



Commission de l'agriculture, des
pêcheries, de l'énergie et des
ressources naturelles

Déposé le : 24 SEPTEMBRE 2015

No : CAPERN-063

Secrétaire :

Nitassinan, le 20 août 2015

M. Philippe Couillard

Premier ministre du Québec

Conseil exécutif

Édifice Honoré-Mercier

835, boulevard René-Lévesque Est

3e étage

Québec (Québec) G1A 1B4

Objet : Opposition de la Nation Innue au projet de loi 55

M. le Premier ministre,

La présente vise à vous communiquer l'opposition de la Nation Innue au projet de loi n° 55, la *Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière* (le « PL55 »).

Si le gouvernement du Québec adopte le PL55, les entreprises qui opèrent dans le domaine de l'extraction des ressources naturelles (mines, gaz et pétrole) auraient l'obligation de publier les paiements qu'elles font aux peuples autochtones aux termes d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) existantes ou futures.

La Nation Innue, formée des neuf Premières Nations innues ayant des communautés au Québec, a été grandement surprise et déçue d'apprendre la nouvelle du dépôt du PL55 alors que nous n'avons aucunement été consultés à l'égard de cette initiative gouvernementale, en violation des obligations constitutionnelles de consultation et d'accommodement du Québec. Le dépôt du PL55 va aussi à l'encontre de la relation de « Nation à Nation » que le gouvernement du Québec dit vouloir établir avec la Nation Innue.

Le PL55 viole non seulement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de la Nation Innue, mais en plus, le projet de loi aura comme effet tout à fait prévisible d'accroître les conflits autour de l'exploitation des ressources naturelles sur le Nitassinan.

I. Relations de la Nation Innue avec le Québec

a. La Nation Innue

Les Premières Nations innues possèdent des droits ancestraux, dont le titre aborigène, et des droits issus de traités dans tout le Nitassinan. Ces droits sont issus de leur occupation, utilisation et possession historique du Nitassinan.

Or, les Premières Nations innues ont et exercent de façon continue, en vertu de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, la responsabilité de contrôler, gérer, préserver et protéger le Nitassinan, et ce, selon des règles coutumières transmises de génération en génération.

b. Échanges récents avec le Québec

La Nation Innue a eu plusieurs échanges avec le gouvernement du Québec ces derniers temps. Notre message au gouvernement du Québec a été que nous recherchons un partenariat politique et économique où les Innus seront des partenaires à tous les niveaux. La Nation Innue exige donc une véritable relation de Nation à Nation avec le Québec.

Les Chefs de la Nation Innue et le Premier ministre du Québec ont convenu de la création d'un forum permanent d'échanges à différents niveaux, dont l'un impliquant les Chefs et le Premier ministre, le tout suite à une réunion positive avec ce dernier le 27 juin 2014. Ce forum permanent (une table Innus-Québec) traiterait notamment des conditions nécessaires au développement et la protection du Nitassinan (Plan Nord) et l'importante question de la certitude économique et environnementale.

Cependant, tel que décrit ci-dessous, l'adoption du PL55 pose des obstacles majeurs à la relation de la Nation Innue avec le Québec ainsi qu'à la possibilité que la Nation Innue puisse conclure des partenariats politiques et économiques concernant le développement et la protection du Nitassinan.

II. **Violation de l'autonomie gouvernementale des Premières Nations innues**

a. L'ingérence du gouvernement du Québec dans les relations commerciales des Premières Nations innues

Le PL55 représenterait une violation sérieuse des droits des Premières Nations innues en nous interdisant de maintenir la confidentialité de nos ententes sur les répercussions et les avantages (déjà conclues ou conclues dans le futur) avec des entreprises du secteur extractif. Une entente sur les répercussions et les avantages ou « ERA » est une entente de nature commerciale entre une Première Nation et un promoteur – comportant de nombreux éléments socio-économiques et environnementaux – qui est, sans exception, confidentielle, comme toute autre entente commerciale d'ailleurs.

Cette ingérence du PL55 dans nos relations commerciales viendrait porter sérieusement atteinte à l'autonomie gouvernementale de nos Premières Nations innues.

Le droit à l'autonomie gouvernementale que vient enfreindre le PL55 est protégé par la *Loi constitutionnelle de 1982* et reconnu par le droit international, dont à travers la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Le PL55 empêcherait les Premières Nations innues de conclure des contrats commerciaux confidentiels et brimerait la confidentialité des ententes déjà conclues par les Premières Nations innues.

b. La question de la transparence

La Nation Innue s'objecte à toute tentative de défendre PL55 sous l'angle de favoriser la « transparence ». Comme gouvernements souverains, nous n'avons pas de comptes à rendre à qui que ce soit en matière de « transparence » - à part à nos propres communautés et membres. Les gouvernements des Premières Nations innues sont des gouvernements de plein droit, élus par leur population, à laquelle ils sont pleinement imputables.

Nous défendons donc tout à fait le principe de transparence, mais uniquement à l'intérieur de nos Premières Nations. Nous considérons qu'il est par exemple critique de s'assurer d'une consultation populaire adéquate avant de signer une ERA. De toute manière, la tendance actuelle générale dans les communautés est de favoriser plus de transparence et de communication entre le peuple et ses représentants. Cette demande d'un accroissement de la transparence vient d'ailleurs directement de nos communautés.

c. Répétition d'un débat antérieur

Avec le PL55, le gouvernement du Québec remet sur la table un débat qui vient tout juste d'avoir lieu il y a deux ans avec le dépôt du projet de loi 43 en 2013 (le « PL43 ») visant à modifier la *Loi sur les mines* (lequel PL43 a été remplacé par le projet de loi 70 qui a finalement été adopté le 9 décembre 2013).

Toutes les Premières Nations au Québec, y compris la Nation Innue, ainsi que les Inuit avaient tenté d'apporter certains correctifs aux divers projets de loi en vue d'assurer qu'au minimum, la loi ainsi que le système minier québécois ne porteraient pas atteinte aux droits et intérêts des peuples autochtones. La Nation Innue a été très déçue de son expérience dans ce dossier et a de nouveau eu l'impression que le gouvernement du Québec n'était point intéressé, malgré certaines belles paroles de sa part, à véritablement travailler en partenariat avec nous.

Par contre, l'intervention unanime des Premières Nations et des Inuit, appuyée par le Barreau du Québec et de la société civile (la Coalition pour que le Québec ait meilleure mine et l'Initiative boréale canadienne) avait au moins réussi à éviter le pire en contrecarrant la proposition dans le PL43 de forcer les entreprises à publier le contenu des ERA.

Nous voilà par contre deux ans plus de retour à la case zéro. Quel message le gouvernement du Québec envoie-t-il en ramenant sur la table une attaque contre la confidentialité des ERA, surtout que le gouvernement est bien au courant de l'opposition unanime des peuples autochtones sur ce front.

Même M. Geoffrey Kelley, le soir de l'adoption du projet de loi 70 en 2013, avait défendu les critiques apportés par la Nation Innue visant les projets de loi 43 et 70, lesquelles objections touchaient principalement cette question de la confidentialité des ERA :

Alors, moi, j'essaie de convaincre à nouveau ce gouvernement qu'il y avait des propositions fort modestes, mais importantes pour inclure les Premières Nations dans le processus de l'octroi et du développement de notre industrie minière au Québec. C'est essentiel. Si on ne le fait pas, si on va être juste condamné de faire une série de contestations juridiques, ça va augmenter l'incertitude déjà importante dans ce secteur. Alors, je pense qu'on avait tout intérêt de donner suite à la fois aux présentations qui étaient faites par les Premières Nations au moment des auditions publiques sur le projet de loi n° 43, mais également en fin de semaine. Même malgré un processus très difficile, les autochtones ont proposé 10 amendements, et c'est zéro pour 10 au niveau de l'écoute par ce gouvernement. Je trouve ça fort regrettable. Et moi, j'invite de nouveau le gouvernement de regarder comme il faut la question autochtone à l'intérieur de cette question. On a vu le très respecté chef de la communauté innue de Mashteuiatsh cet après-midi, en ondes, qui est venu ici, à Québec pour dénoncer le projet de loi n° 70, dénoncer le fait que le gouvernement n'a pas donné suite à beaucoup des préoccupations de protection des droits des autochtones à l'intérieur du projet de loi n° 70.

Alors, en conclusion, Mme la Présidente, on avait une très belle occasion ici pour passer des belles paroles aux actes, et le gouvernement a manqué l'occasion. Merci beaucoup.¹

d. Suivre l'exemple de Harper n'est pas une excuse

La Nation Innue n'accepte pas une justification du PL55 qui se fonde sur l'adoption l'an dernier par le gouvernement Harper de la *Loi sur les mesures de transparence dans le secteur extractif*. Cette loi prévoit, de la même manière que le PL55, que le secteur extractif devra publier les compensations versées aux peuples autochtones, même si elles sont versées dans le cadre d'ERA confidentielles, présentes ou futures.

La Nation Innue compte prendre toutes les mesures nécessaires afin de forcer le gouvernement fédéral à modifier cette loi, côte à côte avec toutes les autres Premières Nations au Canada. D'ailleurs, nous souhaitons rappeler que l'APNQL et l'Assemblée des Premières Nations (APN) ont chacun passé des résolutions unanimes en opposition à toutes ces tentatives des gouvernements du Canada et du Québec d'empêcher la confidentialité des ERA.

Au lieu donc de se ranger du côté de Harper en violation de nos droits en déposant le PL55, nous nous serions attendus à ce que le gouvernement du Québec, s'il souhaite devenir un véritable partenaire de la Nation Innue, appuie les démarches des Premières Nations afin de faire modifier la loi fédérale.

De plus, le gouvernement du Québec n'est pas en droit de justifier cette application du PL55 aux ERA confidentielles des Premières Nations (dans son communiqué de presse annonçant le PL55) sur la base du fait que « les États-Unis et l'Union européenne ont adopté des mesures pour favoriser la transparence dans ces secteurs d'activité². » Une simple lecture de ces mesures internationales aurait permis au gouvernement du Québec de voir qu'elles ne s'appliquent aucunement aux ententes avec les peuples autochtones, tout comme la Nation Innue a clairement expliqué lors de la commission parlementaire sur le PL43 (Loi sur les mines) en 2013.

e. Conséquences pour les relations avec le gouvernement du Québec

La Nation Innue a été stupéfaite de voir resurgir l'attaque du gouvernement du Québec contre la confidentialité des ERA, et ce, sans la moindre consultation. Le fait que le PL55 renferme un délai d'approximativement deux ans³, comme la loi fédérale, avant qu'il ne s'applique aux ERA confidentielles des peuples autochtones ne remplit aucunement les obligations de consultation du gouvernement. Si le gouvernement souhaitait réellement consulter la Nation Innue, il aurait dû s'y prendre avant le dépôt du PL55 mais à ce stade-ci, il doit absolument remanier le PL55 afin d'éliminer toute application de la loi aux ententes confidentielles des entreprises du secteur extractif avec les peuples autochtones.

La décision du gouvernement du Québec dans ce dossier sera lourde de conséquences pour les futures relations entre la Nation Innue et le gouvernement.

III. **Conséquences majeures en matière d'acceptabilité sociale**

Le PL55 pourrait être tout aussi lourd de conséquences pour l'avenir des projets de développement sur le Nitassinan, y compris dans le cadre du Plan Nord.

¹ http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/40-1/journal-debats/20131209/103365.html#_Toc374525233

² <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2306115578>

³ À partir du 1 juin, 2017 selon l'article 50 du PL55.

a. Risques du PL55 pour les ERA

La Nation Innue ne s'oppose pas à l'exploitation responsable des ressources naturelles sur notre Nitassinan, mais nous voulons avoir notre mot à dire sur ce développement et nous voulons également en tirer des bénéfices. La Nation Innue exige également qu'il y ait un équilibre entre la dimension socioéconomique et la protection du territoire, dont la protection du mode de vie innu.

Il en va autrement bien sûr quand il est question de formes de développement irresponsables qui présentent des risques inacceptables comme la filière uranifère ou l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent.

Les ERA ne constituent pas un système parfait et ne sont certainement pas une recette magique pour combler les besoins socio-économiques auxquels sont confrontées les Premières Nations innues, mais ces ententes ont, pour la première fois, permis aux Premières Nations innues de retirer certains bénéfices tout en atténuant certains des impacts de l'exploitation des ressources naturelles sur notre Nitassinan. Les ERA permettent également aux peuples autochtones de faire un certain rattrapage socioéconomique.

La divulgation du contenu de ces ententes viendrait déséquilibrer le système de négociation des ERA. L'absence de confidentialité compliquerait, voire rendrait impossible leur négociation, d'autant plus que le pouvoir de négociation des Premières Nations est déjà très relatif face aux promoteurs ayant des moyens importants. En effet, une des craintes principales des Premières Nations innues concerne la probabilité que certaines compagnies cherchent à imposer à une Première Nation un mauvais précédent d'ERA ou une ERA qui aurait été conclue dans une situation très particulière et qui ne devrait pas s'appliquer ailleurs.

D'ailleurs, certaines Premières Nations, dont certaines Premières Nations innues, étudient la possibilité de ne plus signer d'ERA si elles perdent la capacité de les garder confidentielles, soit par principe (en opposition à l'ingérence du gouvernement du Québec et du Canada), soit par crainte que ce qu'elles retirent de ces ERA en compensation pour les impacts qu'elles subissent réduise le financement gouvernemental qu'elles reçoivent pour des services de base à leurs populations (éducation, santé, services sociaux, services publics, etc.).

En plus, ces sommes reçues des entreprises sont très instables. La chute des cours de divers minerais comme le minerai de fer démontre que les Premières Nations ne peuvent compter sur les ERA comme sources de financement. D'un jour à l'autre, ces projets risquent de fermer. Une raison de plus donc pourquoi il est complètement injuste que le fédéral ait comme politique de tenir compte de ces sommes dans l'attribution de contributions visant le financement de services essentiels dans les communautés autochtones.

b. PL55 est un obstacle majeur à l'acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale est cruciale pour tout projet et une composante essentielle de l'acceptabilité sociale est le consentement des Premières Nations. Le principe de base que la Nation Innue défend vis-à-vis l'utilisation de son Nitassinan est qu'il faut le consentement libre et éclairé des Innus avant d'entreprendre tout projet de développement sur notre territoire traditionnel. L'exigence qu'il faut notre consentement ressort également de notre titre aborigène et de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

La Cour suprême du Canada abonde dans ce sens dans l'arrêt *Tsilhqot'in* :

Les gouvernements et particuliers qui proposent d'utiliser ou d'exploiter la terre, que ce soit avant ou après une déclaration de titre ancestral, peuvent éviter d'être accusés de porter atteinte aux droits ou de manquer à l'obligation de consulter adéquatement le groupe en obtenant le consentement du groupe autochtone en question⁴.

⁴ *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, [2014] 2 R.C.S. 256, para. 97.

c. Risques pour le Plan Nord

Le fait que les ERA ne pourraient plus être une option pour les Premières Nations innues pourrait retarder voir même mettre en péril de nombreux projets miniers, et ce, au même moment où les cours des minerais mettent déjà un frein au développement minier au Québec et donc au Plan Nord.

Toute collaboration de la Nation Innue avec le Québec sur le Plan Nord va nécessiter dans un premier temps que nous trouvions des pistes de solutions autour des quatre grands thèmes suivants :

- Cogestion (ou respect du droit de participation des Innus à la gérance de leur territoire);
- Protection et mise en valeur du territoire (respect de l'intégrité du Nitassinan dans la mise en valeur du territoire);
- Respect du devoir de consulter et accommoder (en amont de tout projet de développement);
- Partage important des redevances que touche le Québec.

Mais l'adoption du PL55 pourrait bien mettre en péril toute possibilité d'une telle collaboration.

Les Premières Nations innues ne vont certainement pas signer des ERA si elles doivent vivre avec les impacts négatifs du projet sans pouvoir en retirer des avantages (parce que ce qui rentre dans une poche comme compensation sortira de l'autre sous forme d'une réduction des contributions essentielles du fédéral).

d. Absence totale d'intérêt public

Alors que la Nation Innue ainsi que le Québec seraient obligés de composer avec toutes sortes de conséquences négatives suite à l'adoption du PL55, ni la Nation, ni le Québec ne retireraient le moindre bénéfice. Où donc est l'intérêt public de faire appliquer le PL55 aux ententes confidentielles des peuples autochtones?

L'intérêt public serait plutôt de favoriser les partenariats entre les peuples autochtones, les promoteurs et les gouvernements en vue d'assurer l'acceptabilité sociale des projets et ainsi contribuer à un environnement propice à l'investissement privé.

Le PL55 met en péril les ERA et donc le développement. Il est donc insensé que le gouvernement du Québec dise vouloir favoriser l'acceptabilité sociale⁵ en déposant le PL55.

Le PL55 effacera les efforts que le gouvernement du Québec a mis en place en vue de diminuer l'incertitude dans le domaine minier. Nous considérons que tout le monde sortira perdant de l'adoption du PL55 : les gouvernements, l'industrie ainsi que les peuples autochtones.

IV. Conclusion

La Nation Innue considère que la fin de la confidentialité des ERA est inacceptable parce qu'une telle démarche :

1. s'agit d'une ingérence inacceptable dans les affaires internes des Premières Nations innues;
2. porte atteinte aux droits des Premières Nations innues, y compris leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale;

⁵ <http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2306115578>

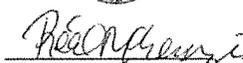
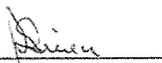
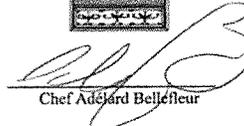
3. va affaiblir le pouvoir de négociation des Premières Nations innues vis-à-vis les promoteurs;
4. aura des effets inattendus dont une augmentation importante de l'incertitude dans le domaine minier québécois; et
5. va tout à fait à l'encontre d'une relation de Nation à Nation.

L'adoption du PL55 serait dommageable non seulement pour les Premières Nations innues et leurs membres, mais aussi pour tous les Québécois, ainsi que le gouvernement du Québec et l'industrie extractive.

Avant d'adopter le PL55, nous insistons à ce que le gouvernement du Québec fasse une consultation approfondie de la Nation Innue, et ce, dans l'esprit de la relation de Nation à Nation dans laquelle il s'est engagé auprès des Innus ainsi qu'en conformité avec les obligations de consultation constitutionnelles qu'il nous doit.

La Nation Innue demeure convaincue que le gouvernement tiendra compte de notre opposition sans équivoque et apportera les modifications qui s'imposent au PL55 afin d'assurer qu'il ne s'applique plus aux ententes confidentielles des peuples autochtones.

Nous vous prions, Monsieur le Premier Ministre, d'accepter nos meilleures salutations.

 Chef Martin Dufour	 Chef Gilbert Dominique	 Chef Jean-Charles Piétacho
		
 Chef Rodrigue Wapistan	 Chef Mike McKenzie	 Chef Denis Mestapéo
		
 Chef Réal McKenzie	 Chef René Simon	 Chef Adélard Bellefleur
		

Cc. Ghislain Picard, Chef de l'APNQL

M. Geoffrey Kelley, *ministre responsable des Affaires autochtones*

Pierre Arcand, *ministre responsable du Plan Nord*

Louissette Cameron, *Secrétaire suppléante de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles*

