrimage de l'approche gouvernementale en matière de consultation des communautés et l'application de principes sous-tendant une véritable consultation des Premières Nations devaient être adressées en priorité. À cet effet, le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador adopté en juin 2003 par l'Assemblée des Chefs a officiellement été déposé au gouvernement du Québec. Une seconde version du Protocole de consultation, adoptée en octobre 2005, a été transmise au ministre délégué aux Affaires autochtones. Le Guide intérimaire de consultation du gouvernement du Québec n'est pas une réponse adéquate à notre Protocole de consultation. L'APNQL s'attend à ce que le gouvernement du Québec fasse plus et mieux à ce chapitre.

Par ailleurs, il est important de rappeler que la dernière rencontre du Conseil conjoint des élus remonte au 20 janvier 2005, à Kahnawake et qu'aucun bilan n'a encore été produit depuis sa création. Depuis ce temps, plusieurs conflits se sont cristallisés ou sont apparus. Ces conflits, entre des communautés autochtones et le gouvernement du Québec, reposent dans une forte proportion sur la question de la gestion des terres dites « publiques ».

À la suite de la signature de l'Engagement politique mutuel, le Conseil conjoint des élus a reçu divers documents qui affirment la position des Premières Nations sur la nécessité de participer pleinement aux prises de décision. Un de ces documents de base déposé à ce Conseil, « Relations harmonieuses et cogestion de la décision », vient réaffirmer le besoin urgent de réexaminer toutes les mesures adoptées par le gouvernement du Québec, qui affectent les Premières Nations et qui sont adoptées et appliquées unilatéralement, sans le consentement et sans la participation des Premières Nations.

### **Le contexte juridique**

Les Premières Nations du Québec n'ont jamais cédé leurs titres et leurs droits sur leurs territoires ancestraux. Depuis 1973, la Cour suprême du Canada a réitéré à maintes reprises que l'occupation ancestrale du territoire par les Premières Nations leur confère, en droit canadien, un titre sous-jacent au titre de la Couronne. En conséquence, les provinces canadiennes ne détiennent pas, et n'ont jamais détenu, des droits exclusifs sur les terres publiques. Leur droit de propriété est subordonné au titre aborigène (ou titre indien) et aux autres droits ancestraux.

La *Loi constitutionnelle de 1982* garantit les droits ancestraux des peuples autochtones. Ces droits comprennent les droits ancestraux, dont le titre aborigène qui reconnaît aux Premières Nations le droit de faire usage et d'occuper leurs terres en exclusivité.

Le gouvernement ne peut donc plus se dérober derrière l'ignorance de l'état du droit. L'antériorité de l'occupation historique du territoire par les Premières Nations a produit d'importants effets juridiques et le gouvernement doit en tenir compte. Entre autres, le gouvernement a l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les peuples autochtones pour toute décision qui risque de les affecter. La Cour suprême a établi une échelle des obligations constitutionnelles. Cette échelle est graduée en fonction de la gravité de l'atteinte projetée. Occasionnellement, dit la



Cour, lorsque l'atteinte est moins grave ou mineure, il n'existe qu'une obligation de consultation, mais celle-ci doit néanmoins tenir réellement compte des préoccupations des peuples autochtones. Selon la jurisprudence, l'obligation de consulter à ce niveau comprend le droit à un dialogue véritable avec les autorités publiques, le droit à toute l'information pertinente et le droit à une justification écrite des décisions gouvernementales eu égard aux préoccupations autochtones. Dans la plupart des cas, ajoute la Cour suprême, l'obligation fiduciaire exigera beaucoup plus qu'une simple consultation : il s'agit d'une obligation de consulter, d'accommoder et de porter atteinte le moins possible aux droits ancestraux.

Enfin, selon la Cour suprême, lors des atteintes les plus graves au titre aborigène, l'obtention du consentement de la Première Nation pourrait être exigée. La Cour suprême donne l'exemple de règlements provinciaux de chasse et de pêche qui visent les territoires autochtones.

Dans le récent jugement *Haïda*, la Cour suprême a clarifié davantage sa position. Elle a établi une distinction entre la situation juridique qui prévaut avant et après la preuve définitive d'un titre devant le tribunal. Avant la preuve définitive, si le titre est vraisemblable et crédible, il existe une obligation d'accommoder substantiellement les préoccupations de la Première Nation concernée. C'est le cas pour la majorité des Premières Nations du Québec.

Dans sa pratique actuelle, le gouvernement du Québec est très loin de respecter ses obligations constitutionnelles, telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême. Les Premières Nations ont clairement le droit d'exiger que toute atteinte significative à leur titre fasse l'objet d'une entente négociée, et qu'une forme de cogestion en amont des prises de décisions relatives à la gestion du territoire soit instaurée. Il doit en être ainsi. À titre d'exemple, avant l'émission d'un contrat d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF), l'autorisation de construire un barrage ou le début de tout autre projet de développement et d'exploitation des ressources naturelles. Une simple invitation à participer à une activité de consultation organisée pour l'ensemble des citoyens du Québec ne doit pas être considérée comme une mesure adéquate de consultation. Une consultation particulière doit être menée auprès des Premières Nations et les moyens pour y arriver doivent être assurés par le gouvernement du Québec.

L'adoption d'une politique ou d'une Stratégie gouvernementale, comme celle sur le développement durable, n'échappe pas à l'obligation de consulter et d'accommoder les peuples autochtones. Or, dans le processus actuel, le gouvernement ne consulte pas adéquatement les Premières Nations. Ce mémoire ne doit donc pas être compris comme une participation à un processus de consultation. Au contraire, il vient dénoncer le manque flagrant de consultation sur un projet qui affecte directement les Premières Nations.

Pire, le gouvernement du Québec ignore délibérément les préoccupations des Premières Nations maintes fois exprimées. Les très nombreux mémoires déposés par les organismes des Premières Nations lors de multiples consultations existent, mais ils sont lamentablement ignorés et non retenus pour l'ébauche des nouvelles politiques, comme cette Stratégie. Une prise en compte sérieuse de ces documents permettrait minimalement d'aborder correctement la question avec les Premières Nations.

Richard Desjardins parle du « Peuple invisible », en parlant des Algonquins. Les Premières Nations sont invisibles parce que les gouvernements ferment les yeux.



## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Stratégie gouvernementale de développement durable ne reflète pas les intérêts des Premières Nations et ne répond pas aux attentes des Premières Nations telles qu'exposées dans la Stratégie de développement durable des Premières Nations. Cela s'explique notamment par le fait que le gouvernement n'a pas consulté les Premières Nations. Le processus actuel ne semble pas non plus contenir une consultation spécifique et adéquate.

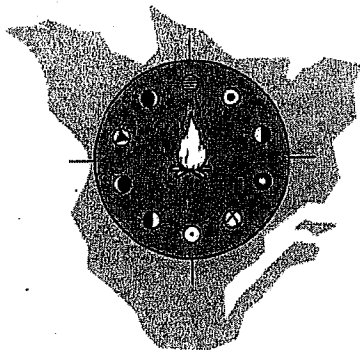
L'APNQL a dénoncé le Guide intérimaire de consultation et tient à rappeler au gouvernement que son obligation de consulter les peuples autochtones signifie bien plus qu'une simple transmission d'information.

L'APNQL et l'ensemble des Chefs qui la composent souhaitent aujourd'hui que cette présentation saura générer une meilleure écoute que lors de toutes les autres présentations faites depuis quelques années. Si tel est le cas, le Québec pourra réellement prétendre être sorti d'une politique de colonisation qui, sous des formes différentes, continue d'aliéner le droit au développement des Premières Nations. Autrement, le gouvernement s'expose à des jugements sévères pour ne pas respecter ses obligations légales et politiques.









Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of the  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

250, Place Chef Michel Laveau, suite 201, Wendake, QC G0A 4V0  
Tél.: (418) 842-5020 / 842-5274 FAX: 842-2680

## **Position de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador sur la question énergétique au Québec**

**Préparée par**

**L'Institut de développement durable  
des Premières Nations du Québec et du Labrador**

**Wendake, 11 janvier 2005**

*Table des matières*

<b>Annnonce du 17 novembre 2004</b>	<b>5</b>
<b>Projets énergétiques chez les Premières Nations</b>	<b>7</b>
<b>Conservation et efficacité énergétique</b>	<b>8</b>
<b>Développements énergétiques</b>	<b>9</b>
<b>Relation de Gouvernement à Gouvernement</b>	<b>11</b>
<b>Conclusion</b>	<b>13</b>

Kue Kue,

Le Québec est actuellement dans un grand débat de société quant à l'approche que l'on veut donner au développement énergétique des prochaines années. Ce débat doit mettre en lumière la place que l'on veut accorder aux Premières Nations et l'importance d'associer ces dernières aux prises de décision et aux développements des projets énergétiques au Québec.

Nous sommes ici aujourd'hui afin de vous faire part des positions suivantes :

- ***Notre apport historique aux développements énergétiques du Québec est une réalité qui doit être comprise, respectée et acceptée par les Québécois.***
- ***Nous soutenons les démarches actuelles qui visent à contrer le gaspillage d'énergie et à promouvoir les programmes d'efficacité énergétique sous toutes ses formes.***
- ***Nous voulons participer aux développements de l'énergie propre.***
- ***Tout développement sur les territoires ancestraux doit se faire dans le respect des droits et du mode de vie des Premières Nations.***
- ***Tout développement sur les territoires ancestraux doit tout d'abord recevoir l'approbation de la Première Nation concernée.***
- ***Nous devons être reconnus comme partenaires à part entière par les Québécois.***
- ***Afin de faire respecter et de protéger nos droits ancestraux et notre mode de vie traditionnel, nous croyons que nous sommes parfaitement légitimés de participer activement aux développements énergétique futurs du Québec afin d'éviter tout atteinte non justifiée à nos droits ancestraux.***

Nous sommes ici en tant que représentants officiels de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador.

En tant que Chef régional de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL), je tiens à vous rappeler que nous travaillons conjointement avec l'ensemble des Chefs du Québec et du Labrador afin de répondre aux besoins des membres des Premières Nations que nous représentons.

Les Chefs de l'Assemblée mandatent régulièrement notre organisation pour développer divers programmes, projets et politiques dans toutes les sphères importantes de notre société. Il peut s'agir de la santé, de l'éducation, des services sociaux, de l'habitation, de la protection des territoires et des ressources naturelles, de la sécurité publique ainsi que des questions d'ordre politique tel que les relations de gouvernement à gouvernement.

L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) s'est dotée en 1997 d'un Institut de développement durable. Cette organisation a la responsabilité de donner des conseils et d'informer les Premières Nations sur les questions touchant à la foresterie, l'énergie, les changements climatiques et des dossiers tels que la mise en œuvre de notre stratégie de développement durable ainsi que d'autres outils pertinents.

Notre organisation a développé une expertise remarquable. Notre implication et nos démarches au cours des 20 dernières années ont fait avancer rapidement les structures administratives et

politiques des communautés et organismes des Premières Nations. Le lien de confiance et l'engagement politique que nous entretenons avec les communautés des Premières Nations sont au cœur des initiatives entreprises par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador.

Les médias et autres intervenants nous invitent régulièrement à prendre position sur les enjeux auxquels font face les Autochtones, Québécois et Canadiens.

Les territoires ancestraux et contemporains des Premières Nations font actuellement l'objet d'importants projets de développement énergétique. Les Aînés de chaque Première Nation faisaient usage de ce territoire pour se nourrir, se vêtir et se loger. Pendant des générations, ceux-ci ont vécu de ce territoire de façon durable et ce, dans le but d'assurer aux générations futures la pérennité des ressources.

Aujourd'hui, sans même avoir cédé ce territoire, la plupart des communautés sont confrontées à un usage restreint du territoire, privées de l'accès aux ressources et grandement affectées par la façon dont ledit territoire a été exploité selon les régions. Cependant, l'occupation effective du territoire par les Premières Nations continue.

La majorité des Premières Nations ont conservé leurs langues maternelles et elles ont besoin de l'accès au territoire pour survivre et conserver leurs langues, leurs cultures et leurs connaissances traditionnelles afin d'assurer leur développement social et économique. Les langues autochtones constituent l'essence d'une Première Nation et de son expression, elles représentent sa vision du monde, ses connaissances écologiques traditionnelles et son mode de vie. L'utilisation du territoire se fait toujours d'une façon particulière à chaque région et selon le calendrier particulier à chaque Première Nation.

Il est impératif que les Premières Nations soient parties intégrantes des processus de prise de décision et qu'elles participent pleinement aux développements énergétiques actuels et à venir.

Souvent, nous avons fait des représentations politiques auprès de votre gouvernement. Nous avons exprimé nos réflexions et cela dans plusieurs autres forums. **Nous avons souvent été écoutés mais avons rarement été compris.**

## Annnonce du 17 novembre 2004

Le gouvernement du Québec a annoncé le 17 novembre 2004, la tenue d'une commission parlementaire en vue d'élaborer une nouvelle stratégie énergétique pour le Québec. Un premier document «*Le secteur énergétique au Québec - Contexte, enjeux et questionnements*» avait été déposé par le ministre M. Sam Hamad.

***Vous visiez, M. le ministre, à soutenir la réflexion, à cerner l'ensemble du portrait énergétique actuel du Québec, à mettre en relief les principaux enjeux auxquels le Québec est confronté et à soulever un certain nombre de questions auxquelles la stratégie devra répondre.***

Permettez-nous, M. le Ministre, de vous faire part de nos commentaires concernant ce premier document.

Nous retrouvons dans ce document une brève section (4.2.5) intitulée *La place et le rôle des régions et des autochtones*. Votre objectif de favoriser le développement socio-économique des communautés autochtones en leur proposant de participer davantage à la mise en valeur des ressources est louable et un acquis important à l'heure actuelle pour les Premières Nations du Québec.

Cependant, nous croyons toujours que la reconnaissance de nos droits à participer pleinement en amont de la prise de décision est une démarche préalable essentielle avant toute tentative de mise en valeur des ressources.

***Cette réalité décisionnelle doit demeurer au coeur des relations entre les Premières Nations et le Gouvernement du Québec. Nous rejetons tout principe mettant de l'avant le partage des responsabilités avec le niveau régional quant à la gestion des ressources sans notre entière implication et ce, dès le début de tout projet de développement. Cela n'empêche pas les communautés des Premières Nations de développer des relations harmonieuses avec nos confrères et consoeurs des régions respectives.***

Bien que la signature de l'entente *La Paix des Braves* semble avoir réglé des litiges importants entre le Grand Conseil des Cris et votre Gouvernement, il reste que plusieurs autres situations impliquant d'autres Premières Nations et votre gouvernement demeurent en litige.

Votre gouvernement a récemment consulté des experts externes et indépendants qui lui ont donné des avis sur certains thèmes liés à l'avenir énergétique du Québec, dont:

- la sécurité énergétique et la filière thermique;
- la sécurité énergétique et la filière éolienne;
- l'efficacité énergétique;
- le développement économique et régional;
- les ressources en hydrocarbures au Québec;
- le développement durable.

Nous sommes venus entendre ces experts externes invités à s'exprimer lors des travaux de la première phase de la présente commission parlementaire portant sur la sécurité et l'avenir énergétiques du Québec, qui s'est tenue le 1er et le 2 décembre 2004.

Nous avons été surpris de constater que les questions préalablement soumises aux experts n'abordaient pas les éventuels impacts sociaux et environnementaux, pas plus que ceux qui toucheront de près les Premières Nations.

Cependant, lors des échanges entre les experts et les parlementaires, à une seule occasion on a fait une référence aux impacts sociaux et environnementaux découlant du développement énergétique québécois. L'intervention provenait du député de Vanier, membre de l'Action démocratique du Québec, M. Légaré. M. Alain Webster répondait de cette façon à M. Légaré :

*« À choisir, je ferais de l'économie d'énergie. C'est évident. Il n'y en pas d'impact environnemental : c'est le meilleur modèle. Et donc il faut tenter d'en faire le plus. Et on s'est dit : 3TWh. C'est un premier test. J'espère qu'ils n'en feront pas trois mais quatre ou cinq ou six. Mais, une fois qu'on a dit ça, ensuite qu'est-ce qu'on a comme impact? Il y a bien sûr des impacts dans la filière hydroélectrique, c'est évident, c'est clair, des impacts environnementaux, des impacts sociaux. Et, ça aussi ça fait partie du développement durable, hein, ce volet par exemple de la Paix des Braves qui permet de négocier un peu mieux avec les peuples autochtones, ça reste une stratégie fondamentale et ça permettra peut-être de faire des choix un peu plus pertinents ».*

Cette déclaration démontre bien que le débat ne doit pas seulement se tenir au niveau « technique » mais se doit également d'aborder l'important sujet des impacts sociaux et environnementaux des différentes filières énergétiques. Il reste encore du travail à faire sur ce point, et des efforts devront être faits pour sensibiliser et informer les différents intervenants du Québec.

Nous avons, de notre côté, mis en place un Groupe de travail sur l'énergie des Premières Nations, composé de Chefs, spécialistes, intervenants et membres des Premières Nations afin de nous aider dans notre réflexion.

En novembre dernier, à la demande de l'Assemblée des Chefs, ce Groupe de travail sur l'énergie a débuté ses travaux afin de préparer la position des Premières Nations sur la question énergétique au Québec.

La question énergétique a toujours été un enjeu important pour les Premières Nations du Québec et ce depuis plusieurs années. Cependant, on ne peut faire une réflexion juste et honnête et cerner les principaux enjeux auxquels le Québec est confronté sans faire un bref historique du développement énergétique chez les Premières Nations du Québec.

Nous voulons soulever ici des réflexions afin que la future stratégie énergétique du gouvernement du Québec tienne compte de nos préoccupations.



## **Projets énergétiques chez les Premières Nations**

La question énergétique a toujours fait l'objet de divers débats autant chez les membres des Premières Nations que dans leurs instances politiques et ce, depuis les quarante dernières années.

Cette section de notre position démontre également l'incidence des projets énergétiques sur les territoires traditionnels des Premières Nations du Québec et du Labrador ainsi que sur la santé de leurs membres.

Les Aînés et les leaders des années antérieures se sont battus pour le respect de l'intégrité de leurs territoires.

Le développement du complexe de Churchill Falls au Labrador (qui a eu des impacts énormes sur le territoire des Innu du Québec et du Labrador) avec ses immenses réservoirs, a entraîné la perte de lacs et de rivières. L'installation de lignes de transport vers le Québec demeure, dans la conscience populaire des Premières Nations, un exemple de dépossession majeure. Pour les Québécois, ce développement hydroélectrique et ses impacts demeurent méconnus.

Toutefois, le développement de la phase I de la Baie James a eu un écho plus important au Québec. N'oublions pas que les Cris se sont prévalus de recours juridiques afin de faire valoir leurs droits face à ce projet. Il a résulté de cette démarche la signature de la Convention de la Baie-James en 1975. Aujourd'hui, personne ne peut affirmer que ce projet n'a pas eu d'impacts réels sur la santé des Cris et sur leur environnement.

N'oublions pas que le développement hydroélectrique a laissé sa marque en Haute-Mauricie, chez les Atikamekw ainsi que chez les Algonquins, avec la création du réservoir Gouin, sur la Côte-Nord, avec le développement de la Manicouagan, ainsi qu'au Saguenay Lac St-Jean avec le développement privé des rivières par des multinationales.

Plus récemment, il y a eu le projet de la Sainte-Marguerite (SM3) sur la Côte-Nord et nous verrons prochainement les projets de dérivation de rivières à la Baie James et le projet de Toulouste se concrétiser. Pour ce qui est du projet de La Romaine, d'importantes études sont présentement en cours.

## Conservation et efficacité énergétique

### Logement versus efficacité énergétique

La pénurie de logement et la précarité des conditions de vie à l'intérieur du parc immobilier des communautés des Premières Nations font l'objet d'un consensus général. Il s'agit d'une situation de crise. Les projections démographiques laissent présager que les besoins en logement des Premières Nations iront en s'accroissant.

Le parc immobilier des communautés demeure à certains endroits dans un état difficile. La situation est problématique considérant le retard accumulé dans la construction de nouveaux logements et qui se reflète concrètement dans les conditions de vie à l'intérieur des parcs immobiliers résidentiels des communautés. Exemple : logements surpeuplés, logements désuets ne répondant pas aux normes minimales, isolation déficiente, logements à réparer et à rénover et logements contaminés par les moisissures.

Le surpeuplement accentue la pression sur les différentes composantes du logement et réduit leur durée de vie utile. Le fait de ne pas exécuter les travaux de réparation dans un délai convenable accélère la détérioration des logements et cela a un effet domino : des travaux initialement mineurs prennent des proportions majeures avec le temps. On ne peut également passer sous silence les risques importants pour la santé des résidents.

Bien que l'on veuille participer à des efforts nécessaires et souhaitables pour la question de la conservation et de l'efficacité énergétique, ***comment M. le Président, voulez-vous que nous poursuivions de tels objectifs, conjointement avec tous les Québécois, si notre parc immobilier n'est pas adéquat?***

Des efforts devront être déployés par les gouvernements en place afin de permettre un rattrapage dans le parc immobilier et par la suite, répondre aux critères minimums quant à la construction d'infrastructures résidentielles adéquates.

Nous croyons également que des actions supplémentaires doivent être réalisées par Hydro-Québec afin d'actualiser ses infrastructures en milieu autochtone. Nous croyons que les communautés aux prises avec des réseaux énergétiques autonomes devraient faire l'objet de démarches particulières et ciblées afin de minimiser les effets négatifs de ces réseaux. Afin de contrer l'augmentation des gaz à effets de serre et ainsi répondre aux objectifs du Protocole de Kyoto, nous favorisons, à titre d'exemple, le couplage entre la production d'énergie éolienne et l'utilisation de centrale au mazout afin de diminuer les coûts et les impacts négatifs de l'utilisation du mazout sur l'environnement.

Nous croyons que l'utilisation de l'énergie doit se faire selon une approche durable. La réduction à la source par l'instauration de programmes à long terme d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique nous semble être une approche à privilégier et à laquelle les Premières Nations désirent participer.

Comme bien des groupes d'intérêts l'ont mentionné dans le débat actuel, nous croyons également qu'une énergie non produite ou non consommée n'engendre aucune pollution. Bien sûr, nous avons besoin d'un certain niveau d'énergie pour nos besoins quotidiens. Nous devons encourager la vérification de toutes les possibilités de conservation et d'efficacité énergétiques avant de penser à développer davantage des projets énergétiques qui ont généralement un minimum d'impacts négatifs.

## Développements énergétiques

### Énergie renouvelable

L'utilisation des formes d'énergie renouvelables, vertes et propres est la première voie à envisager pour les futurs développements chez les Premières Nations. On pense, entre autres, à l'énergie éolienne, l'énergie solaire (passive, active, photovoltaïque) et l'utilisation de la géothermie.

Sur la question du développement éolien, plusieurs de nos communautés s'intéressent à cette filière énergétique. Des études de potentiel et d'opportunités d'affaires sont en cours dans plusieurs territoires autochtones au Québec. Nous encourageons les démarches des communautés à développer des projets énergétiques qui engendrent le moins possible d'impacts négatifs pour les territoires et leurs utilisateurs. Cependant, il nous faut demeurer vigilant quant aux impacts du développement massif de cette filière et des infrastructures nécessaires à son exploitation dans les milieux naturels, non touchés par divers développements. Ces impacts ne peuvent être considérés comme nuls.

La question du développement de petites installations hydroélectriques dans les territoires des Premières Nations demeure une solution dans des cas très précis. Certaines communautés ont fait le choix de développer cette avenue pour répondre à des besoins utilitaires et/ou économiques. Nous croyons que ces projets font l'objet d'évaluation particulière et sérieuse par les communautés concernées. Cependant, nous recommandons que l'évaluation des choix des sites se fasse avec une consultation valide auprès de la Première Nation concernée et en priorité sur des rivières déjà harnachées. Nous favorisons fortement la poursuite de la préservation des rivières non touchées par aucuns projets hydroélectriques et autres développements pour la poursuite des activités traditionnelles et le partage de leur utilisation avec les Québécois et ce dans un contexte de respect de notre statut de premiers occupants par tous les utilisateurs.

Les projets hydroélectriques ont des impacts très importants sur l'environnement, particulièrement sur les milieux récepteurs ainsi que sur leurs populations. La plupart des futurs projets sont prévus dans des territoires nordiques où les Premières Nations vivent toujours.

Notre compréhension du débat actuel nous fait croire que le gouvernement du Québec désire, avec l'aide d'Hydro-Québec, développer davantage des projets énergétiques pour l'exportation et répondre par le fait même aux besoins des citoyens de l'Amérique du Nord. Il est également clair pour nous que ces projets s'inscrivent dans une démarche commerciale intéressante pour le Québec. Cependant, cette approche gouvernementale de vouloir développer encore plus l'hydroélectricité ne doit pas venir hypothéquer davantage nos territoires traditionnels et nos populations.

Nous désirons aussi, comme beaucoup de Québécois, préserver des rivières intactes, nous voulons nous aussi aspirer à préserver notre culture qui est fortement lié à ces rivières et nous voulons également travailler dans un concept de développement durable à la protection de nos territoires.

### **Énergie thermique et mégaprojets hydroélectriques**

À défaut de d'autres options, le développement énergétique par la voie thermique (centrales aux gaz naturels) et les mégaprojets hydroélectriques demeurent les deux autres options possibles.

Contrairement à plusieurs intervenants du milieu environnemental, nous préconisons la filière thermique avant celle des mégaprojets hydroélectriques.

Notre compréhension des impacts cumulatifs négatifs de chacune des filières, fait pencher la balance pour l'utilisation de la filière thermique.

Il est vrai que l'exploitation d'une centrale thermique peut être négative lorsque nous regardons seulement la question des gaz à effets de serres, mais l'amélioration des technologies de cette industrie nous font croire que cette filière trouvera le moyen de minimiser les impacts sur l'environnement.

### **Énergie nucléaire**

Pour nous, la question du développement de l'énergie nucléaire demeure une option non envisageable, qui va à l'encontre de la volonté de la Première Nation concernée. À l'heure actuelle, il n'y a pas de solutions pour la question des déchets nucléaires et les risques que comporte cette industrie sont trop importants pour favoriser sa promotion. Nous profitons de l'occasion pour indiquer aux membres de cette commission que nous appuyons les Innu de la Basse Côte-Nord qui ne veulent pas être associés d'aucunes façons à des projets privés d'entreposage de déchets nucléaires sur leur territoire traditionnel.

Nous vous rappelons également que le Grand Conseil de la Nation Waban-Aki vient de déposer un mémoire dans le cadre du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec contre la réfection des installations de Gentilly II. Nous en profitons pour réitérer la position officielle de cette Première Nation à l'effet qu'elle prône la fermeture de cette centrale.

Enfin, seule une meilleure planification et une véritable gestion intégrée des ressources énergétiques au Québec peuvent permettre de bien gérer la question énergétique. Cette planification et cette gestion ne peuvent se faire sans la pleine participation des Premières Nations du Québec.

## Relation de Gouvernement à Gouvernement

« Je suis convaincu que nous saurons, tous ensemble, mettre nos efforts en commun pour assurer l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie qui fera du développement énergétique québécois, encore une fois, une grande source de fierté collective », a conclu le ministre Hamad qui a profité de l'occasion pour inviter l'ensemble des Québécois à prendre part à l'élaboration de la stratégie énergétique. Source : Communiqué de presse annonçant la Commission parlementaire sur la sécurité et l'avenir énergétiques, 17 novembre 2004.

Depuis les dernières années, nous travaillons étroitement avec votre gouvernement afin d'améliorer nos relations politiques. Divers efforts des deux côtés ont été faits. Des irritants se sont réglés mais d'autres problèmes subsistent.

Des collaborations exceptionnelles se sont réalisées entre des Québécois et les membres de nos communautés.

Nous continuons à développer des démarches de collaboration avec les groupes sociaux, économiques et environnementaux du Québec.

L'APNQL et le gouvernement du Québec ont mis en place le Conseil conjoint des Élus, où nous échangeons entre élus des Premières Nations et Québécois des solutions concrètes afin de régler des litiges entre nos gouvernements respectifs.

Souvent, nous sommes venus vous rencontrer ici même dans ce salon afin d'exprimer nos positions et nos réflexions. Dans plusieurs autres forums et depuis plusieurs années, nous avons défendu nos droits et fait valoir nos points de vues. **Nous avons souvent été écoutés mais avons rarement été compris.**

Nous croyons toujours que la pleine reconnaissance des droits des Premières Nations est imminente. Nous croyons également que les gouvernements doivent maintenant faire la promotion du rôle incontournable des Premières Nations dans le développement du Québec. La reconnaissance du concept et l'application des relations de Gouvernement à Gouvernement continue de demeurer la solution que nous défendons.

Dans cette optique, nous sommes toujours convaincus que les décisions concernant le développement énergétique doivent se faire en collaboration entre les Premières Nations et le gouvernement du Québec. Il existe d'ailleurs une obligation légale des gouvernements d'inclure les Autochtones dans leur processus de décision sur l'élaboration de projets ayant un impact plus ou moins important sur l'exercice de leurs droits ancestraux ou issus de traité.

Les articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont reconnu et confirmé les droits existants - ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada. Tous les droits qui n'ont pas été éteints bénéficient donc d'une protection constitutionnelle et toute violation d'un droit ancestral ou issus de traité nécessite une justification selon un test élaboré par la Cour suprême du Canada dans les affaires Sparrow et Badger. L'obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones est alors apparue comme l'un des critères de justification du test élaboré dans ces arrêts.

La reconnaissance et la confirmation des droits ancestraux, prévues dans la Constitution a pour corollaire le principe de l'honneur de la Couronne, auquel il faut donner une interprétation généreuse. En effet, l'affirmation de la souveraineté a fait naître l'obligation de traiter les peuples autochtones de façon équitable et honorable, et de les protéger contre l'exploitation. L'obligation du gouvernement de consulter et d'accommoder les peuples autochtones découle de ce principe.

Nous avons toujours cru qu'ils ont toujours eu l'obligation de nous consulter et de nous accommoder, que nos droits soient confirmés ou pas par les tribunaux ou les traités et aujourd'hui cette croyance a été confirmée. La Cour suprême du Canada, dans les affaires *Haida Nation* et *Taku River*, a dernièrement conclu à l'unanimité que les gouvernements fédéral et provinciaux ont aussi cette obligation de consulter les peuples autochtones et de prendre en considération leurs intérêts avant de lancer des projets dans les territoires faisant l'objet de revendications

Cette obligation permet de protéger les intérêts autochtones et constitue même un aspect essentiel du processus honorable de conciliation imposé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Les droits ancestraux des peuples autochtones comprennent le titre aborigène qui reconnaît aux Autochtones le droit de faire usage et d'occuper leurs terres en exclusivité. Les politiques gouvernementales inspirées du droit constitutionnel reconnaissent également l'accès à des revendications territoriales et à une forme d'autonomie gouvernementale. Cependant, cette autonomie ne sera possible et concrètement réalisable que lorsque nous aurons accès à un plein partenariat pour la gestion de nos territoires, de ses ressources et que nous pourrons en faire usage durablement.

Tout développement sur les territoires ancestraux doit se faire dans le respect des droits et du mode de vie des Premières Nations.

Tout développement sur les territoires ancestraux doit tout d'abord recevoir l'approbation de la Première Nation concernée.

Cette situation juridique et politique est encore peu connue des Québécois. Nous recommandons fortement à la commission d'en faire le constat. **Nous en profitons pour faire le message aux Québécois que nous ne sommes pas nécessairement contre le développement dans son ensemble. Par contre, nos positions politiques et juridiques doivent dicter nos relations de Gouvernement à Gouvernement.**

Plusieurs intervenants du Québec souhaitent une réévaluation de la réglementation concernant la production d'énergie et la façon que les décisions sont prises. Pour notre part, nous sommes solidaires avec ces différents acteurs qui désirent une meilleure démocratisation de la prise de décision.

Par contre, les décisions politiques sur les projets énergétiques qui touchent les Premières Nations doivent découler de réelles relations respectueuses, de Gouvernement à Gouvernement.

Le gouvernement du Québec doit reconnaître concrètement et par-delà ses déclarations de principe, l'ensemble des besoins, revendications, droits et autres, des Premières Nations. Les très nombreux mémoires déposés par les organismes des Premières Nations lors de multiples consultations existent mais sont lamentablement méconnus et non retenus pour l'ébauche des nouvelles politiques. Une prise en compte de ces documents permettrait d'optimiser significativement les nombreuses consultations ainsi que les nouvelles politiques.

## **Conclusion**

Nos démarches s'inscrivent actuellement dans une approche de collaboration avec votre gouvernement. Nous croyons que le développement des territoires autochtones devrait se réaliser de façon à respecter davantage les principes de développement durable des Premières Nations.

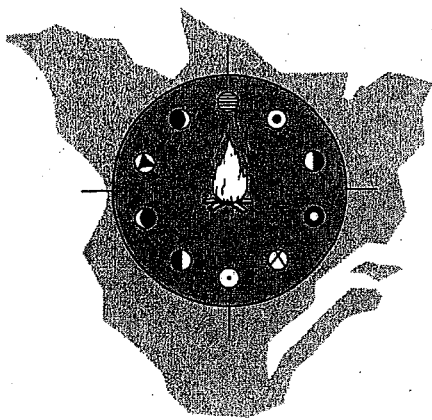
**Qui sait, dans un jour très prochain, allons-nous développer des projets énergétiques indépendamment de vos politiques? Serait-ce la voie de l'avenir?**

Enfin, nous voulons de nouveau réitérer notre position :

- **Notre apport historique aux développements énergétiques du Québec est une réalité qui doit être comprise, respectée et acceptée par les Québécois.**
- **Nous soutenons les démarches actuelles qui visent à contrer le gaspillage d'énergie et à promouvoir les programmes d'efficacité énergétique sous toutes ses formes.**
- **Nous voulons participer aux développements de l'énergie propre.**
- **Tout développement sur les territoires ancestraux doit se faire dans le respect des droits et du mode de vie des Premières Nations.**
- **Tout développement sur les territoires ancestraux doit tout d'abord recevoir l'approbation de la Première Nation concernée.**
- **Nous devons être reconnus comme partenaires à part entière par les Québécois.**
- **Afin de faire respecter et de protéger nos droits ancestraux et notre mode de vie traditionnel, nous croyons que nous sommes parfaitement légitimés de participer activement aux développements énergétique futurs du Québec afin d'éviter tout atteinte non justifiée à nos droits ancestraux.**







Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

***LE DROIT DES AUTOCHTONES  
À LA COGESTION DU TERRITOIRE***

MÉMOIRE DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

PRÉSENTÉ

DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE LOI 122

À LA

COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

17 NOVEMBRE 2005

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION .....	2
PARTIE I – CADRE CONTEXTUEL .....	3
1. Contexte politique .....	3
2. Contexte juridique .....	4
PARTIE II – VERS LA COGESTION DES TERRES PUBLIQUES .....	6
3. La gestion des terres publiques .....	6
4. Le projet de loi 122 .....	7
5. Les réactions au projet de loi 122 .....	8
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....	10



## INTRODUCTION

Le projet de loi 122, *Loi modifiant la Loi sur les terres du domaine de l'État et d'autres dispositions législatives*, présenté à l'Assemblée nationale le 19 octobre 2005 par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune, M. Pierre Corbeil, a été adopté en principe le 27 octobre 2005 et propose plusieurs modifications à la Loi sur les terres du domaine de l'État et d'autres lois. Certaines de ces modifications concernent les Premières Nations du Québec.

Le projet de loi 122 vise, notamment :

- la révision du processus d'élaboration des plans d'affectation du territoire public et de la liste des organismes autochtones qui doivent être alors consultés;
- et,
- la conclusion d'ententes entre les gouvernements portant sur la conciliation de la gestion des terres de l'État avec les activités autochtones exercées à des fins « alimentaires, rituelles ou sociales ».

Ce projet de loi fait suite à la *Consultation externe sur la nouvelle approche d'affectation du territoire public*, à laquelle l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) ainsi que trois conseils des communautés membres ont participé.

Depuis le début de ce processus de révision du cadre législatif de la gestion des terres publiques, de nombreux leaders autochtones du Québec ont misé sur la bonne foi du gouvernement et ont accepté de collaborer aux consultations. Aujourd'hui, force est de constater que la volonté du gouvernement de véritablement tenir compte des Premières Nations dans la gestion des terres publiques a été largement surestimée. Soyons clairs : ce projet de loi n'offre rien de substantiel aux Premières Nations. À sa face même, il apparaît davantage comme une injure aux Premières Nations qui doivent, chaque jour, se battre pour défendre leurs droits sur leur territoire ancestral et ses ressources.

Les Premières Nations ont, à maintes reprises, exprimé leurs visions, leurs aspirations et leur volonté de faire partie intégrante des multiples prises de décision qui sont appliquées chaque jour et qui affectent directement les territoires et les ressources naturelles. De nombreux mémoires, lettres et autres documents ont été produits et déposés auprès de plusieurs ministères afin de faire connaître les besoins et les droits des Premières Nations. Trop souvent, ces requêtes sont restées sans réponse. Diverses initiatives ont été entreprises auprès du gouvernement du Québec au cours des dernières années.

En raison d'un trop court délai, le présent mémoire illustre des réactions préliminaires au projet de loi 122, en abordant les aspects fondamentaux qui préoccupent les membres des Premières Nations : le développement du territoire, les relations avec le gouvernement du Québec et l'importance de la participation des Nations autochtones. Il est divisé en deux parties : la première aborde les contextes politique et juridique dans lesquels s'inscrit le projet de loi, alors que la deuxième partie aborde directement le projet de loi 122, en rappelant certains éléments fondamentaux liés à la participation des Premières Nations à la gestion des terres et des ressources.



## PARTIE I – LE CADRE CONTEXTUEL

Le projet de loi 122 touche à l'un des éléments les plus fondamentaux des Premières Nations : le territoire. Dans l'analyse du contenu de ce projet de loi, il est important de reconnaître aux Premières Nations un caractère particulier et spécifique, car les Premières Nations ne sont pas des interlocuteurs comme d'autres. Elles forment des peuples distincts qui détiennent des droits originaux (les tribunaux utilisent l'expression latine « *sui generis* ») et spécifiques sur les terres et les ressources. Ces droits ont fait l'objet d'une évolution constante au fil des ans. C'est dans ce contexte que l'on doit aborder l'analyse du projet de loi n° 122.

### 1. Le contexte politique

En juin 2003, le premier ministre du Québec signait, avec le Chef régional de l'APNQL, un *Engagement politique mutuel* qui créait le Conseil conjoint des élus. Ce Conseil, composé d'un nombre égal de représentants élus, s'est réuni à quelques reprises. Toutefois, ces rencontres n'ont pas permis d'atteindre les objectifs qui avaient été fixés, notamment celui convenu dans l'Engagement politique mutuel de « progresser dans une meilleure connaissance du point de vue de chacun ». Le présent document illustre l'un des éléments sur lequel le point de vue des Premières Nations n'a pas été compris ou carrément négligé.

Le Conseil conjoint des élus avait pourtant pour mandat d'aborder en priorité le thème du « territoire et des ressources ». L'un des premiers sujets traités à cette table de travail a été l'importance que chaque Première Nation puisse se prononcer convenablement sur tout processus de gestion de leur territoire. Il a été mis en évidence qu'avant de pouvoir prétendre à toute consultation significative des Premières Nations, l'arrimage de l'approche gouvernementale en matière de consultation des communautés et l'application de principes sous-tendant une véritable consultation des Premières Nations devaient être adressées en priorité. À cet effet, le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador adopté en juin 2003 par l'Assemblée des Chefs a officiellement été déposé au gouvernement du Québec. Une seconde version du Protocole de consultation, adoptée en octobre 2005, a été transmise au ministre délégué aux Affaires autochtones; le gouvernement du Québec n'a pas encore réagi à ces démarches.

Par ailleurs, il est important de rappeler que la dernière rencontre du Conseil conjoint des élus remonte au 20 janvier 2005, à Kahnawake et qu'aucun bilan n'a encore été produit depuis sa création. Depuis ce temps, plusieurs conflits se sont cristallisés ou sont apparus. Ces conflits, entre des communautés autochtones et le gouvernement du Québec, reposent dans une forte proportion sur la question de la gestion des terres dites « publiques ».

L'un de ces conflits, avec les Innu de Pessamit, se retrouve présentement devant les tribunaux. Le recours aux procédures judiciaires par le Conseil des Innu de Pessamit illustre l'ampleur du problème qui réside dans la gestion des terres publiques, notamment dans ce cas-ci, de la gestion des ressources forestières. Les Innu de Pessamit ne représentent pas un cas isolé. D'autres Premières Nations utilisent des moyens différents pour faire entendre leur désarroi face à l'indifférence du gouvernement québécois à l'égard des droits des Autochtones, mais les principes et les objectifs demeurent les mêmes.

Dans la même démarche, les Anishnabeg des communautés de Lac Simon et de Winneway ont exprimé leur désaccord avec les processus de « consultations » du gouvernement du Québec qui octroie des permis de coupe de forêt (allocation de matière ligneuse) sans le consentement des Premières Nations concernées. Ce conflit qui a trop duré a même créé un précédent dans l'histoire des relations forestières en allant jusqu'à l'incarcération des leaders concernés.



Tel que mentionné à maintes reprises, l'APNQL et plusieurs de ses membres ont exprimé leurs visions, leurs aspirations et leur volonté de faire partie intégrante des multiples prises de décision qui affectent chaque jour les territoires et les ressources naturelles. De nombreux mémoires, lettres et autres documents ont été produits et déposés auprès de plusieurs ministères afin de faire connaître les besoins et les droits des Premières Nations. Trop souvent, ces requêtes sont restées sans réponse.

À la suite de la signature de l'Engagement politique mutuel, le Conseil conjoint des élus a reçu divers documents qui affirment la position des Premières Nations sur la nécessité de participer pleinement aux prises de décision. Un de ces documents de base déposé à ce Conseil, « Relations harmonieuses et cogestion de la décision », vient réaffirmer le besoin urgent de réexaminer toutes les mesures adoptées par le gouvernement du Québec, qui affectent les Premières Nations et qui sont adoptées et appliquées unilatéralement, sans le consentement et sans la participation des Premières Nations.

## 2. Le contexte juridique

Les Premières Nations du Québec n'ont jamais cédé leurs titres et leurs droits sur leurs territoires ancestraux. Depuis 1973, la Cour suprême du Canada a réitéré à maintes reprises que l'occupation ancestrale du territoire par les Premières Nations leur confère, en droit canadien, un titre sous-jacent au titre de la Couronne. En conséquence, les provinces canadiennes ne détiennent pas, et n'ont jamais détenu, des droits exclusifs sur les terres publiques dont elles sont propriétaires. Leur droit de propriété est subordonné au titre aborigène (ou titre indien) et aux autres droits ancestraux. De même, les provinces ne peuvent légalement tirer des revenus des terres publiques grevées d'un titre aborigène. Les revenus provenant de ces terres sont réservés, en toute logique, aux Premières Nations détentrices du titre aborigène sur les terres publiques.

La Loi constitutionnelle de 1982 garantit les droits ancestraux des Peuples autochtones. Ces droits comprennent le titre aborigène qui reconnaît aux Premières Nations le droit de faire usage et d'occuper leurs terres en exclusivité.

Rappelons que la compétence de la province de Québec à l'égard des terres publiques est définie à l'article 109 de la Loi constitutionnelle de 1867. Les limites au droit de propriété de l'article 109 définissent le champ d'application du paragraphe 92(5) et, par conséquent, de toutes les lois provinciales qui en découlent. Parmi ces lois provinciales, se trouvent la Loi sur les terres du domaine de l'État, la Loi sur les forêts, la Loi sur les mines, la Loi sur Hydro-Québec. Le champ d'application de toutes ces lois du Québec est subordonné au titre aborigène et aux autres droits ancestraux, puisqu'il est clairement établi par la jurisprudence (notamment dans l'arrêt *Delgamuukw*<sup>1</sup>) que les lois provinciales ne peuvent pas éteindre ces droits.

Ce qui frappe, à la lecture de ces lois du Québec, c'est qu'on n'y retrouve aucune mention du caractère subordonné du droit de propriété de la province relativement au titre aborigène et aux autres droits ancestraux. Cette omission fondamentale n'est pas conforme à la Constitution du Canada. Cette lacune donne l'impression que le gouvernement du Québec détient un droit de propriété exclusif sur le territoire; alors qu'il n'en est rien. Ce droit de propriété a toujours été limité et conditionnel.

Le gouvernement ne peut plus se dérober derrière l'ignorance de l'état du droit. L'antériorité de l'occupation historique du territoire par les Premières Nations a produit d'importants effets juridiques et le gouvernement doit en tenir compte. En 1888, dans l'affaire *St. Catherine's Milling*<sup>2</sup>, le Conseil privé, alors le plus haut tribunal de l'Empire britannique, a décidé que lorsque les provinces avaient reçu la propriété des terres

<sup>1</sup> *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010.

<sup>2</sup> *St. Catherine's Milling and Lumber Co. c. The Queen* (1888), 14 A.C. 46



publiques en 1867, ce droit de propriété était subordonné au titre aborigène<sup>3</sup>. La Cour suprême du Canada a réaffirmé cette règle de droit en 1997, dans l'affaire *Delgamuukw*.

En 1888, le Conseil privé avait également mis en doute la capacité des provinces de tirer des revenus des ressources naturelles sur les terres publiques là où le titre aborigène n'avait pas été éteint. La Cour suprême du Canada a repris cet énoncé dans l'affaire *Nation Haïda*<sup>4</sup> en novembre 2004. Étant donné que le titre de plusieurs Premières Nations n'a jamais été éteint, on peut s'interroger sur la capacité juridique du gouvernement du Québec de prélever des revenus de l'exploitation des ressources naturelles, hydro-électriques, forestières, minières ou éoliennes des terres publiques.

Rappelons que dans l'affaire *Delgamuukw*, la Cour suprême du Canada affirme que « le titre aborigène est le droit au territoire lui-même »<sup>4</sup> (le souligné est de la Cour). La Cour suprême a défini le titre aborigène « comme étant le droit d'utiliser et d'occuper de façon exclusive les terres visées »<sup>5</sup> (encore une fois le souligné est de la Cour). Depuis 1982, ce titre est garanti par la Constitution du Canada.

La Cour suprême a ajouté que « le titre aborigène comprend le droit de choisir les utilisations qui peuvent être faites d'une parcelle de territoire ».<sup>6</sup> Il est clair de son raisonnement qu'il ne s'agit pas seulement des utilisations traditionnelles, mais aussi de toutes celles qui peuvent assurer le développement contemporain. Selon la Cour suprême, la province peut porter atteinte au titre aborigène pour les fins du développement de l'ensemble de la société, à condition que son obligation fiduciaire envers les Autochtones soit respectée. La Cour suprême a précisé l'étendue de l'obligation des gouvernements à cet égard :

*« Cet aspect du titre aborigène indique qu'il est possible de respecter les rapports de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones en faisant participer les peuples autochtones à la prise des décisions concernant leurs terres. Il y a toujours obligation de consultation. La question de savoir si un groupe autochtone a été consulté est pertinente pour décider si l'atteinte au titre aborigène est justifiée... La nature et l'étendue de l'obligation de consultation dépendront des circonstances. Occasionnellement, lorsque le manquement est moins grave ou relativement mineur, il ne s'agira de rien de plus que la simple obligation de discuter des décisions importantes qui seront prises au sujet des terres détenues en vertu d'un titre aborigène. Évidemment, même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une Nation autochtone, particulièrement lorsque des provinces prennent des règlements de chasse et de pêche visant des territoires autochtones. »<sup>7</sup>*  
(nous soulignons)

Dans ce passage, la Cour suprême a établi une échelle des obligations constitutionnelles d'une province qui cherche à porter atteinte à un titre aborigène. Cette échelle est graduée en fonction de la gravité de l'atteinte projetée. Occasionnellement, dit la Cour, lorsque l'atteinte est moins grave ou mineure, il n'existe qu'une obligation de consultation, mais celle-ci doit néanmoins tenir réellement compte des préoccupations des peuples autochtones. Selon la jurisprudence qui a suivi l'arrêt *Delgamuukw*, l'obligation de consulter à ce niveau comprend le droit à un dialogue véritable avec les autorités publiques, le droit à toute l'information

<sup>3</sup> *Nation Haïda c. Colombie-Britannique Ministère des Forêts*, 204 C.S.C. 73, voir par. 59.

<sup>4</sup> Voir note 1, par. 140.

<sup>5</sup> Voir note 1, par 155.

<sup>6</sup> voir note 1, par 168.

<sup>7</sup> Voir note 1, par 168.



pertinente et le droit à une justification écrite des décisions gouvernementales eu égard aux préoccupations autochtones. Dans la plupart des cas, ajoute la Cour suprême, l'obligation fiduciaire exigera beaucoup plus qu'une simple consultation : il s'agit d'une obligation de consulter, d'accommoder et de porter atteinte le moins possible au titre aborigène.

Enfin, selon la Cour suprême, lors des atteintes les plus graves au titre aborigène, l'obtention du consentement de la Première Nation pourrait être exigée. La Cour suprême donne ici l'exemple de règlements provinciaux de chasse et de pêche qui visent les territoires autochtones.

Soulignons que, dans l'arrêt *Delgamuukw*, la Cour suprême a également remis en question la compétence législative des provinces sur les terres publiques soumises à un titre aborigène. La Cour suprême a rappelé que la jurisprudence a depuis longtemps établi une distinction entre la propriété des terres publiques et la compétence sur ces terres. Le Parlement fédéral détient une compétence exclusive sur les terres réservées aux Indiens, ce qui, selon la Cour, ne vise pas seulement les « réserves » proprement dites, mais aussi l'ensemble des terres publiques grevées d'un titre aborigène.

Bien que des modifications législatives du projet de loi 122 n'imposent pas d'obligations particulières ou ne tentent pas de réduire les droits reconnus aux Autochtones, les ententes à venir que le projet de loi autorise et reconnaît peuvent, quant à elles, avoir un impact direct sur les aspects juridiques de la quiddité indienne et sur les activités qui sont protégées par un droit ancestral. En effet, en permettant au gouvernement du Québec de conclure des ententes concernant l'octroi des droits fonciers pour utilisations privatives, dont la location des terres et droits immobiliers, l'affectation en faveur des bandes indiennes des réserves sous forme d'usufruit de terres et le contrôle de l'utilisation des terres publiques dans le but de concilier la gestion des terres du domaine de l'État avec les activités des Autochtones exercées à des fins alimentaires, rituelles ou sociales (sans équivoque des droits ancestraux) sans autres balises, limites ou encadrement, ce projet de loi ne respecte pas les critères jurisprudentiels et, par conséquent, empiète sur les compétences fédérales.

Un gouvernement provincial a le droit d'édicter des lois afin de s'autoriser à conclure des ententes avec les communautés des Premières Nations en autant que ces ententes concernent ses propres champs de compétences et respectent les critères jurisprudentiels. Ce ne semble pas être le cas avec le projet de loi 122.

Dans le récent jugement *Haïda*, la Cour suprême a clarifié davantage sa position. Elle a établi une distinction entre la situation juridique qui prévaut avant et après la preuve définitive d'un titre devant le tribunal. Avant la preuve définitive, si le titre est vraisemblable et crédible, il existe une obligation d'accommoder substantiellement les préoccupations de la Première Nation concernée.

Il est ainsi possible d'affirmer que les terres du domaine de l'État se trouvent en réalité dans un domaine partagé entre l'État et les Premières Nations détentrices d'un titre, et que les droits fondamentaux de ces dernières ont priorité sur ceux de l'État.

## **PARTIE II – Vers la cogestion du territoire**

### **3. La gestion des terres publiques**

Bien avant l'arrivée des Européens, les peuples qui habitaient ces territoires, vouaient un immense respect à la terre et à toutes les ressources naturelles. Ce respect est toujours bien présent dans les valeurs autochtones et s'incarne dans la tradition autochtone de l'occupation et de l'aménagement du territoire.



C'est donc avec beaucoup de tristesse et d'inquiétude que les Premières Nations ont vu les nouveaux arrivants et leurs descendants gérer les terres et les ressources comme si elles étaient inépuisables : le viol des terres, les dispersions, la sédentarisation, l'exploitation éhontée ont suscité diverses réactions, telles que revendications, manifestations, contestations judiciaires et même réactions violentes. Les résultats n'ont pas toujours été très probants : les gouvernements ont toujours négligé les préoccupations des Premières Nations dans leur gestion du territoire en faveur de la surexploitation des ressources. Les Autochtones étaient perçus comme des problèmes et des obstacles au développement. Autrement dit, les Premières Nations étaient perçues comme des personnes n'ayant aucun droit à l'égard de la gestion des terres et du développement des ressources.

Depuis quelques années (notamment en raison des décisions de la Cour suprême du Canada) les gouvernements ont commencé à réagir aux demandes des Premières Nations. Des progrès ont été faits, mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. La route est néanmoins très claire : l'obligation de faire participer les Premières Nations à la gestion des terres et de les considérer comme des chaînons incontournables du processus de décision. Qu'on le veuille ou non, il s'agit d'une route que le Québec devra considérer dans l'adoption de toute nouvelle mesure législative.

Dans sa pratique actuelle, le gouvernement du Québec est très loin de respecter ses obligations constitutionnelles, telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême. Les Premières Nations ont clairement le droit d'exiger que toute atteinte significative à leur titre fasse l'objet d'une entente négociée, et qu'une forme de cogestion en amont des prises de décisions relatives à la gestion du territoire soit instaurée. Il doit en être ainsi, à titre d'exemples, avant l'émission d'un contrat d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF), l'autorisation de construire un barrage ou le début de tout autre projet de développement et d'exploitation des ressources naturelles. Une simple invitation à participer à une activité de consultation organisée pour l'ensemble des citoyens du Québec ne doit pas être considérée comme une mesure adéquate de consultation. Une consultation particulière doit être menée auprès des Premières Nations et les moyens pour y arriver doivent être assurés par le gouvernement du Québec.

#### 4. La nouvelle approche d'affectation du territoire public

*Le Rapport de la Consultation externe sur la nouvelle approche d'affectation du territoire public*<sup>8</sup>, rendu public en mars 2005, expose les démarches que le MRNF a prises en guise de consultation avec le public et les Première Nations au sujet d'une nouvelle approche d'affectation du territoire public, notamment :

- l'invitation de cinquante-cinq communautés autochtones à participer à la « consultation », sept séances permettant de rejoindre trente-six organismes invités et vingt communautés autochtones en septembre 2003 (voir page 2 du Rapport)
- des rencontres distinctes avec les représentants de sept communautés Innues, de trois communautés Atikamekw et de la nation Micmaque de Gespeg (voir page 4 du Rapport)

De tous les commentaires émis par les représentants des Premières Nations, l'élément central est le droit à la cogestion du territoire. Dans son mémoire, l'APNQL a recommandé que la participation des Premières Nations s'effectue à l'aide d'un protocole et d'un soutien financier pour assurer une consultation efficace.

<sup>8</sup> Voir : <http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/territoire/consultation/rapport-consultation-2005.pdf>. Et, pour des informations générales à ce sujet, voir : <http://www.mrn.gouv.qc.ca/territoire/consultation/index.jsp>.





À la lecture de *La Nouvelle approche d'affectation du territoire public* révèle que le gouvernement du Québec n'a pas l'intention de tenir véritablement compte des intérêts des Premières Nations en gérant le territoire dit « du domaine de l'État ».

La figure 1 « Processus général au gouvernement pour la gestion du territoire public » ne fait aucune mention des Premières Nations du Québec. La section 4.2 « Les acteurs des milieux régional et local et les communautés autochtones » inclut des propositions prometteuses, alors qu'au fond, il y a plusieurs lacunes. La consultation qui y est prévue auprès des Premières Nations n'est pas suffisamment en amont du processus décisionnel. Le financement des Premières Nations afin d'assurer une participation valable dans le processus n'y est pas prévu et il n'y aucune obligation d'accommoder les intérêts autochtones de façon substantielle dans l'affectation du territoire.

## 5. Les réactions au projet de loi 122

Ce texte de loi est fort décevant. Il semble clair que le ministère des Ressources naturelles et des Parcs n'a pas tenu compte de ses véritables obligations constitutionnelles en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et de la jurisprudence de la Cour suprême à cet égard, notamment à la nature contemporaine et la portée économique du titre foncier aborigène et l'obligation de consulter et d'accommoder dans la gestion des terres et des ressources naturelles.

L'article 1 du projet de loi 122 modifie l'article 1 de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* (L.R.Q., c.8-1), par l'insertion de l'article 1.1 « Dispositions propres aux communautés autochtones » qui se lit comme suit :

1.1. Dans le but de mieux concilier la gestion des terres du domaine de l'État avec les activités des autochtones exercées à des fins alimentaires, rituelles ou sociales, le gouvernement est autorisé à conclure avec toute communauté autochtone représentée par son conseil de bande des ententes portant sur toute matière visée par la section II du chapitre III et le chapitre IV.

Les dispositions de ces ententes prévalent sur celles de la présente loi ou de ses règlements. Toute communauté, entreprise ou personne visée par une entente n'est cependant exemptée de l'application des dispositions inconciliables de la présente loi ou de ses règlements que dans la mesure où elle respecte l'entente.

Les ententes conclues en vertu du présent article sont déposées à l'Assemblée nationale dans les 15 jours de leur signature si l'Assemblée est en session ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. Elles sont en outre publiées à la *Gazette officielle du Québec*.

Les ententes doivent donc être conclues avec un conseil de bande et ne peuvent viser que les matières à la section II du chapitre III (l'octroi des droits fonciers pour utilisations privatives, dont la location des terres et droits immobiliers et l'affectation en faveur des bandes indiennes des réserves sous forme d'usufruit de terres) et le chapitre IV (le contrôle de l'utilisation des terres publiques). Les autres pouvoirs du ministre ne sont pas touchés.

Les termes « exercées à des fins alimentaires, rituelles ou sociales » reflètent une vision minimaliste et dépassée des droits des Premières Nations. Ils postulent que dans l'octroi de droits fonciers et la réglementation de l'utilisation des terres publiques, le gouvernement du Québec peut seulement tenir compte de la présence et droits des Autochtones par la conclusion d'entente visant les activités alimentaires, rituelles et sociales. À l'instar du régime de la *Loi sur les forêts*, le régime des terres du



domaine public reflèterait que les droits ancestraux du type reconnu par la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Sparrow* en 1990 (priorité à la pêche autochtone, alimentaire, rituelle et sociale sur la pêche sportive et commerciale). Par contre, le projet de loi 122 ignore totalement la nature foncière et le contenu économique contemporain des droits des Autochtones, par exemple, le titre aborigène reconnu par la Cour suprême dans l'affaire *Delgamuukw* en 1997. Les ententes mentionnées devraient ainsi viser l'exercice par les peuples autochtones de leur titre et de leurs droits ancestraux, ce qui comprendrait selon la jurisprudence l'activité économique contemporaine et non seulement les activités traditionnelles. Les ententes devraient aussi pouvoir porter sur toute matière visée par la loi, notamment sur la vente ou la cession à titre gratuit des terres publiques par le ministre, qui sont prévues à la section I du chapitre III. Mais surtout, ces ententes ne doivent en aucun cas être perçues comme amenant les Premières Nations à assujettir leurs titres et leurs droits à la compétence du gouvernement provincial.

Un problème particulier ressort dans les articles 51 et 52 du projet de loi. L'article 51 permet au gouvernement de réserver l'usufruit de certaines terres publiques en faveur des diverses bandes indiennes du Québec. L'article 52 permet de transférer l'usufruit de ces terres au gouvernement du Canada, « pour être administré par ce dernier en fiducie pour ces bandes indiennes ». Le troisième paragraphe de l'article 52 précise que les droits miniers ne sont pas compris dans ce transfert. Ces dispositions ne sont pas conformes à la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, à l'effet que les droits fonciers des peuples autochtones dans une « réserve » équivaut à ceux découlant d'un titre sur leurs territoires traditionnels, et que ces droits comprennent les droits miniers.

Les consultations sur les plans d'affectation du territoire proposées par le projet de loi 122 sont tardives et ne sont pas suffisamment en amont du processus décisionnel. Il n'y est pas prévu de moduler le degré d'implication des Premières Nations selon l'effet potentiel sur les droits protégés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et donc l'intensité de l'obligation de consulter dans chaque cas. Il n'y a aucune obligation de réellement tenir compte et d'accommoder les intérêts des Premières Nations. On ne fait aucune mention de financement. De plus, le délai de 120 jours entre la transmission de la proposition aux groupes mentionnés précédemment et l'approbation est nettement insuffisant.



## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Loi sur les terres du domaine de l'État ne reflète pas les limites constitutionnelles du droit de propriété provinciale sur les terres publiques au Québec. Ce droit de propriété et la compétence législative qui s'y rattachent sont subordonnés au titre aborigène et aux droits ancestraux des Premières Nations. Ce titre et ces droits sont protégés par la Constitution canadienne. Il y a donc lieu de modifier cette loi. Par contre, le projet de loi actuel n'apporte que des modifications très insuffisantes à la loi et ne remédie aucunement à cette situation. Les dispositions du projet de loi 122 méconnaissent et minimisent les obligations constitutionnelles du gouvernement du Québec en égard aux titres et aux droits ancestraux des Premières Nations. Elles ne tiennent aucun compte de l'obligation d'accommoder les préoccupations des détenteurs autochtones de droits présumés, ni l'obligation d'obtenir leur consentement dans certains cas lorsque leurs droits sont démontrés.

Le projet de loi ne répond pas non plus aux attentes des Premières Nations telles qu'exposées dans *Le Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador, octobre 2005*.

Pour des considérations politiques et économiques, tout autant que juridiques, la gestion des terres et des ressources naturelles au Québec ne doit plus se faire sans la collaboration des Premières Nations qui détiennent des droits sur elles.

Dans cette perspective, une remise en question approfondie de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et du projet de loi 122 s'impose. Entre autres, il y a nécessité d'élaborer un régime conjoint de prises de décision à l'égard de toutes activités réalisées sur les territoires ancestraux. Ce nouveau régime conjoint permettrait la mise en place d'un processus fonctionnel de cogestion locale et décisionnelle dans lequel les Premières Nations y joueraient un rôle prépondérant.

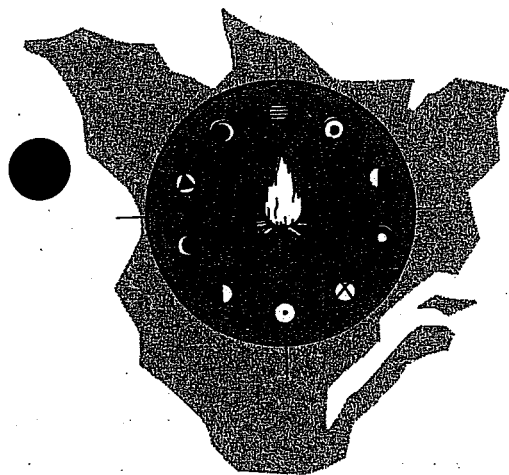
Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de revoir en profondeur le contenu du projet de loi 122, voire reconsidérer totalement sa présentation sous sa forme actuelle. Voici quelques recommandations :

- retirer du projet de loi les dispositions affectant les Premières Nations;
- mettre en place un processus de reconnaissance du titre aborigène et du droit ancestral;
- établir un mécanisme de consentement de la part des Premières Nations pour tout développement du territoire et des ressources qui peut affecter leur titre et leur droit ancestral;
- soutenir les Premières Nations dans la mise en place de structures locales de consultation et de gestion permettant la cogestion des terres ancestrales.

Ces recommandations ne sont pas nouvelles. On les retrouve dans plusieurs documents et mémoires transmis au gouvernement du Québec. L'APNQL et l'ensemble des Chefs qui la composent souhaitent aujourd'hui que cette présentation aura une meilleure écoute que lors de toutes les autres présentations faites depuis quelques années. Si tel est le cas, le Québec pourra réellement prétendre être sorti d'une politique de colonisation qui, sous des formes différentes, continue d'aliéner le droit au développement des Premières Nations.







Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of the  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

250, Place Chef Michel Laveau, suite 201, Wendake, QC G0A 4V0  
Tél.: (418) 842-5020 / 842-5274 FAX: 842-2660

**Mémoire déposé à la commission d'étude scientifique,  
publique et indépendante chargée d'examiner la gestion des  
forêts du domaine de l'état**

**Préparé par**

**L'Institut de développement durable  
des Premières Nations du Québec et du Labrador**



**Wendake, août 2004**

## Table des matières

Introduction.....	3
Mise en contexte .....	4
Les communautés.....	4
La population .....	4
Population jeune.....	5
Développement local .....	5
Autochtones = Utilisateurs désagréables .....	5
Droit des peuples Autochtones .....	6
Territoire des Premières Nations.....	6
Constitution canadienne.....	6
Droits de traité.....	6
Jugement Delgamuukw.....	7
Loi sur les forêts.....	7
Obligation de consulter .....	7
Certification .....	9
Demandes antérieures des Premières Nations .....	11
1. Qualité du territoire et pérennité des ressources .....	11
2. Culture et langue .....	11
3. Développement social .....	11
4. Développement économique.....	11
5. Nécessité de partenariat .....	12
6. Participation au processus de décision.....	12
Problèmes actuels de gestion des forêts .....	13
Pillage des forêts et mode de coupe.....	13
Trop de pouvoir aux compagnies forestières .....	13
Forêt synonyme de matière ligneuse.....	13
Les Premières Nations sont écartées des décisions qui touchent leurs forêts.....	14
Sanctions insignifiantes .....	14
Produit de première transformation .....	14
Conditions de travail et âge moyen des travailleurs forestiers.....	14
Recommandations et solutions pour la gestion de la forêt.....	16
Conclusion .....	21
Annexe 1 .....	22
Annexe 2 .....	23
Bibliographie.....	28

## Introduction

Les Premières Nations du Québec et du Labrador sont heureuses de rencontrer les membres de la commission sur les forêts sur le territoire de Wendake lors de ce forum consacré aux Premières Nations du Québec. La plupart des Premières Nations du Québec proviennent et vivent de la forêt. Le territoire est au cœur même de l'identité des Premières Nations. Cette consultation publique est très importante puisque l'avenir des Premières Nations dépend de l'approche de développement du milieu et des ressources naturelles provenant du territoire. Il s'agit donc là d'un enjeu fondamental pour la vie de nos peuples et c'est dans cette perspective très spécifique que la Commission doit envisager sa réflexion. Les Premières Nations ne sont pas des interlocuteurs comme d'autres dans le dossier forestier, elles sont des peuples de la forêt et elles y détiennent des droits originaux et spécifiques qui font l'objet de reconnaissance et débats internationaux. Ces droits internationaux font l'objet d'une évolution constante au fil des ans et les discours demeurent progressifs.

Les Premières Nations ont toujours déploré toute forme d'exploitation conduisant à la dévastation irresponsable de leurs territoires. La forme de développement "durable" que la société non autochtone pratique depuis des années n'est qu'un leurre comme le prouvent les résultats. Seuls nos ancêtres, qui vivaient exclusivement de la forêt et de ses ressources naturelles depuis des millénaires, ont réussi à faire usage et à conserver durablement le milieu forestier jusqu'à ce que l'État et l'industrie considèrent ce dernier comme leur propriété et comme un objet de profit. Les aînés considèrent que les industries ne font pas attention aux territoires et la tenue d'une commission sur les forêts prouve qu'il y a un malaise profond. Dans ses conclusions et parce que la confiance est essentielle dans le contexte actuel, la commission ne devra pas se contenter de couvrir superficiellement le régime existant ou de temporiser avec des mesures insignifiantes, elle a le devoir de recommander toutes les actions structurantes qui s'imposent ainsi que d'identifier des indicateurs clairs de contrôle de gestion de la forêt publique.

Le mandat de la commission consiste, entre autres, à examiner l'administration du régime forestier québécois ainsi que les résultats atteints, d'examiner les avenues permettant de la bonifier et d'examiner ses dimensions économiques, environnementales, fauniques, sociales, etc. Ce mandat devrait permettre de questionner en profondeur le régime, de même que sa légitimité et ses résultats.

Les Premières Nations ont, à maintes reprises, exprimé leurs visions, leurs aspirations et leur volonté de faire partie intégrante des multiples prises de décision qui sont appliquées chaque jour et qui affectent directement les territoires et les ressources naturelles. De nombreux mémoires, lettres et autres documents ont été produits et déposés auprès de plusieurs ministères afin de faire reconnaître les besoins et les droits des Premières Nations. Trop souvent, ces requêtes sont restées sans réponse. Diverses initiatives ont été entreprises auprès du gouvernement du Québec au cours des dernières années.

Suite à la signature d'un *Engagement politique mutuel* entre les gouvernements des Premières Nations et du Québec en date du 17 juin 2003, le *Conseil conjoint des élus*,

composé d'un nombre égal de représentants des gouvernements en cause, a reçu divers documents qui affirment la position des Premières Nations sur la nécessité de participer pleinement aux prises de décision. Un des documents de base déposés à ce Conseil, « Relations harmonieuses et cogestion de la décision », vient réaffirmer le besoin urgent de réexaminer toutes les mesures adoptées par le gouvernement du Québec qui affectent les Premières Nations et qui sont adoptées et appliquées unilatéralement, sans le consentement et sans la participation des Premières Nations. Il est ici essentiel de revoir l'état de la problématique face aux activités forestières, et les solutions y correspondant, en gardant à l'esprit le rôle majeur que doivent y jouer les Premières Nations.

Dans ce mémoire, nous tenterons de faire comprendre aux membres de la commission que nous tenons à nos territoires. Pour ce faire, la mise en contexte des Premières Nations, les droits des Premières Nations, les demandes antérieures, les problèmes actuels de gestion des forêts et les recommandations pour la gestion des forêts seront les principaux éléments qui seront ici abordés.

Les Premières Nations n'ont jamais cédé les territoires qui font l'objet de revendications à l'heure actuelle. Ces territoires, les ancêtres en dépendaient il y a des millénaires et les communautés en dépendent encore aujourd'hui. Ces territoires, nous en faisons usage depuis des millénaires et nous les aimons, donc nous avons le droit de regard sur toutes les activités d'exploitation qui les touchent (exploitation forestière, villégiature, chasse, pêche, etc.). Nous avons le droit de contrôler nos territoires en tant que « gestionnaires ».

## **Mise en contexte**

### **Les communautés**

Au Québec et au Labrador on compte 43 communautés autochtones, réparties en dix Nations (en excluant les Inuit), dont la majorité sont situées en milieu forestier. Les Premières Nations qui vivent à proximité du milieu forestier parlent et utilisent couramment leurs langues maternelles; la forêt est le terroir des diverses cultures autochtones. Les Premières Nations ont besoin de la forêt pour survivre et conserver leurs langues, leurs cultures et leurs connaissances traditionnelles et pour asseoir leur développement social et économique. Les langues autochtones constituent l'essence d'une nation et de son expression, elles représentent sa vision du monde, ses connaissances écologiques traditionnelles et son mode de vie.

### **La population**

Les Premières Nations comptent au-delà de 75 000 individus au Québec et au Labrador. Soixante et cinq pour cent des Autochtones du Québec vivent sur un territoire dit de « réserve », et la majorité des individus vivent en dessous du seuil de pauvreté. Le taux de chômage dans ces communautés se situe à environ 29 % et il peut grimper jusqu'à 80% selon les saisons. Les compagnies forestières considèrent qu'il manque de main-



d'œuvre dans les régions éloignées. Pourtant, les membres des communautés y vivent et la plupart sont sans emploi permanent. Il est temps pour les industries de changer d'attitude et de favoriser la formation et l'intégration des Autochtones et de respecter les droits sur les territoires ancestraux. De plus, l'accès à la gestion des ressources sur nos territoires ancestraux et aux emplois permettrait de combler l'important écart économique qui existe entre les Premières Nations et les Québécois.

### **Population jeune**

La population autochtone est très jeune. En effet, plus de la moitié de la population est âgée de moins de 25 ans. Par contre, le taux de scolarité de ces jeunes est nettement inférieur à la moyenne de la population du Québec. Peu de jeunes continuent leurs études à des niveaux supérieurs pour diverses raisons. Il est très difficile pour les membres des communautés d'encourager les jeunes à poursuivre leurs études à l'extérieur de la communauté, entre autres, parce que les emplois correspondants n'existent pas.

### **Développement local**

Le lien culturel entretenu par les Premières Nations avec leurs territoires constitue la base de la vie en société et un support essentiel à leur développement. Toutes les formes d'évaluation des potentiels du territoire, entre autres concernant les questions de biodiversité et d'intégrité des écosystèmes, se doivent d'inclure les préoccupations autochtones. L'accès au territoire, en permettant la survie des activités traditionnelles et la création d'emplois, constitue un enjeu majeur aux problèmes sociaux que vivent des communautés. Les Premières Nations doivent donc avoir accès à leurs territoires et à ses ressources et en être « gestionnaire ». C'est le seul espoir de résorber leur haut taux de chômage et de démontrer aux jeunes qu'un avenir est possible dans leur pays, chez eux.

### **Autochtones = Utilisateurs désagréables**

Les Autochtones ont souvent été perçus comme des utilisateurs de la forêt dérangeants, souvent été considérés à tort comme une barrière au développement aux yeux de plusieurs industries. Ce jugement global n'est pas juste, même s'il est vrai que les Autochtones se veulent parfois une barrière au pillage de leurs forêts, de leurs ressources et de leur milieu naturel. Ils résistent à la marginalisation du développement et des emplois. Ils s'opposent naturellement, tout comme plusieurs populations régionales, à l'extraction de leurs ressources naturelles sans transformation et sans recevoir les retombées positives des développements. Ils veulent contrôler ce qui se passe chez eux et influencer la qualité du processus. Ils veulent que leur milieu reste vivable au lendemain des opérations qui s'y déroulent.

Nous avons toujours fait usage du territoire de façon durable depuis des millénaires. Nos ancêtres et nos aînés crient haut et fort depuis plusieurs années que l'exploitation

forestière coupe une quantité trop importante de forêt et de plus, elle le fait de façon inadéquate. Les Premières Nations ont une vision globale et holistique du territoire et de ses ressources, ce qui concorde avec le principe d'un vrai développement durable.

## **Droits des peuples Autochtones**

### **Territoire des Premières Nations**

Le territoire, qui fait l'objet de coupes intensives dans toute la province, fait partie des territoires ancestraux des Premières Nations. Nos ancêtres et nos aînés faisaient usage de ce territoire pour se nourrir, se vêtir et se loger. Pendant des générations, nous avons vécu de ce territoire de façon durable en pensant constamment aux générations futures. Aujourd'hui, sans même avoir cédé ce territoire, la plupart des communautés sont confrontées à un usage restreint du territoire, coupées de ses ressources et grandement affectées par la façon dont il a été ravagé.

### **Constitution canadienne**

Dans la constitution canadienne de 1982, les Autochtones se sont fait reconnaître et confirmer leurs droits ancestraux par les articles 25 et 35. Ces droits comprennent le titre aborigène qui reconnaît aux Autochtones le droit de faire usage et d'occuper leurs terres en exclusivité. Les politiques gouvernementales inspirées du droit constitutionnel reconnaissent également l'accès à des revendications territoriales et à une forme d'autonomie gouvernementale. Cependant, cette autonomie ne sera possible et réalisable concrètement que lorsque nous aurons accès à un plein partenariat pour la gestion de nos territoires et de ses ressources et que nous pourrons en faire usage durablement.

### **Droits de traité**

Au Québec, la Paix des Braves est le seul complément de traité, soit celui de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, qui ait été convenu entre un gouvernement non autochtone et un gouvernement autochtone en matière de foresterie. Cette entente permet la responsabilisation accrue de la nation Crie concernant leur développement social et économique ainsi qu'un accord sur le développement de la rivière Rupert pour la mise en place d'ouvrages hydroélectriques. De plus, elle prévoit que les interventions forestières devront être adaptées au mode de vie traditionnel des Cris et que ceux-ci pourront participer aux processus de planification et de gestion des activités forestières. Un secrétariat Cris-Québec a été créé en matière de foresterie.

Un autre traité est présentement en négociation avec le gouvernement du Québec, à partir de l'Entente de principe d'ordre général entre le Conseil tribal Mamuitun mak

Nutashkuan et les gouvernements du Canada et du Québec permettant, entre autres, la participation des Innu à la gestion du territoire ancestral, des ressources et de l'environnement et à la création d'aires d'aménagement et de développement Innu (AADI).

### **Jugement Delgamuukw**

Depuis une cinquantaine d'années, les gouvernements sont interpellés par les Premières Nations via les tribunaux. Certaines décisions cruciales ont fait cheminer le jugement en regard des Premières Nations au Canada. Parmi eux, le jugement Delgamuukw<sup>1</sup> sur les droits ancestraux et le titre aborigène traite du droit des peuples autochtones d'occuper et d'utiliser des terres détenues à ce titre sous réserve de respecter la capacité de ces terres à assurer la subsistance de ses détenteurs. Il reconnaît également que les récits oraux sont admis comme preuve de l'utilisation millénaire du territoire. Ce jugement a de plus confirmé la portée réelle de l'obligation des gouvernements de consulter les peuples autochtones sur les questions d'aménagement ou de développement de leurs territoires ancestraux.

### **Loi sur les forêts**

La loi sur les forêts inclut peu de considérations pour les droits spécifiques des Premières Nations mais quelques mesures intéressantes (mais incomplètes) s'y retrouvent. On y retrouve l'obligation pour les industries et le gouvernement du Québec de consulter et ce, de façon distincte, les Premières Nations concernées. Le ministre peut également changer les normes d'interventions à la demande d'une communauté, après consultation, afin de mieux concilier les activités d'aménagement avec les activités traditionnelles de la Première Nation concernée. Par contre, les délais de consultation sont plutôt courts pour les Premières Nations. Les articles de la Loi sur les Forêts qui traitent de ces questions sont les articles 24.5, 25.2 et 171.1. Les Premières Nations qui s'impliquent activement dans ce processus doivent former leur personnel professionnel pour répondre à la demande et pour bâtir une argumentation de qualité concernant un régime complexe et des questions souvent techniques. Or pour ce faire, les ressources financières sont pratiquement inexistantes.

### **Obligation de consulter**

Dans ce contexte et de façon plus large, l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador a développé un protocole de consultation afin de mieux outiller les communautés. En voici les principes de base :

---

<sup>1</sup> Delgamuukw v. British Columbia, [1997] 3 S.C.R. 1010.

*Un consentement libre et éclairé, la confidentialité et une analyse des avantages et inconvénients doivent être les éléments clefs de la consultation.*

1. Le droit inhérent à l'autonomie des Premières Nations implique qu'elles ont autorité dans la gestion de leurs affaires, de leurs territoires et de leurs ressources et, par conséquent, un droit de regard au même titre que les gouvernements ou demandeur sur toutes les étapes de la consultation proposée.
2. La reconnaissance des droits, dont le titre aborigène, et ceux issus de traités des Premières Nations doit être entière.
3. Les gouvernements doivent être soucieux du lien sacré qui unit les Premières Nations à la Terre, de la nécessité d'avoir accès aux ressources naturelles, des droits qui en découlent et des responsabilités qu'elles ont à cet égard.
4. Dans le cadre des consultations, la *Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador* doit être au cœur des préoccupations des divers intervenants.
5. Les discussions entre les diverses parties présentes doivent être entreprises et se dérouler dans un climat de respect mutuel et de bonne foi.
6. Les parties doivent adopter une attitude garantissant une consultation concluante et, à cette fin, être bien préparées à la consultation en identifiant des objectifs réalistes et en faisant preuve de patience et d'ouverture d'esprit afin de favoriser la compréhension de l'autre et d'être animées par la volonté de bâtir un partenariat.
7. Les Premières Nations doivent recevoir une information complète et accessible de la part des gouvernements ou du demandeur de consultation et disposer du temps nécessaire pour consulter ses membres avant que toute décision soit prise.
8. Les personnes responsables de la consultation proposée par un gouvernement ou un promoteur doivent être disponibles à rencontrer les Premières Nations afin de répondre aux questions et/ou apporter des éclaircissements relativement à ladite consultation.
9. La consultation n'est jugée valable que lorsque les Premières Nations sont en mesure de prendre une décision éclairée en ayant pris compte de toute l'information disponible.
10. Les Premières Nations ont droit à des ressources financières et humaines adéquates pour leur permettre de participer pleinement aux consultations. Un plan de

développement économique et social présenté par les Premières Nations en cause doit accompagner ce processus.

11. Une étude des répercussions à court, moyen et long terme doit être faite par des personnes-ressources des Premières Nations concernées. Le promoteur d'un projet devra identifier les répercussions positives et négatives d'un projet ainsi que les perspectives de développement social et économique de la Première Nation concernée.
12. Il ne doit pas y avoir de programme préétabli unilatéralement. Le temps alloué à chacune des étapes de la consultation doit avoir été établi et accepté par les parties concernées et être suffisamment flexible afin de s'adapter aux circonstances.
13. Les parties doivent convenir d'un échéancier des consultations. Aucune des parties ne peut réduire ou éliminer des étapes préalablement établies de la consultation.
14. Les consultations doivent se dérouler lors de périodes de l'année qui conviennent aux Premières Nations concernées, selon un échéancier convenu entre les parties, qui tiendra compte du calendrier des activités traditionnelles.
15. À la fin du processus de consultation, un rapport devrait être élaboré et validé par les représentants autochtones dûment mandatés, et ce, avant l'adoption d'une version finale et de sa diffusion.

### **Certification**

Il existe deux certifications qui tiennent compte des droits des Premières Nations, soit le Forest Stewardship Council (FSC) et le Canadian Standard Association (CSA). Le système de certification FSC occupe une place importante auprès des Premières Nations du Québec puisque ces dernières ont participé à son élaboration. Toutefois, lors de sa mise en place, plusieurs difficultés s'élèvent. Premièrement la certification ne peut être mise en place si la communauté n'est pas en mesure de répondre à la demande et qu'elle n'a pas les ressources pour accomplir la tâche. Deuxièmement, le processus est très long de sorte que les communautés doivent s'assurer préalablement qu'elles sont en mesure d'y participer et qu'elles ont les moyens. Une aide financière adéquate est jugée essentielle pour permettre aux Premières Nations de répondre à la demande et de participer à son élaboration. Finalement, les étapes de sa mise en place sont exigeantes et la multitude de principes fait souvent reculer les compagnies forestières, ce qui ralentit le processus de certification. Vous retrouverez le principe numéro 3 de la norme FSC portant sur les droits des Peuples autochtones à l'Annexe 1.

La certification CSA, elle, prend en compte les droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations. L'engagement des compagnies face aux Premières Nations consiste également à respecter leurs valeurs et l'utilisation qu'elles font de la forêt. Ce sont là les

principaux indicateurs relatifs aux droits des Premières Nations que l'on retrouve dans la norme CSA. Ces indicateurs ont été inclus dans ces normes sans demander l'avis des principaux intéressés, à savoir les Premières Nations.

À ce jour, le seul système de certification acceptable pour les Premières Nations est celui du FSC. Ces processus permettent la prise en compte des préoccupations des Premières Nations. Cependant, ils ne doivent pas remplacer la participation des Premières Nations à l'élaboration des plans généraux d'aménagement forestier ni la nécessité de développer des stratégies d'aménagement et des modalités dans un cadre de développement durable.

## **Demandes antérieures des Premières Nations**

Depuis déjà plusieurs années, les Premières Nations ont formulé un grand nombre de recommandations et de demandes liées à la forêt. Encore aujourd'hui, beaucoup d'entre elles n'ont jamais été entendues, ni retenues. C'est le cas de la majorité des recommandations incluses dans le présent mémoire. Plusieurs demandes ont été formulées lors du 12<sup>ième</sup> Congrès forestier mondial et dans le Plan d'Action de Wendake, qui se retrouve également en annexe. L'APNQL et les communautés ont également fait de multiples représentations, entre autres à la commission parlementaire sur la loi 136, sans que le gouvernement en place n'en tienne vraiment compte. Voici quelques-unes des recommandations relatives à la forêt qui ont été formulées au cours des dernières années.

### **1. Qualité du territoire et pérennité des ressources**

- Il importe que les Premières Nations participent à l'élaboration des objectifs d'aménagement.
- Toute détermination d'objectif doit tenir compte de tous les usages du territoire.
- Nécessité de participer à la délimitation des unités d'aménagement ainsi qu'aux objectifs d'aménagement.
- Assurer la perpétuation des activités traditionnelles et la priorité à la préservation des ressources fauniques.
- Dresser un bilan de l'état des territoires des Premières Nations.
- Nécessité de réévaluer la possibilité forestière.
- Conserver une marge de sécurité lors du calcul de possibilité forestière.

### **2. Culture et langue**

- Mise à profit des connaissances écologiques traditionnelles dans la planification forestière.
- Nécessité de revitaliser et de restaurer la toponymie des Premières Nations, particulièrement en ce qui a trait à certains sites et lieux historiques.

### **3. Développement social**

- Assurer un rôle significatif aux Premières Nations sur la gouvernance de la forêt.
- Promotion et préservation des activités traditionnelles.
- Nécessité pour les Premières Nations de former des professionnels.
- Favoriser l'employabilité des Premières Nations dans le milieu forestier.
- Insertion des connaissances écologiques traditionnelles dans l'élaboration des stratégies de développement durable.
- Nécessité de réaliser un bilan des impacts des activités forestières sur le milieu social.

### **4. Développement économique**

- Appel au partage équitable des retombées du développement du territoire et des ressources.
- Accès aux ressources pour fournir des emplois à la communauté.

-Réviser l'allocation des ressources afin de dégager des volumes de matières ligneuses pour les communautés des Premières Nations.

#### **5. Nécessité de partenariat**

- Nécessité d'entente sur la foresterie, sur le partage de l'utilisation du territoire et sur le développement.
- Mise en place d'un comité de cogestion décisionnelle face aux stratégies sylvicoles.
- Disposer des données nécessaires aux analyses.
- Droit de veto concernant les sites sensibles.
- Les Premières Nations ont le droit de regard sur l'utilisation du territoire.
- Réévaluer l'affectation des terres.

#### **6. Participation aux processus de décision**

- Les concepts et la vision des Premières Nations devraient être intégrés à tout processus décisionnel.
- Les Premières Nations devraient être des partenaires dans la formulation des lois.
- Participer à la délimitation des unités d'aménagement, aux plans d'aménagement, aux bilans du territoire et de ses habitats fauniques et à un suivi et au contrôle des activités forestières.



## Problèmes actuels de gestion des forêts

### Pillage des forêts et mode de coupe

Avant l'arrivée des Européens, les Premières Nations faisaient usage du territoire de façon durable, ce qui a permis à plusieurs générations de bénéficier de la forêt. Aujourd'hui, les industries forestières se sont appropriées, avec l'aide des gouvernements, les territoires et les ressources. Depuis plusieurs années, un pillage intensif est en cours. L'industrie forestière continue à couper la forêt au moindre coût sans aucun respect pour les Premières Nations, mais surtout sans aucun respect pour la terre, la faune, la flore, etc.

Les modes de coupes qui sont utilisés par les industries se résument en majorité à des coupes à blanc, qui sont aujourd'hui appelées des *coupes avec protection de la régénération et des sols* (CPRS). Ces coupes se retrouvent sous plusieurs formes : coupe par bande, coupe en mosaïque, par parquet, etc. Pourtant dans la majorité des cas, le résultat est le même : un sol détruit et peu de régénération en place. Les interventions ne sont pas faites en fonction de la présence animale, végétale ou des activités traditionnelles des Premières Nations, elles sont faites en fonction du moindre coût et de la meilleure productivité.

### Trop de pouvoir aux compagnies forestières

Présentement, la ressource forestière est en pratique gérée par les industries forestières. Elles élaborent leurs propres plans d'aménagement qui seront par la suite approuvés par le Ministère des Ressources Naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP). Elles peuvent récolter la matière ligneuse dont elles ont besoin, aux endroits désirés en suivant certaines normes émises par le ministère. Le mode de gestion des forêts doit changer complètement et permettre aux Premières Nations d'avoir un droit de regard sur l'utilisation de leurs ressources et de leurs territoires. Une tierce partie indépendante du gouvernement du Québec et des industries devrait être impliquée dans le processus d'analyse et de décision. Sans cette structure permettant d'objectiver le processus, le régime québécois ne peut être crédible.

### Forêt synonyme de matière ligneuse

La forêt est perçue par les industries forestières comme étant une grande réserve de matière ligneuse. La forêt c'est beaucoup plus que des arbres, c'est la source de la vie, c'est les animaux, les plantes médicinales, la villégiature, une source de nourriture pour des sociétés entières, une usine de production d'oxygène et plusieurs autres choses. Tous les usages de la forêt devraient être considérés de façon intégrée avant de concéder un territoire à une industrie forestière. Par-delà les discours creux, nous ne croyons pas qu'il se fasse de véritable gestion intégrée des ressources au Québec et la structure des

ministères, de même que leurs interventions ne vont pas en ce sens. C'est le cas lors de l'octroi de permis de coupe qui ne tiennent pas compte des revendications territoriales des Premières Nations ainsi que des mesures prises en réponse au report des calculs de possibilités de coupe forestière.

### **Les Premières Nations sont écartées des décisions qui touchent leurs forêts**

Les Premières Nations ont été trop souvent écartées des décisions par rapport à la ressource forestière. Pourtant, beaucoup d'individus ont vécu de la forêt pendant des décennies et ils connaissent mieux le comportement de la forêt que bien des ingénieurs forestiers. Il y a bien longtemps que les aînés des Premières Nations savent que la forêt est surexploitée et qu'il y aura une pénurie de matière ligneuse dans les années à venir. C'est pourquoi la plupart des communautés ont demandé d'être « cogestionnaire » sur leur territoire, mais peu de ces demandes ont été prises en considération.

### **Sanctions insignifiantes**

Les sanctions imposées par le gouvernement aux industries forestières fautives lors de mauvaises pratiques sont minimales et n'incitent pas les industries à investir l'effort nécessaire pour permettre une amélioration continue. Beaucoup de normes existent dans le milieu forestier mais beaucoup de chemin reste à faire pour les appliquer de façon adéquate. Par exemple, on n'oblige pas les industries à récupérer la matière ligneuse non utilisée qui reste sur le parterre de coupe ou en bordure des chemins forestiers. Il est plus rentable pour la compagnie de payer l'amende que de récupérer cette matière ligneuse.

### **Produit de première transformation**

Le gouvernement n'encourage pas suffisamment la production de produits de deuxième et de troisième transformation. La matière ligneuse est encore aujourd'hui attribuée à des industries qui coupent la forêt de façon à être le plus productif possible pour réduire les coûts de transformation d'une simple planche de bois. La majorité de notre matière ligneuse est attribuée à des scieries ou à des producteurs de pâte et papier. L'avenir de la foresterie pourrait être dans la seconde transformation, car en récoltant une quantité moindre de matière ligneuse, beaucoup plus d'emplois sont créés et des profits plus importants reviennent à l'industrie et à la société.

### **Conditions de travail et âge moyen des travailleurs forestiers**

Les conditions de travail des travailleurs forestiers sont devenues très difficiles. Ces personnes vivent souvent dans des camps forestiers plus ou moins adéquats. Ce travail est surtout connu comme étant de dernier recours pour les personnes sans emploi. Les salaires ne sont pas suffisants pour compenser la perte d'une vie familiale. Les

compensations monétaires ne sont pas suffisantes pour attirer des travailleurs qualifiés dans les diverses régions. De plus, les journées de travail sont très difficiles, les travailleurs forestiers sont confrontés à toutes les intempéries et ce sur des journées de travail de plus de dix heures.

En milieu forestier, l'âge moyen des travailleurs est très élevé. Pour le moment, il n'y a pas de relève pour assurer totalement la perte des futurs retraités. Le milieu forestier nécessite une nouvelle image pour amener les jeunes à s'intéresser à ce type de travail.

## **Recommandations et solutions pour la gestion de la forêt**

### **Biodiversité**

L'État doit envisager les mesures suivantes :

- Exiger que les arbres soient coupés, tronçonnés et ébranchés sur le parterre de coupe au lieu de débarder les arbres entiers sur le bord des chemins pour subir ces transformations. Cette pratique permettra de conserver une plus grande partie de la biomasse et d'éléments nutritifs sur les parterres de coupe et de conserver les sols et la régénération.
- Favoriser la biodiversité en laissant sur place des chicots de toutes grosseurs au lieu de les faire tomber lors d'interventions forestières. Ces arbres sont la base de la vie de plusieurs espèces d'insectes et d'oiseaux.
- Pour une sylviculture respectueuse des écosystèmes, favoriser des coupes forestières de petites superficies et mettre en pratique le principe de gestion écosystémique de la loi sur les forêts.
- Favoriser la régénération naturelle, mais lorsque la plantation est nécessaire, éviter les monocultures: elles sont très désavantageuses lors du passage d'une épidémie et, de plus, elle diminue la biodiversité. Des plantations hétérogènes de plus d'une espèce devraient être favorisées.

### **Possibilité forestière**

Les valeurs traditionnelles et les usages du territoire par les Premières Nations devraient être inclus dans le calcul de possibilité forestière. Le calcul doit tenir compte de toutes les mesures d'harmonisation possibles.

Ce calcul devra être ajusté à la région qu'il représente et il devra être appliqué sur un territoire assez petit pour rendre la probabilité d'erreur acceptable. Par exemple, dans la Paix des Braves, la possibilité est calculée au niveau des unités d'aménagement qui contiennent, au plus, de 3 à 7 territoires de trappe.

Faire le calcul de possibilité après avoir identifié les aires protégées, les sites d'utilisation, les sites culturels, les sites sensibles, etc.

### **Lieu de contact avec les Premières Nations**

Dans une perspective de partage des connaissances et d'échange de moyens :

Que tous les documents de recherche sur les territoires des Premières Nations soient envoyés aux communautés concernées et à l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador pour faciliter la distribution de

l'information (Projets de maîtrise, de doctorat, documentations sur les territoires traditionnels, etc.).

Que les données sur la forêt que détiennent les ministères concernés soient rendues accessibles aux Premières Nations.

### Consultation

Le temps de réflexion alloué dans le cadre de nombreuses consultations est trop court pour les Premières Nations. Lors de consultations les parties en cause devront suivre un processus basé sur le *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador* développé par l'Institut de développement durable. Pour l'instant, les communautés sont très peu impliquées. Les Premières Nations devraient prendre part aux décisions en amont du processus. Pour ce faire, les communautés devront avoir accès à :

- une aide financière adéquate pour se préparer à la consultation;
- la possibilité de former adéquatement des ressources humaines
- une période de réflexion plus longue;
- toute l'information disponible sur leurs territoires.

Le gouvernement du Québec, qui est responsable de la gestion des forêts, doit reconnaître concrètement et par-delà ses déclarations de principe l'ensemble des besoins, revendications, droits, etc. des Premières Nations. Les très nombreux mémoires déposés par les organisations autochtones lors de multiples consultations existent mais sont lamentablement méconnus et non retenus pour l'ébauche des nouvelles politiques. Une prise en compte de ces documents permettrait d'optimiser significativement les nombreuses consultations ainsi que les nouvelles politiques.

*La stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador* devrait être un document mieux connu, utilisé et considéré dans toutes les politiques de gestion des forêts.

### Formation et main-d'œuvre

Favoriser la formation continue des travailleurs forestiers. Les gens ayant acquis une formation professionnelle n'ont plus besoin de suivre de formation par la suite. Ces inspections et un cours de perfectionnement doivent être exigés afin d'assurer la qualité des travailleurs forestiers. Une aide financière du gouvernement doit être accordée pour la formation d'inspecteurs autochtones.

Favoriser la mise en place de gardiens et d'agents de protection contre les feux de forêts autochtones. Ces professionnels pourraient également effectuer la surveillance du territoire. Pour ce faire, le gouvernement devra prévoir une aide financière adéquate.

Favoriser l'emploi des jeunes des Premières Nations dans toutes les régions, car il s'agit de main-d'œuvre qui est déjà présente sur le territoire. Les compagnies forestières restent

aveugles et continuent de croire que la main-d'œuvre en région est absente. Un programme de formation dans les usines devrait être à la portée des jeunes des Premières Nations qui éprouvent des difficultés à survivre dans les grandes villes afin se qualifier.

Les travailleurs forestiers devraient avoir accès à de meilleures conditions de travail et à un meilleur salaire. Des processus sont déjà en cours avec le gouvernement du Québec afin d'accorder des accréditations sectorielles comme dans le secteur de la construction. Par contre les conditions de travail demeurent inchangées depuis plus de 15 ans. On doit revoir en profondeur ce secteur de la foresterie au Québec. Il en va aussi de la survie des régions et des communautés des Premières Nations.

### **Redevances**

Les Premières Nations doivent avoir accès aux redevances, puisque qu'elles ont des droits sur les ressources naturelles qui sont prélevées. Si cela avait été le cas en toute justice, les redevances auraient permis depuis longtemps le développement des communautés.

### **Connaissances écologiques traditionnelles**

Les autres utilisations de la forêt devraient être favorisées avant la matière ligneuse, car les connaissances traditionnelles viennent de la forêt et si la forêt disparaît ou que les Premières Nations n'ont plus accès à leurs territoires, les connaissances traditionnelles, ainsi que les langues et les cultures disparaîtront peu à peu. La forêt soutient les communautés et les communautés soutiennent l'économie. Donc, si nous avons un réel système de développement durable, alors la protection de toutes les valeurs de la forêt, à toutes les échelles, devrait être la priorité plutôt que de favoriser la production de matière ligneuse pour engendrer des profits.

Propriété intellectuelle sur les forêts : les connaissances et les inventions technologiques provenant des Premières Nations doivent être reconnues et protégées. Un dédommagement devient nécessaire en cas d'emprunt, de perte ou de vol.

### **Limite Nord**

Cette limite Nord devrait disparaître lorsqu'il s'agit de protection intégrale du territoire, car les feux de forêt au nord de cette limite ne sont pas contrôlés ou maîtrisés par les pompiers forestiers. (Par exemple : les feux de forêts de l'été 2002 dans le territoire de la Baie James). Ces feux de forêt ne sont pas contrôlés et une grande quantité de plantes médicinales, de racines et de petits fruits ont été perdus. De plus, des vieilles plantes comme la mousse à caribous prend des décennies à pousser et leur disparition met en péril la survie des caribous. La protection intégrale du territoire permettrait la poursuite des activités traditionnelles qui se déroulent dans ces régions.

## Accès aux données

Les communautés des Premières Nations devraient avoir accès aux données, sans avoir à déboursier des montants importants, au même titre que les MRC. On fait référence ici aux plan de gestion, de développement, plan de protection et de mise en valeur des forêts privées [PPMV], objectif de protection et de mise en valeur [OPMV], plan général d'aménagement forestier [PGAF], plan annuel d'intervention forestière [PAIF], etc.

## Le développement durable

Éviter de donner des pénalités aux industries qui ne coupent pas la totalité de la matière ligneuse qui leur est attribuée. Cette pratique favorise la présence de biodiversité et de la faune. Il faut bonifier les planifications des industriels qui gèrent les forêts à l'aide d'objectifs précis. Il faut donner des bonus aux industries qui coupent moins de matière ligneuse que ce qui est convenu dans leurs allocations de matière ligneuse.

Les Premières Nations devraient avoir le droit d'accès au développement durable de leurs terres, car avant les coupes intensives des forêts, ayant débuté au tournant de 1850 au Québec, les territoires étaient de meilleure qualité.

L'application du développement durable au niveau de l'aménagement du territoire et de la gestion des forêts se concrétise par la gestion intégrée des ressources. Ainsi, les activités de développement doivent se faire de façon à préserver la qualité du territoire et de la pérennité des ressources.

Tenir compte du paysage lors de l'aménagement :

- ne pas récolter la matière ligneuse de montagnes entières;
- bien disperser les coupes;
- éviter les coupes trop près des cours d'eau;
- Abolir la mise en place de tas et d'andains;
- éviter les coupes totales, trouver d'autres formes d'interventions.

Favoriser la mise en place d'une certification qui tienne compte des droits et de l'utilisation du territoire par les Premières Nations. Tel que mentionné, seules deux certifications touchent le volet autochtone, soit *Forest Stewardship Council* (FSC) et *Canadian Standards Association* (CSA).

Toutes les Premières Nations devraient avoir accès à un financement pour la production de plans d'affectation. Ces plans indiqueront les lieux de sépultures, les lieux traditionnels ainsi que tous les autres sites d'importance pour les Premières Nations.

Les prélèvements partiels dans les peuplements où le sol est mince devraient être évités, car les arbres qui restent vont tomber sous l'effet du vent. Il ne faudrait pas prélever dans les bandes de protection le long des cours d'eau.

Favoriser la participation des Premières Nations dans la recherche et le développement d'une sylviculture adaptée aux besoins des gens et de leur économie.

Accélérer la création de réseaux d'aires protégées, car le Québec afflige un retard important par rapport aux autres provinces canadiennes.

Les industries doivent suivre les principes de la *Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador* sur les territoires des Premières Nations.

### **Rapport entre les utilisateurs de la forêt**

Améliorer les rapports entre les gouvernements fédéraux et provinciaux, les industries et les gouvernements des Premières Nations.

Financer des professionnels des Premières Nations qui vont s'asseoir avec les industries pour défendre les droits des Premières Nations sur l'utilisation de la forêt. Obliger ces groupes à se parler et convenir d'orientations concertées.

### **Économie**

Favoriser des produits de deuxième et de troisième transformation. Cette façon de faire augmenterait significativement la valeur du produit (valeur ajoutée). De plus, pour une même quantité de matière ligneuse, une quantité supérieure d'emplois est créée. Présentement, les États-Unis ont une longueur d'avance en produisant des produits de deuxième et de troisième transformation avec notre propre matière ligneuse.

Éviter de penser « productivité » et « profit » lorsqu'il est question de matière ligneuse. La forêt offre une multitude d'autres avenues très intéressantes.

Nécessité d'établir des partenariats en matière de développement et des modalités visant la cohabitation harmonieuse en territoire. Le développement durable et la gestion intégrée des ressources font partie des solutions.

### **Droit des Autochtones**

Tout développement sur les territoires ancestraux doit se faire dans le respect des droits et du mode de vie des Premières Nations.

Tout développement sur les territoires ancestraux doit tout d'abord recevoir l'approbation de la Première Nation concernée.

La province de Québec affirme détenir près de 90 % de terres dites « publiques ». Les droits et intérêts des Premières Nations existent sur la majeure partie de ces territoires et sur leurs ressources et ils doivent être pris en compte. Pour ce faire, il devient important de favoriser l'implication réelle des Premières Nations à se doter d'outils qui peuvent influencer la gestion du territoire.



Le Règlement sur les Normes d'interventions (RNI) comporte des modalités d'interventions qui s'appliquent à l'ensemble du Québec. Il peut être difficile d'y établir des modalités adéquates répondant à l'ensemble des droits et intérêts des Premières Nations en raison des différentes façons d'utiliser le territoire et de la diversité des écosystèmes. Toutefois, certaines normes minimales devraient y être incluses puisqu'il s'agit d'une question légale et de l'obligation pour les industries de les appliquer.

L'identification de mesure de protection du territoire et d'harmonisation des activités des Premières Nations peut faciliter la prise en compte des droits et des intérêts de tous.

## **Conclusion**

Depuis des millénaires, les Premières Nations ont occupé les territoires, mais depuis quelques années, ce sont plutôt les compagnies forestières qui les occupent au mépris des droits ancestraux et de la considération de ces mêmes droits. Seuls les profits des industries forestières sont pris en compte, au détriment de la faune, de la flore, de l'écosystème et des Premières Nations. Les dommages infligés à l'écosystème demeurent irréparables.

Pour favoriser une bonne foresterie, il suffit d'encourager la coexistence entre les Premières Nations et les compagnies forestières. L'expérience de la communauté de Wemotaci est la preuve qu'une coexistence est possible. Ces expériences pourraient aider à développer de nouvelles pistes pour faire de la foresterie adéquate au Québec tout en satisfaisant les intérêts des Premières Nations et de la société québécoise.

## **Annexe 1**

### **Forest Stewardship Council Droits des Peuples Autochtones**

**Les droits légaux et coutumiers des Peuples Autochtones à posséder, à utiliser et à gérer leurs terres, leurs territoires et leurs ressources, doivent être reconnus et respectés.**

3.1 Les peuples autochtones auront le contrôle de l'aménagement forestier sur leurs terres et leurs territoires à moins qu'ils délèguent ce contrôle à d'autres organismes par un consentement libre et informé.

3.2 L'aménagement forestier ne doit ni menacer ni diminuer, directement ou indirectement, les ressources ou les droits de tenure des Peuples autochtones.

3.3 Les sites revêtant pour les Peuples autochtones une signification culturelle, écologique, économique ou religieuse particulière doivent être clairement identifiés en collaboration avec lesdits peuples. Ces sites doivent aussi être reconnus et protégés par les aménagistes forestiers.

3.4 Il faut dédommager les peuples autochtones dont on applique les connaissances traditionnelles en matière d'utilisation des espèces forestières ou sur le mode d'aménagement forestier. Ce dédommagement doit faire l'objet d'une entente officielle acceptée de plein gré et en toute connaissance de cause par les Autochtones avant que ne commencent les activités en question.

## **Annexe 2**



***Forum forestier des Peuples autochtones***  
***Indigenous Peoples' Forest Forum***  
***Foro de los Pueblos Indigenas sobre Bosques***

## **PLAN D'ACTION DE WENDAKE**

du Forum forestier des Peuples autochtones  
tenu sur le territoire huron-wendat, à Québec  
en septembre 2003  
événement parallèle officiel  
du XII<sup>e</sup> Congrès forestier mondial

## **PLAN D'ACTION DE WENDAKE**

**du Forum forestier des Peuples autochtones  
tenu sur le territoire huron-wendat, à Québec  
en septembre 2003  
événement parallèle officiel  
du XII<sup>e</sup> Congrès forestier mondial**

Nous, Peuples autochtones provenant de diverses parties du monde, à l'issue des travaux de ce Forum forestier des Peuples autochtones tenu sur le territoire huron-wendat, conjointement avec le XII<sup>e</sup> Congrès forestier mondial, en septembre 2003, dans la province de Québec, au Canada, réaffirmons les multiples déclarations faites par les Peuples autochtones depuis le Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, au Brésil, en 1992, et demandons qu'elles soient reconnues et mises en œuvre.

Comme il a été mentionné à Kari-Oca (1992), Leticia (1996), Kimberley (2002), Cancun (2003) et Durban (2003), nous réaffirmons notre droit inhérent sur nos territoires, sur nos terres et sur nos ressources. Le véritable développement durable ne pourra se réaliser sans la pleine reconnaissance et le respect intégral des droits spécifiques des Peuples autochtones et sans la reconnaissance et le renforcement de nos systèmes de gestion intégrée des ressources naturelles. Nous réaffirmons la relation étroite entre la biodiversité et la diversité culturelle.

Nous avons élaboré ce plan d'action sur la base de nos déclarations passées. Ce plan prend aussi en compte les éléments progressifs relatifs aux autres normes, principes et propositions d'action et de travail élaborés et adoptés lors des divers forums et événements forestiers mentionnés, qui concernent entre autres nos droits sur les territoires, les terres et les ressources, notre droit à posséder et à contrôler les ressources, l'obligation de garantir notre participation significative à la gestion des forêts, la nécessité de s'assurer de notre consentement et le partage équitable des bénéfices résultant du développement et de l'usage des ressources. Il est maintenant temps d'agir.

Depuis des temps immémoriaux, nous avons toujours respecté et pris soin convenablement de nos territoires, de nos terres et de nos ressources. Notre survie de même que la survie de nos écosystèmes naturels sont conditionnés par le fait qu'on reconnaisse et agisse efficacement dans le respect des droits spécifiques de nos peuples autochtones. Il est maintenant temps d'agir.

Nous présentons ce plan d'action de Wendake et nos déclarations antérieures au XII<sup>e</sup> Congrès forestier mondial et nous pressons les États Nations, les organisations intergouvernementales, les agences spécialisées, les institutions financières internationales et les organismes non gouvernementaux de mettre en œuvre les recommandations et les demandes qu'ils contiennent de façon prioritaire.

## **Les actions les plus importantes :**

Les Nations Unies et leurs organismes, les agences spécialisées, les États Nations, les organisations intergouvernementales internationales et régionales et les agences multilatérales internationales doivent reconnaître et garantir le droit à l'autodétermination des Peuples autochtones, incluant le droit de gouvernance sur l'utilisation des ressources naturelles, et ils doivent s'assurer du maintien de l'intégrité de nos cultures et des écosystèmes en concordance avec nos visions respectives du monde.

Les Nations Unies doivent encourager les États Nations à ratifier les accords internationaux et les ententes qui affirment les droits des Peuples autochtones.

Les États Nations et les organisations intergouvernementales doivent réaliser leurs obligations respectives afin de reconnaître, assumer et mettre en œuvre les accords internationaux et les traités, lesquels affirment les droits des Peuples autochtones.

## **Les actions nécessaires :**

### **1. Droits des Peuples autochtones**

- Les droits des Peuples autochtones doivent être incorporés dans les politiques forestières à tous les niveaux.
- Nous pressons les États Nations et les organisations intergouvernementales d'établir, avec la participation effective des Peuples autochtones, des mécanismes pour évaluer la performance des engagements et obligations gouvernementales et intergouvernementales de façon à soutenir et à respecter les droits des Peuples autochtones.
- Les Nations Unies, en consultation avec le Forum permanent des Nations Unies sur les questions autochtones, recommandent aux États Nations d'élaborer, en concertation avec les Peuples autochtones, des mesures plus efficaces de suivi et de vérification de la participation des Peuples autochtones dans l'élaboration des politiques forestières et de gestion durable de la forêt.
- Les Nations Unies, leurs agences spécialisées et les autres agences bilatérales et multilatérales internationales doivent fournir un support financier qui permet aux Peuples autochtones d'avoir accès aux services juridiques et techniques afin d'assurer la défense et la réalisation de nos droits dans nos pays respectifs.

### **2. Droits aux ressources**

- Les États Nations effectueront la restitution et le paiement d'une compensation pour la violation passée des droits des Peuples autochtones et pour la perte d'usage des forêts; ils devront aussi leur donner les garanties nécessaires contre toutes formes de violation future.
- Les États Nations garantiront la reconnaissance légale et la délimitation des territoires et des terres autochtones avec la pleine participation des Peuples autochtones.
- Les États Nations développeront, avec l'entière participation des Peuples autochtones, des mécanismes pour assurer la distribution équitable des ressources.

- Les États Nations devront reconnaître et respecter l'intangibilité des territoires des Peuples autochtones qui vivent en isolement volontaire.

### 3. Consentement, capacité et participation significative

- Les États Nations doivent prendre des mesures transparentes pour garantir que le consentement libre, préalable, entier et informé des Peuples autochtones ait été obtenu avant la mise en œuvre de toutes activités ou décisions qui peuvent affecter leurs territoires et leurs droits traditionnels.
- Les États Nations œuvreront avec les communautés autochtones à l'élaboration de mécanismes garantissant la pleine participation des Peuples autochtones dans le processus de formulation des politiques publiques sur la gestion, la protection et le développement des terres et des forêts.
- Les institutions appropriées telles que les Nations Unies, les États Nations et les organisations multilatérales internationales œuvreront avec les Peuples autochtones à développer des mécanismes légaux et institutionnels qui renforceront nos propres modèles communautaires de gestion intégrée de la forêt.
- Les Nations Unies, les États Nations, les organisations multilatérales internationales et les membres du « *Collaborative Partnership on Forest* » (CPF) procureront le financement nécessaire pour soutenir les initiatives des Peuples autochtones aux fins de développement de leur capacité de gérer les forêts en concordance avec leurs propres traditions et priorités.

### 4. Savoir écologique relatif à la forêt et droits culturels

- Les Nations Unies, de concert avec le Forum permanent des Nations Unies sur les questions autochtones et les agences intergouvernementales, recommanderont aux États Nations l'élaboration d'un cadre de promotion et de protection du savoir traditionnel, incluant le savoir traditionnel relatif à la forêt.
- En concertation avec les Peuples autochtones, les États Nations élaboreront une législation qui reconnaîtra et facilitera la protection et l'utilisation du savoir traditionnel des Peuples autochtones en matière de gestion, de conservation et de développement en forêt.

### 5. Instruments économiques et accords commerciaux

- Les États Nations, l'Organisation mondiale du Commerce, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, en concertation avec les Peuples autochtones, doivent réviser et évaluer tout instrument ou politique commerciale existant ou nouveau pour déterminer l'étendue de la violation de nos droits et la menace sur nos modes de vie.
- Les États Nations et les organisations multilatérales internationales doivent abandonner tout instrument ou politique économique et commerciale existant ou à venir qui viole ou qui tend à violer nos droits.
- Les Nations Unies, les États Nations et les organisations multilatérales développeront, avec les Peuples autochtones, des mécanismes pour compenser les effets des engagements

environnementaux des gouvernements sur les Peuples autochtones, leurs contraintes et leurs obligations.

- Les Nations Unies, les États Nations et les organisations multilatérales internationales fourniront les ressources et les mécanismes appropriés pour soutenir nos efforts de participation pleine et entière aux discussions concernant les enjeux du commerce international qui nous affectent.

#### **6. Investissements en capital et transfert de technologies**

- Les États Nations et les organisations multilatérales internationales mettront en œuvre des programmes de développement qui donneront aux Peuples autochtones l'accès aux ressources technologiques et financières nécessaires pour faciliter leur renforcement de nos systèmes locaux de gestion forestière.

### **CONCLUSION**

Les États Nations doivent cesser de prélever les ressources de nos territoires et de nos terres et doivent cesser d'utiliser nos enjeux pour faire valoir leurs objectifs nationaux dans l'arène internationale sans s'être assurés d'avoir réalisé leurs propres engagements chez eux.

Nous pressons les États Nations, les organisations intergouvernementales, les Nations Unies, l'Organisation des États Américains, l'Union européenne, les agences spécialisées telles que l'UNESCO, le FAO, l'OMPI, l'OMC et les agences financières comme la Banque de développement interaméricaine, la Banque mondiale, parmi d'autres entités internationales, d'adopter ces actions comme faisant partie de leurs politiques et programmes afin de satisfaire aux demandes des Peuples autochtones.

## Bibliographie

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, 2003. *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador*, 17 pages

Canadian Standard Association, 2003, *Aménagement forestier durable : exigences et lignes directrices*, 53 pages

Conseil de la Nation Atikamekw, 2004. *Mémoire présenté à la commission d'étude scientifique, technique, publique et indépendante, chargée d'examiner la gestion des forêts du domaine de l'État*, 10 pages

Conseil Tribal Mamuitun, 2004. *Mémoire du conseil tribal Mamuitun mak Natashkuan présenté à la commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise*, 65 pages

*Delgamuukw v. British Columbia*, [1997] 3 S.C.R. 1010.

Forest Stewardship Council, groupe de travail du Canada, 2003. *Norme Boréale National version 3.0*, 208 pages

Premières Nations de Mamit Innuat, 2004. *Mémoire des Premières Nations de Mamit Innuat présenté à la commission d'étude scientifique, publique et indépendante chargée d'examiner la gestion des forêts du domaine de l'état*, 10 pages

Première Nation de Timiskaming, 2004. *Mémoire présenté à la commission d'étude sur le gestion de la forêt publique québécoise*, 7 pages

Secrétariat de l'assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, 2000. *Mémoire sur le projet de loi modifiant le Loi sur les Forêts et la tenue de la commission Parlementaire Générale*. 17 pages

Wyatt, Stephen, 2004. *Vers une coexistence entre les Autochtones et l'industrie forestière*. Mémoire présenté à la commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 11 pages

### Sites internet consultés

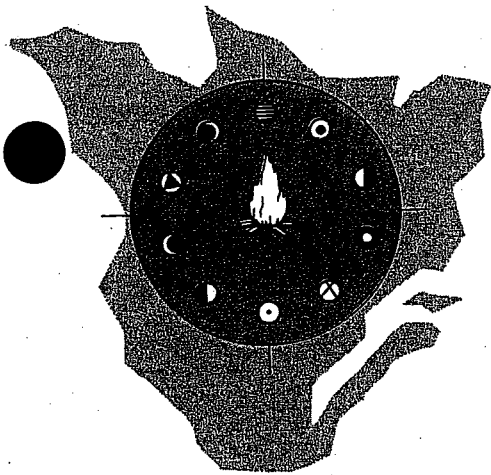
Archives de Radio Canada

[http://archives.radio-canada.ca/IDD-0-17-1119/politique\\_economie/droits\\_autochtones/](http://archives.radio-canada.ca/IDD-0-17-1119/politique_economie/droits_autochtones/)

Loi sur les Forêts

[http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F\\_4\\_1/F4\\_1.htm](http://publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/F_4_1/F4_1.htm)





Secrétariat  
de l'Assemblée des  
Premières Nations  
du Québec  
et du Labrador

Secretariat of the  
Assembly of the  
First Nations  
of Quebec  
and Labrador

430 Koska, Village des Hurons, Wendake, QC G0A 4V0  
Tél.: (418) 842-5020 / 842-5274 FAX: 842-2660

## **MÉMOIRE DE L'ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR**

**SUR**

### **LE PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES FORÊTS ET LA TENUE DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE GÉNÉRALE**

---

**Août 2000**

## TABLE DES MATIÈRES

---

AVANT PROPOS .....	ii
INTRODUCTION .....	iv
1 LA PRÉSERVATION DE LA QUALITÉ DU TERRITOIRE ET LA PÉRENNITÉ DES RESSOURCES .....	1
2 LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE .....	3
3 LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL .....	4
4 LES CULTURES ET LES LANGUES .....	4
5 LE RENDEMENT ACCRU .....	5
6 L'AMÉNAGEMENT FORESTIER .....	5
7 LES CONSULTATIONS .....	5
8 LA PARTICIPATION AU PROCESSUS DE DÉCISION .....	6
9 LES AUTRES ÉLÉMENTS .....	7
CONCLUSION .....	8

## AVANT PROPOS

---

Les Premières Nations du Québec et du Labrador se sont données depuis 1997 une stratégie de développement durable afin de guider le développement de leur communauté et de leur territoire. L'avenir des Premières Nations est indissociable du lien sacré, viscéral et spirituel avec le territoire.

Le présent exercice se veut d'analyser comment la présente réforme du régime forestier permettra d'assister les Premières Nations dans l'application de leur stratégie de développement durable.

Les Premières Nations du Québec et du Labrador tiennent à ce que la présente révision du régime forestier participe à leur revitalisation culturelle et à leur développement autant qu'aux autres membres de la communauté québécoise. Nous voulons partager ce territoire et ses ressources, cependant, nous devons convenir de nouvelles règles plus équitables de gestion du territoire et de répartition de la richesse. Nous nous sommes fermement engagés dans un processus irréversible qui nous conduira à rétablir l'égalité de nos rapports et mettre fin à une situation d'infériorité et de dépendance.

Il est clair que l'autosuffisance économique de toute Nation et de tout Peuple passe préalablement par la reconnaissance de ses droits, de son territoire et de ses ressources. Cependant, en ayant accès au territoire et à ses ressources, nous pourrions amorcer un cheminement vers l'autosuffisance sur le plan économique et, par voie de conséquence, sur les plans culturel, social et politique. Nous avons confiance en notre capital humain qui doit être développé. Il faut remarquer que la majorité de notre population est constituée de jeunes qui arrivent sur le marché du travail ou sur le point de le faire.

Nous avons également les connaissances appropriées pour faire du développement dans le respect des écosystèmes, de la qualité de l'environnement et des générations futures. De plus, notre mission première est d'assurer la préservation de la qualité de la Terre-Mère et la pérennité de ses ressources pour les besoins des générations futures.

Nos cultures, nos langues et nos modes de vie constituent la preuve de leur durabilité et de leur application dans ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le développement durable.

Nous sommes aujourd'hui tournés vers la modernité car notre survie matérielle et culturelle en dépend, nous appartenons toujours au territoire. Nous reconnaissons dans le concept de développement durable un pas vers une gestion du territoire compatible avec nos valeurs traditionnelles, mais encore faut-il que nous soyons partenaires dans ce développement.

Nous souhaitons vivement qu'un processus d'évaluation environnementale appartenant en propre aux Premières Nations puisse être mis en place afin que nous puissions évaluer les stratégies avec lesquelles nous devons assurer notre avenir. À cet effet, le tableau suivant illustre les considérations pour les autochtones lors de l'application du développement durable dans le cadre de l'agenda 21.

### **Le développement durable et les considérations pour les Autochtones (principes énoncés dans l'agenda 21)**

L'application du principe de développement durable a pour objectif d'établir un processus susceptible de donner aux populations autochtones et à leurs communautés des moyens d'action comprenant :

#### **En matière de gestion**

- Le renforcement des politiques et/ou des instruments juridiques;
- Le développement de mécanismes permettant de résoudre des différends concernant la gestion des terres et des ressources;
- Le renforcement de la participation active des Autochtones à la formulation de politiques, de lois et de programmes ayant trait à la gestion des ressources;
- Leur donner les moyens de prendre l'initiative de telles propositions;
- Assurer la participation des communautés autochtones à l'élaboration des stratégies de gestion et de conservation des ressources.

#### **En matière d'aménagement**

- Le renforcement des mécanismes appropriés de consultation avec les populations autochtones en vue de tenir compte de leurs besoins et d'intégrer leurs valeurs, leur savoir-faire traditionnel et leurs pratiques aux politiques et programmes touchant la gestion et la conservation des ressources naturelles. (réf.: A/CONF. 151/26 (vol. III), p. 25)
- La protection des Terres<sup>1</sup> des communautés autochtones contre les activités qui ne sont pas écologiquement rationnelles ou que les peuples autochtones concernés considèrent comme socialement ou culturellement inappropriées;
- La reconnaissance des connaissances traditionnelles et pratiques de gestion des ressources en vue de promouvoir un développement écologiquement rationnel et durable;
- La reconnaissance de la dépendance traditionnelle et directe à l'égard des ressources renouvelables et des écosystèmes, y compris la récolte durable, qui continue d'être essentielle pour le bien-être culturel, économique et physique des populations autochtones et de leurs communautés.

<sup>1</sup> Terres : l'environnement des zones occupées traditionnellement par les populations concernées.

## INTRODUCTION

L'APNQL a le mandat de l'ensemble des Chefs des Premières Nations du Québec et du Labrador d'assurer la mise en application de leur stratégie de développement durable. Cette stratégie prévoit que les Premières Nations se dotent de pouvoirs aussi équivalents à ceux des gouvernements du Canada et des provinces afin d'élaborer ou participer à l'élaboration ainsi qu'à assurer la mise en application de lois, de politiques et de programmes ayant trait aux cultures et aux langues, à la protection de la qualité du territoire et de la pérennité des ressources, au développement social et économique. Il importe à cet effet d'intégrer dans tous les mécanismes législatifs et décisionnels les valeurs, les concepts et les connaissances autochtones et de faire reconnaître l'expérience millénaire autochtone dans la définition et l'application du concept de développement durable.

Au-delà de la Loi sur les forêts, il est urgent et important de pouvoir faire un bilan de l'état du territoire de chaque communauté autochtone afin d'évaluer dans quelle mesure ce dernier est apte à assurer leur développement social, économique et culturel ainsi que tout autre développement. Une fois cette étape réalisée, il sera possible d'évaluer le chemin à parcourir pour restaurer certains territoires, pour déterminer les limites avec lesquelles l'aménagement forestier peut être réalisé sans compromettre un seuil d'intégrité apte à assurer la survie culturelle et le développement de ces communautés. De plus, il sera possible d'identifier les créneaux de développement et comment en partenariat avec le milieu, la mise en valeur du territoire et des ressources peut se réaliser en fonction d'un sain partage des retombées de la mise en valeur des ressources. Cette analyse pourrait imposer une révision du plan d'affectation des terres du domaine public et conséquemment l'évaluation de la possibilité forestière.

Notre stratégie de développement durable prévoit que les Premières Nations se donnent leur processus d'évaluation environnementale. Il importe ainsi de disposer des données et du personnel qualifié nécessaire afin de pouvoir réaliser les évaluations.

Il faut bien se rendre à l'évidence que les communautés autochtones ont, elles aussi, plus que bien d'autres un urgent besoin de développement, et qu'elles en font la promotion mais dans les limites que le milieu naturel est capable de rendre en respectant l'ensemble des ressources que ce milieu recèle.

La Loi sur les forêts, de par ses impacts sur le territoire des communautés autochtones, aura des répercussions sur tous les enjeux du développement durable au sein des communautés.

La présente analyse portera donc sur les termes de cette stratégie en fonction de la concordance que la Loi révisée peut présenter en regard de l'application d'un développement durable tel que perçu et conçu par les Premières Nations du Québec et du Labrador

Cette stratégie couvre quatre types d'enjeux prioritaires grandement influencés par la réforme du régime forestier. Ces enjeux sont :

- La qualité du territoire et pérennité des ressources;
- Le développement social;
- La nécessité de partenariat;
- La participation aux processus de décision;
- Les cultures et les langues.

Par ailleurs, les communautés autochtones sont partie intégrante de leur territoire, ce dernier est un élément de leur identité. De plus, le lien culturel qu'elles entretiennent avec ce dernier constitue leur base sociale et le support pour leur développement. Toute évaluation du territoire en particulier les questions liées à la biodiversité et à l'intégrité des écosystèmes se doit d'inclure les composantes autochtones.

Ce document présente les priorités inhérentes à l'application de la stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador en formulant des recommandations à l'égard des éléments fournis dans les documents d'information explicitant les composantes du projet de loi modifiant la Loi sur les forêts et la tenue de la commission parlementaire.

### **Partenariat**

Les autochtones recherchent une coexistence harmonieuse et pacifique avec le reste de la population. Le consentement autochtone est exigé avant tout développement du territoire. Ils doivent pouvoir intervenir en amont des planifications et dès la conception des projets de développement. Le partenariat implique une relation de confiance durable, de gouvernement à gouvernement, d'égal à égal. Le développement durable doit naître de la rencontre de deux systèmes de valeurs, celui de la société moderne et celui des ancêtres.

## 1. LA PRÉSERVATION DE LA QUALITÉ DU TERRITOIRE ET LA PÉRENNITÉ DES RESSOURCES

---

Cet enjeu est de premier ordre puisqu'il est la source de la revitalisation culturelle, sociale, économique et spirituelle.

Il importe de pouvoir maintenir la présence dans l'exercice des activités traditionnelles, des droits ancestraux, territoriaux et issus de traité relativement aux autres sources de prélèvement et activités de développement. Un développement durable authentique est celui qui permet de soutenir les modes de vie traditionnels autochtones. Il est très important de pouvoir revitaliser ces éléments fondamentaux de l'identité autochtone par la mise en place de conditions favorables et les initiatives de promotion et soutien de l'exercice d'activités traditionnelles aptes à soutenir cette revitalisation incluant le maintien, la promotion et la pérennité des cultures et langues autochtones. On ne peut qu'insister pour avoir accès à des moyens pour promouvoir l'utilisation traditionnelle du territoire, de ses ressources et de ses écosystèmes et assurer une protection adéquate contre les développements qui ne sont pas écologiquement rationnels ni culturellement et socialement appropriés. Cette protection implique que l'approche sylvicole (stratégies et interventions) incorpore les éléments d'amélioration de la qualité des territoires autochtones.

L'approche de développement favorisée en est une d'adaptation au milieu et d'intervention minimale de façon à sauvegarder l'intégrité écologique du territoire. Par ailleurs il importe d'établir des partenariats avec les autres utilisateurs pour améliorer les modes d'aménagement, la cogestion et renforcer la notion de développement durable.

Les communautés ont de plus besoin de former leurs experts dans les domaines liés à la gestion du territoire et de ses ressources.

Il importe aux communautés autochtones de s'assurer que la Loi ou son application participe aux efforts d'intégration des principes d'économies traditionnelles autochtones aux théories sur la gestion durable des ressources tout en leur donnant accès à des possibilités de développement qui répondent aux besoins et à la réalité de chaque communauté.

La loi doit permettre d'envisager l'intégrité écologique sur l'ensemble du territoire ancestral de chaque communauté. Le développement est durable s'il permet de soutenir les modes de vie traditionnels autochtones.

La Loi doit protéger le territoire contre des activités qui ne sont pas écologiquement rationnelles en laissant la possibilité aux autochtones d'évaluer ces activités afin d'assurer qu'elles leur sont culturellement et socialement appropriées. Il faut favoriser une approche holistique en préservant la place d'une gestion traditionnelle du territoire et de ses ressources.

Le modèle proposé en est un d'optimisation, de polyvalence, de gestion intégrée, de maintien de la productivité et des composantes de la biodiversité, d'intégration des besoins des utilisateurs et du rôle primordial des autochtones.

## **Recommandations**

Les stratégies sylvicoles se doivent être des facteurs d'harmonisation et non un processus par lequel un seul intervenant décide de la priorité à donner à une ressource. Il serait approprié de permettre de soumettre les stratégies sylvicoles au processus de cogestion où les autochtones y joueraient un rôle important leur permettant de participer aux décisions sur des enjeux qui concernent directement la qualité de leur territoire qui supporte le développement de leur collectivité.

L'évaluation de l'état de chacun des territoires autochtones demande un accès aux données permettant de procéder à cette évaluation. Par ailleurs, nous sommes particulièrement inquiets de voir que le Ministre se veut être le seul à fixer la possibilité forestière ainsi que les objectifs de rendement accru et soutenu, ces éléments doivent être soumis aux impératifs d'aménagement des autres ressources du milieu forestier.

Il serait opportun, dans une optique de préservation de la qualité des territoires autochtones et la pérennité des ressources, qu'un plan d'aménagement multiressource assure une mise en valeur de tous les potentiels que ces territoires peuvent offrir. Dans cette optique, l'évaluation de la qualité des territoires autochtones permettrait de connaître la disponibilité réelle des ressources dans le respect des besoins, des valeurs et des intérêts de Premières Nations. Il est possible que le niveau de récolte actuel dépasse la possibilité calculée lorsqu'on y inclut une approche d'aménagement intégré en incluant les besoins des autochtones. Le respect des besoins des Premières Nations nécessiterait de connaître la situation.

La prise en considération des besoins des populations autochtones demande de prévoir la mise de côté de superficie vouée à une protection intégrale ou préférentielle de certaines ressources. De plus, afin de s'assurer que les stratégies de rendement accru s'inscrivent dans la préservation des territoires autochtones, l'implication des communautés est urgente et demande une évaluation appropriée de l'état des territoires. Ceci permettrait d'amorcer un plan de restauration des territoires autochtones afin que ce plan puisse répondre aux usages traditionnels ainsi qu'au développement économique que les communautés autochtones aspirent.

La préservation ou la restauration de la qualité des territoires autochtones demanderait des adaptations du cadre d'évaluation des divers travaux et stratégies sylvicoles, ces derniers étant des facteurs d'harmonisation, afin de s'assurer que les objectifs d'aménagement intégré soient également rencontrés.

Il nous semble que les stratégies d'aménagement multiressource sont les seules aptes à améliorer la qualité des territoires et leur capacité à soutenir le mode de vie autochtone.

Les résultats de ces travaux permettraient de revoir le plan d'affectation des terres du domaine public afin d'en assurer sa cohérence avec le respect des besoins, des valeurs et des intérêts des Premières Nations.



Avant d'aborder la question du rendement accru voire même de reconduire la notion actuelle de rendement soutenu, il serait important de connaître la production réelle des terrains forestiers. La possibilité a été calculée en fonction d'une productivité théorique et il serait important de vérifier les volumes effectivement produits par unité de surface.

Par ailleurs, le suivi de la qualité des territoires autochtones peut être intégré au processus de suivi des objectifs de production et d'aménagement particulièrement en ce qui regarde les habitats fauniques et les éléments sensibles de chaque Première Nation.

## **2. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

---

L'autonomie politique doit passer par l'autosuffisance financière et par le développement économique, il importe que les communautés autochtones puissent forger leur assise économique sur cette assise territoriale. Un partage plus équitable des retombées du développement, une participation et un contrôle accrus du développement par les autochtones sont jugés essentiels.

Ces projets qui se déroulent sur les territoires autochtones doivent être adaptés aux besoins écologiques, sociaux et culturels des Premières Nations. Il importe de développer des modèles de gestion qui intègrent les principes des économies traditionnelles autochtones aux théories sur la gestion durable des ressources.

Dans ce cadre il faut évaluer la disponibilité des ressources pour amorcer un développement structurant sur un territoire capable de servir de base à un développement culturel et social.

### **Recommandations**

Le besoin très pressant de création d'emplois dans les diverses communautés autochtones doit leur permettre de participer au développement de leur territoire en réalisant des travaux compatibles avec leurs valeurs et leurs besoins tout en participant à la mise en valeur des ressources pour le bien-être de l'ensemble des utilisateurs.

Il y a lieu de favoriser le développement économique en facilitant le développement d'entreprises aptes à mettre en valeur les ressources forestières parfois considérées comme marginales et de prévoir l'admissibilité de projet d'aménagement forestier à connotation multiressource au programme régulier de travaux admissibles en paiement des droits de coupe.

### 3. LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

---

Cette question est envisagée en complémentarité aux analyses précédentes dans la mesure où les enjeux sociaux sont directement liés à la culture et au territoire.

Le besoin de contrôler de façon holistique les diverses facettes du vécu autochtone par la négociation de conventions est une solution à envisager. Il faut se rendre à l'évidence que le développement social ne dépend pas que du développement économique. Ce dernier doit être associé au développement culturel qui reste intimement lié au territoire, en fait le développement social est la résultante d'un développement cohérent avec les valeurs autochtones.

Au chapitre du développement social, il faut rétablir l'équité entre les populations autochtones et non autochtones concernant les principaux indicateurs socio-économiques en matière de santé, d'éducation et d'accès à la qualité de vie.

Plusieurs mesures de renforcement des programmes, des structures, de la participation populaire et de la concertation sont identifiées à titre d'objectifs à atteindre pour les Premières Nations. Et voir à éliminer toute stratégie de marginalisation.

La survie matérielle et culturelle dépend de l'équilibre qui adviendra du développement des collectivités autochtones et non autochtones en fonction de chacun des enjeux qui caractérisent le développement durable. Faut-il que nous soyons partenaires dans ce développement?

### 4. LES CULTURES ET LES LANGUES

---

Les cultures et les langues autochtones sont au cœur des identités autochtones, elles sont cependant menacées par la destruction des lieux de sépulture, la perte d'habitats fauniques et la coupe forestière excessive. Des mesures de protection et de promotion sont nécessaires afin de permettre la revitalisation et l'enseignement de cet élément fondamental en commençant par les lieux historiques et archéologiques, les lieux géographiques qui ont marqué l'histoire, la mythologie et la construction des langues autochtones.

Les langues autochtones représentent une conception particulière du monde, une sagesse ancestrale, des connaissances écologiques et des modes de vie propres aux autochtones.

#### **Recommandations**

Revitaliser la toponymie autochtone en l'intégrant au processus de consolidation des données écologiques et en abrogeant toutes lois ou règlements et empêchements administratifs nuisant à la valorisation de la toponymie autochtone.

Inclure cette dimension dans les mesures d'harmonisation qui permettent de protéger le territoire et les valeurs autochtones.

## **5. LE RENDEMENT ACCRU**

---

### **Recommandations**

Nous sommes convaincus que les volumes actuellement attribués dépassent la capacité du territoire à les produire en rendement soutenu si on veut préserver la qualité des territoires autochtones ou dans une perspective de mise en valeur multiressource. Les principes de rendement accru devraient être prévus que pour compenser les diminutions de superficies vouées à la mise en valeur ou à la préservation de d'autres ressources ou composantes du milieu naturel ou humain.

Par ailleurs, la stratégie de rendement accru devrait suivre l'évaluation des territoires autochtones. Les objectifs de rendement accru devraient découler d'une décision sociale à partir des comités de cogestion et particulièrement avec les représentants autochtones.

## **6. L'AMÉNAGEMENT FORESTIER**

---

### **Recommandations**

Il importe que l'aménagement forestier ne se limite pas à assurer le respect de la possibilité forestière mais également l'aménagement des autres ressources du milieu forestier et particulièrement des ressources utilisées par les Autochtones.

À cet égard, il importe de modifier les normes régissant les travaux sylvicoles afin que ces derniers reflètent l'aménagement intégré des ressources et qu'ils puissent répondre aux besoins des autochtones.

Permettre aux communautés autochtones de mettre en place des modalités particulières de travaux sylvicoles en fonction des valeurs à protéger tout en assurant que ces travaux sont admissibles en paiement des droits de coupe.

## **7. LES CONSULTATIONS**

---

Les Premières Nations veulent être des associés et des partenaires dans la formulation de lois, politiques et programmes ainsi que dans les stratégies de gestion du territoire et des ressources. Il est primordial que des consultations particulières soient conduites auprès des communautés autochtones particulièrement à l'égard de la présente réforme ainsi que pour tous les processus de consultations inhérents à l'application des modifications au régime actuel.

Assurer des consultations efficaces et une collaboration qui rencontrent les impératifs de gestion efficace nécessitent de supporter les équipes locales qui assureront l'efficacité du processus, de répondre efficacement aux besoins d'information et permettre la formulation des recommandations à chacune des étapes des processus de consultation et permettre une participation des autochtones à la préparation des plans annuels d'aménagement.

Ce soutien (supporter le développement des capacités locales) peut provenir des programmes de mise en valeur ou autres mais il importe de compter sur un financement récurant afin de mettre en place des équipes stables et efficaces.

### **Recommandations**

L'implantation d'une procédure permanente d'harmonisation des activités forestières demande de mettre en place dans chaque communauté un processus de consultation qui respectera la spécificité de chaque Première Nation.

Afin de permettre aux Premières Nations de répondre aux divers besoins de consultations et travaux d'élaboration et mise en place des mesures d'harmonisation, il serait opportun de consolider les divers programmes de mise en valeur afin de supporter les efforts de Premières Nations. Les Premières Nations doivent pouvoir compter sur des équipes permanentes de consultations afin de répondre aux nouveaux impératifs de gestion.

En ce qui a trait aux consultations des plans annuels d'intervention, il importe que ces derniers puissent être présentés aux Premières Nations et pendant une période suffisamment longue pour permettre la mise en place de mesures d'harmonisation adéquates et propres à chaque Première Nation.

## **8. LA PARTICIPATION AU PROCESSUS DE DÉCISION**

---

Les instances décisionnelles devront être paritaires et en autorité égale dans un territoire revendiqué, un droit de veto sera reconnu aux Premières Nations si le projet est localisé sur un site sacré, patrimonial, historique ou d'importance avec la spiritualité autochtone. Pour les autres cas, des mécanismes de médiation, d'arbitrage ou d'appel des décisions pourront être prévus.

Les Premières Nations souhaitent pouvoir participer aux processus décisionnels, aux planifications et aux stratégies de gestion et avoir les moyens pour l'assumer.

Une participation au processus décisionnel ne peut être efficace que si les organismes locaux (comité de cogestion) ont un réel pouvoir sur les activités forestières et particulièrement où des membres des Premières Nations participent.

### **Recommandations**

Ce processus de démocratisation décisionnel permettrait aux populations régionales d'exercer un certain contrôle social des orientations de développement, ce principe est inhérent au développement durable.

L'évaluation des performances devrait également inclure des indicateurs de qualité ou de restauration des territoires autochtones.

## 9. LES AUTRES ÉLÉMENTS

Afin d'évaluer les résultats des 15 ans du régime forestier, il serait également important de connaître la production réelle du milieu forestier par divers types d'unités de surface selon des dispositions qui permettraient d'évaluer la capacité réelle de production forestière.

La démarche est dans une bonne direction mais trop lente et trop timide. Il manque d'information sur la caractérisation des autres composantes du milieu naturel et sur la productivité réelle de la forêt par unité de surface.

Il est nécessaire d'amorcer une réflexion beaucoup plus en profondeur afin d'envisager une approche de gestion de l'ensemble du territoire en y englobant l'ensemble des ressources. À cet effet, il importe de réaliser une évaluation de l'ensemble des territoires autochtones afin de dresser un portrait et une évaluation de ces derniers en fonction de leur capacité réciproque à soutenir le développement culturel, social, économique et spirituel de chaque Première Nation.

Il faut prévoir une modification du plan d'affectation et revoir tout le processus d'établissement de la vocation du territoire afin de répondre aux impératifs de protection de la qualité du territoire et d'assurer la pérennité des ressources afin de répondre au développement social, culturel et économique de chaque communauté autochtone.

Les Premières Nations veulent arriver à une entente sur des objectifs d'aménagement intégré (par l'entremise de comité de gestion intégré, incluant des représentants autochtones). Le Ministre ne devrait pas être le seul à identifier et déterminer les objectifs de production visés (rendement soutenu et accru).

### Découpages du territoire

Tout découpage devrait prévoir de faciliter la restauration et l'aménagement de la qualité des territoires autochtones.

### Régimes particuliers

Compte tenu de l'importance des territoires autochtones et de l'effort d'harmonisation, le terme de régime particulier est limitatif puisque la majorité du territoire public forestier est en territoire autochtone. Il faut prévoir des mesures d'harmonisation qui s'appliqueront sur une grande échelle.

### Écosystèmes exceptionnels

La notion d'écosystème exceptionnel peut être différente chez les Premières Nations, ces dernières doivent être associées à cette démarche. Certains écosystèmes sont prioritaires dans la vision autochtone et leur disponibilité est un gage de qualité de territoires autochtones.

## CONCLUSION

---

La *Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador* se base sur la reconnaissance des droits des Nations et des Peuples autochtones et de leur accès au territoire et aux ressources. L'inclusion des prémisses de cette stratégie au processus de gestion forestière peut être un lieu de rencontre des cultures dans l'enracinement au territoire et qu'elle suscite un espoir de réconciliation, de compréhension et de tolérance pour tous et chacun et surtout pour la nombreuse jeunesse qui constitue un capital humain fondamental. On fait appel à la maturité politique des institutions québécoises et autochtones et à la vertu du courage pour la mettre en œuvre.

À cet effet il faut que chaque Première Nation ait la possibilité de présenter leurs position et proposition respectives lors de la commission parlementaire de cet automne

Les Premières Nations ont besoin que la réforme permette d'appliquer la stratégie des autochtones afin d'assurer la qualité nécessaire des territoires pour soutenir leur culture et leur développement. Le plan d'affectation se doit de refléter les besoins fondamentaux et les valeurs des communautés autochtones tout en évaluant le potentiel de développement pour les Premières Nations et pour l'ensemble de la collectivité québécoise. Cette démarche peut être acheminée par une analyse de l'état des territoires autochtones en fonction de leur capacité à assurer le maintien des activités traditionnelles, leur développement culturel et économique.

Par ailleurs, on peut voir un effort de rapprochement vers les collectivités autochtones, cependant, un rapprochement culturel approprié nécessiterait une présentation du projet à chaque communauté avec une approche de communication appropriée. Il faut s'attendre à ce que plusieurs Premières Nations présentent leur analyse lors de la commission parlementaire compte tenu des exigences sociales qu'exige le processus consultatif, la présentation de mémoire demande une somme considérable de travail. Plusieurs Premières Nations ont amorcé le processus et devraient le compléter d'ici cet automne.

Enfin, dans une optique de s'assurer de rencontrer les besoins des territoires des Premières Nations, la participation de ces dernières au processus d'évaluation serait nécessaire afin qu'elles puissent établir leurs objectifs et préparer leur stratégie de restauration de la qualité territoriale.