



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'activité. 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 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 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 *Haida*, 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 de développement durable ne reflète pas les intérêts des Premières Nations et ne répond pas aux attentes des Premières Nations telles qu'exposées dans le Protocole 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.

