



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

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

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 accepteraient 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^e 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*¹) 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*², 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

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

² *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 aborigène³. 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*³ 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.

³ *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^{er} 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