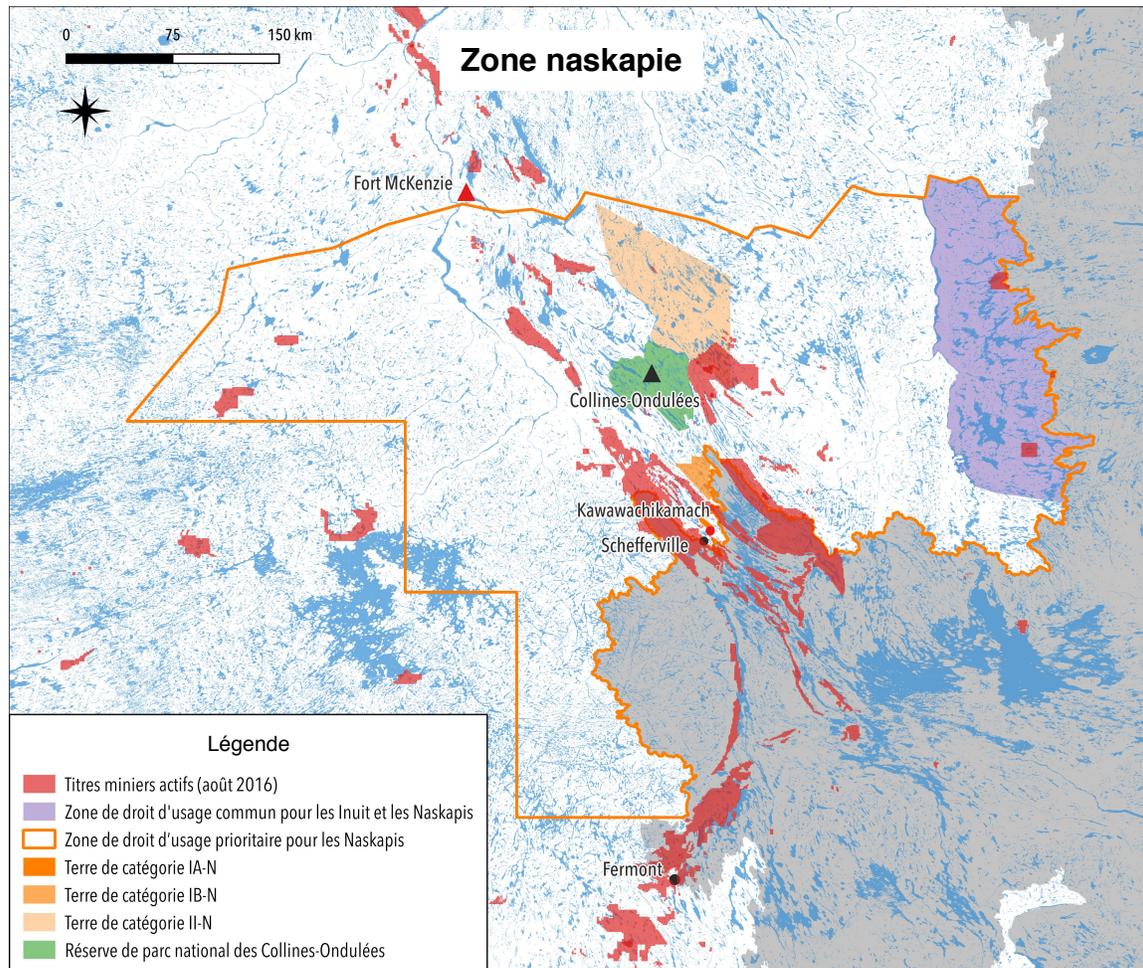


La Nation naskapi de Kawawachikamach et la Zone naskapie



Depuis des générations, les Naskapis ont occupé et vécu sur un vaste territoire couvrant au sud la région de la Basse-Côte-Nord de la province du Québec, pour s'étendre au nord jusqu'à la baie d'Ungava. Ce territoire comprend une grande partie de ce que l'on appelle aujourd'hui comme le « Nouveau Québec », le « Nunavik » et la « péninsule du Labrador ».

Située à 10 km au nord-est de la ville de Schefferville, près de la frontière entre le Québec et le Labrador, Kawawachikamach est la seule communauté naskapie dans la province de Québec et sa population s'élève à environ 1 341 membres enregistrés.

En 1978, la Nation Naskapi de Kawawachikamach (la « **Nation** ») signait la *Convention du Nord-Est québécois* (la « **CNEQ** ») avec la province de Québec (le « **Québec** ») et le Canada. La CNEQ est un traité moderne au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. À ce titre, ses dispositions sont obligatoires et contraignantes pour le Québec et le Canada, et les droits qu'elle confère aux Naskapis bénéficient d'une protection constitutionnelle. La CNEQ est entrée en vigueur dans un contexte historique et politique similaire à celui de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (la « **CBJNQ** »),

Nation naskapi de Kawawachikamach et la Zone naskapie

et a pour effet de placer les Naskapis sur le même pied d'égalité que les autres partenaires de traité de Québec en vertu de la CBJNQ, à savoir les Cris et les Inuits.

La CBJNQ et la CNEQ régissent une vaste étendue de terres qui correspondent à ce qui était autrefois connu sous le nom de Terre de Rupert (le « **Territoire** »).

La CNEQ et la CBJNQ définissent toutes deux le régime des terres applicable sur le Territoire. Notamment, la CNEQ établit la « zone de droit d'usage prioritaire pour les Naskapis » (la « **Zone naskapie** ») qui couvre plus de 100 000 km². La Zone naskapie représente environ 10 % des terres désignées dans le cadre du Plan Nord du gouvernement du Québec, et comprend une portion importante de la région riche en minéraux appelée « fosse du Labrador », où d'importants projets d'exploitation minière ont été développés depuis les années 1950. La CNEQ régit aussi une portion du Territoire que les Naskapis partagent avec les Inuits conformément à la CNEQ, et qu'on nomme la « zone de droit d'usage commun ».

La Nation est un acteur clé dynamique du développement social et économique de la Zone naskapie et a, en partenariat avec d'autres Premières Nations, avec des institutions et entreprises régionales, et avec le Québec et le Canada :

- formé plus d'une centaine de membres de la Nation pour travailler dans l'industrie minière;
- établi des entreprises commerciales offrant des services dans différents secteurs de l'industrie de l'exploitation des ressources minières et naturelles, notamment en matière d'opération de machinerie lourde, du concassage de roche, d'approvisionnement de pétrole et de production de béton;
- convenu des « Ententes sur les répercussions et les avantages » (« **ERA** » - « **Impacts and Benefits Agreements** » ou « **IBA** ») avec deux compagnies minières en activité près de la communauté de Kawawachikamach.

De plus, en ce moment la Nation travaille activement sur :

- un projet d'installation d'une liaison par fibre optique entre Labrador City et Schefferville;
- l'amélioration des infrastructures routières sévèrement endommagées de la région de Schefferville;
- la mise en place d'un centre multiservice de formation des adultes pour la région de Schefferville.

Conditions de la Nation pour le développement

Bien que la Nation soit favorable au développement économique sur le Territoire, elle croit que le développement économique durable de la région dépend de la réalisation de certaines conditions préalables fondamentales, dont notamment :

1. la consultation substantielle, directe, et tenue en temps opportun de la Nation par le Québec et le Canada;

Nation naskapi de Kawawachikamach et la Zone naskapie

2. des mesures de protection de l'environnement importantes et acceptables pour assurer le développement durable des ressources sur le Territoire,

en conformité avec les obligations du Québec et du Canada en vertu de la CNEQ et de leurs obligations constitutionnelles générales envers la Nation.

Ces deux conditions sont à la base des deux demandes principales présentées dans cet Énoncé de position sur le projet de loi n° 102.

Surveillance et contrôle environnementaux

Cadre de fonctionnement naskapi pour la protection de la faune

Le Québec, agissant par son ministère des Forêts de la Faune et des Parcs (« **MFFP** »), élabore actuellement avec la Nation un cadre de fonctionnement (le « **Cadre de fonctionnement** ») pour embaucher des Naskapis à titre d'assistants à la protection de la faune (les « **Assistants naskapis** ») pour patrouiller la Zone naskapie.

Selon ce Cadre de fonctionnement, les Assistants naskapis seraient directement embauchés par la Nation, laquelle recevrait une subvention de Québec pour payer les salaires et les coûts de fonctionnement correspondants (p. ex. : les véhicules et le bureau). Les agents de protection de la faune du MFFP assureraient la formation et la supervision des Assistants naskapis.

D'importants avantages découleront de ce Cadre de fonctionnement, dont par exemple :

- une protection accrue de la faune dans la Zone naskapie;
- une plus grande autonomie des Premières Nations et de leurs membres;
- l'amélioration de l'acceptabilité sociale des projets de développement économique sur le Territoire.

Ce type de Cadre de fonctionnement a déjà été mis en place avec les Inuit et les Cris. La CNEQ contient des dispositions similaires à la CBJNQ (à l'égard des Inuit et des Cris) concernant l'obligation du Québec de former et d'embaucher des Naskapis en matière de protection de la faune. À ce jour, ces dispositions n'ont toujours pas été mises en œuvre. Par conséquent, la Nation insiste sur l'importance de mettre rapidement de l'avant ce Cadre de fonctionnement.

La Nation sait que le MFFP dispose actuellement de la capacité de fonctionnement requise afin de mettre en œuvre le Cadre de fonctionnement, mais elle a été informée que des engagements budgétaires de la part du Québec sont nécessaires pour amorcer le projet.

Ajout de mandats de surveillance et de contrôle environnementaux au Cadre de fonctionnement

Les Assistants naskapis, tout comme les assistants cris et inuit, seront appelés à patrouiller un vaste espace où des activités de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que des développements industriels majeurs ont lieu.

Des activités d'exploration minière majeures, susceptibles de mener à des projets d'exploitation, prennent place dans la Zone naskapie. Pourtant, très peu d'activités de surveillance et de contrôle environnementaux sont réalisées par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (« **MDDELCC** ») dans la Zone naskapie.

Surveillance et contrôle environnementaux

Action demandée :

Pour remédier à ce manque de surveillance, les Assistants naskapis, et possiblement les assistants à la protection de la faune cris et inuit, patrouillant le Territoire pourraient aider à améliorer la surveillance et le contrôle environnementaux. De plus, la combinaison de la protection de la faune et la surveillance environnementale, d'une part, et de la promotion d'une plus grande autonomie des Premières Nations et de leurs membres, d'autre part, pourrait permettre de diminuer les coûts de fonctionnement et ainsi réduire les pressions budgétaires limitant l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, RLRQ c Q-2 (« **LQE** »).

La LQE pourraient être amendée afin de conférer aux Assistants naskapis ou aux employés d'autres Premières Nations les autorisations et les pouvoirs qui leur seront nécessaires pour prendre part ou pour aider à l'application de la LQE (tels que les pouvoirs énumérés à l'article 119 de la LQE).

Afin d'être valides et opposables aux tiers (notamment, aux personnes faisant l'objet de vérifications, de demandes de renseignements ou de sanctions en vertu de la LQE), une telle délégation devrait être formalisée par des amendements à la LQE et aux règlements en découlant.

Ce processus d'amendements requerra la collaboration du MFFP, du MDDELCC, de la Nation, ainsi que des Cris et des Inuit.

Processus de consultation

Obligation de Québec de consulter et d'accommoder la Nation

Avant de présenter le projet de loi n° 102, Québec a publié le *Livre vert* dans lequel on retrouve un aperçu des amendements proposés à la LQE. Au sujet de la consultation des Autochtones, le *Livre vert* décrit dans des termes généraux qu'aucun amendement ne sera apporté à la LQE, étant donné que le Québec connaît son obligation légale de consulter et d'accommoder les Premières Nations, et connaît quelles situations déclenchent ces obligations.

La Nation est fortement en désaccord avec cette affirmation. À plusieurs reprises, le Québec n'a ni consulté ni accommodé la Nation, ou ne s'est pas acquitté de ces obligations en temps opportun, de manière directe, et de façon substantielle. La Nation croit que ce problème émane en partie de la LQE, et par conséquent, la Nation désire corriger la situation et propose des solutions pouvant être mises en œuvre à travers le projet de loi n° 102.

Tel qu'indiqué précédemment, la Zone naskapie couvre une partie du Territoire de la CNEQ qui se trouve à la fois au nord et au sud du 55^e parallèle. Les commentaires présentés ci-dessous par la Nation s'attarderont au Chapitre II de la LQE, lequel contient les dispositions applicables à la région de la Baie James et du Nord québécois, mais plus précisément à la Section III du Chapitre II de la LQE portant sur les dispositions particulières applicables au Territoire situé au nord du 55^e parallèle et qui s'appliquent aux Naskapis et aux Inuit.

Position du Québec sur le régime de protection de l'environnement et du milieu social au nord du 55^e parallèle

La Section III du Chapitre II de la LQE reproduit les principes établis dans le Chapitre 23 de la CBJNQ intitulé « L'environnement et le développement futur au nord du 55^e parallèle ». Ces dispositions décrivent le régime de protection de l'environnement et du milieu social applicable sur le Territoire situé au nord du 55^e parallèle. Ce régime s'applique aux Inuit mais également aux Naskapis, en vertu du Chapitre 14 « Environnement et développement futur » de la CNEQ.

Dans de récentes communications avec la Nation, le Québec a mentionné qu'il est d'avis qu'il remplit ses obligations constitutionnelles découlant, particulièrement, du principe de l'honneur de la Couronne, en se conformant au processus d'évaluation environnementale établi dans le Chapitre II de la LQE. La Nation n'est pas du tout d'accord avec cette affirmation, étant donné qu'à de nombreuses reprises, le Québec a manqué à ses obligations.

Par exemple, dans un passé récent, le Québec a omis de consulter la Nation en temps opportun :

- Le Québec a informé la Nation de certaines décisions susceptibles d'affecter les droits ancestraux et issus de traité des Naskapis, après que Québec eut pris ces décisions;

Processus de consultation

- Dans certains cas, c'est une tierce partie, et non le Québec, qui a informé la Nation de ces décisions;
- En certaines occasions, la Nation ne s'est pas vu accorder suffisamment de temps par rapport à la taille du projet, à la complexité de la décision en cause ou à l'objet de la décision envisagée, pour répondre de manière exhaustive et complète.

Le Québec a également omis de consulter directement la Nation :

- La Nation a remarqué une tendance de la part du Québec à consulter des tierces parties qui ne consultent pas nécessairement la Nation, ou qui n'agissent pas nécessairement au nom de la Nation ni dans son intérêt;
- Par exemple, et tel que plus amplement décrit ci-dessous, le Québec a pris l'habitude de consulter l'Administration régionale Kativik (l'« **ARK** ») ou la Commission de la qualité de l'environnement Kativik (la « **CQEK** ») au sujet de décisions affectant ou intéressant les Naskapis, au lieu de consulter directement et de manière substantielle la Nation;
- En d'autres occasions, des promoteurs de projets d'exploitation minière ont même refusé de fournir de l'information à la Nation, au motif que seule l'ARK devait être consultée.

De plus, à plusieurs occasions le Québec a manqué à son obligation d'entreprendre une consultation substantielle avec les Naskapis. Par exemple :

- Bien que la Nation soit le partenaire de traité du Québec en vertu de la CNEQ, le Québec a choisi de consulter uniquement les entités inuit (telles que l'ARK, notamment) sur des questions concernant la Zone naskapie ou la Zone de droit d'usage commun, au motif que ces entités inuit incluent la Nation, et par conséquent en représentent également les intérêts;
- Bien que la Nation soit le partenaire de traité du Québec en vertu de la CNEQ, et qu'à ce titre, elle soit sur le même pied d'égalité que les Cris et les Inuit en vertu de la CBJNQ, la Nation a été exclue de certains groupes de travail ou de forums de représentation politique. À titre d'exemple, mentionnons l'omission du Québec d'inviter la Nation à présenter ses commentaires et observations pendant les audiences publiques sur le projet de loi n° 102 devant ce Comité parlementaire.

Ce processus d'évaluation environnementale pourrait suffire à répondre aux obligations constitutionnelles du Québec, s'il assurait de façon adéquate à la Nation la consultation, l'accommodement et la protection que lui doit le Québec. Malheureusement, tel que plus amplement détaillé ci-après, ce n'est pas le cas à l'heure actuelle.

En effet, le processus d'évaluation environnementale est principalement orienté sur la protection des intérêts des Inuit, sans égard au fait qu'une très grande partie du Territoire située au nord du 55^e parallèle correspond en fait à la Zone naskapie ou à la Zone de droit d'usage commun en vertu de la CBJNQ et de la CNEQ. Par conséquent, le processus d'évaluation environnementale, en soi, n'assure la consultation pas de façon adéquate et l'accommodement des Naskapis. Malheureusement, dans plusieurs situations récentes,

Processus de consultation

le Québec a négligé ou omis d'agir envers la Nation de telle sorte à remédier aux lacunes de la LQE en matière de consultation et d'accommodement, et ce faisant, n'a pas respecté ses obligations constitutionnelles envers les Naskapis.

Insuffisance des protections offertes au Chapitre II de la LQE

La Section III de la LQE prévoit la création de deux entités : le Comité consultatif de l'environnement Kativik (« **CCEK** ») et la CQEK.

CCEK

L'objet du CCEK est principalement de veiller à l'application du Chapitre 23 de la CBJNQ, et particulièrement, de :

- recommander l'adoption de lois, règlements et autres mesures mis en œuvre pour améliorer la protection de l'environnement et du milieu social;
- examiner et formuler des recommandations concernant des lois, des règlements et des procédures administratives concernant l'environnement, le milieu social et l'utilisation des terres;
- examiner et formuler des recommandations concernant des mécanismes et des procédures d'évaluation et d'examen d'impacts environnementaux et sociaux.

Il s'agit de l'intermédiaire privilégié et officiel pour la protection de l'environnement et du milieu social sur le Territoire au nord du 55^e parallèle. Cependant, les Naskapis n'ont jamais été impliqués dans les travaux du CCEK, qui s'attarde principalement à protéger les intérêts des Inuit, et ce, malgré le fait que les Naskapis ont eux aussi des intérêts et des terres protégés par traité sur le Territoire de la CNEQ.

CQEK

La CQEK est chargée de mener les évaluations et examens d'impacts environnementaux et sociaux (« **Études d'impacts** ») pour les projets envisagés sur le Territoire au nord du 55^e parallèle. Essentiellement, la CQEK a la responsabilité de recommander ou non que le projet d'un promoteur fasse l'objet d'une autorisation. La CQEK a aussi la responsabilité de rédiger les directives prescrivant la portée et le contenu des Études d'impacts, d'analyser les Études d'impacts présentées par les promoteurs et de recommander ou non au MDDELCC d'autoriser un projet.

La CQEK est composé de neuf membres, dont cinq sont nommés par le gouvernement du Québec et quatre par l'ARK. Au moins deux représentants de l'ARK doivent être soit deux Inuit, soit un Inuk et un Naskapi (ou un représentant de ceux-ci). Bien que des Naskapis puissent être nommés comme membres de la CQEK, cela n'est jamais arrivé depuis les débuts des opérations de la CQEK.

La CQEK n'a pas l'obligation de consulter ni même de communiquer avec les Naskapis lorsqu'elle rédige des directives, et ce, peu importe l'emplacement où un projet sur le

Processus de consultation

Territoire. De plus, elle n'a même pas l'obligation de communiquer avec les Naskapis lorsqu'un projet est situé sur des terres de Catégorie III, qui comportent la majeure partie de la Zone naskapie. Techniquement, en vertu de la LQE, le CQEK a seulement l'obligation de consulter les Naskapis avant de rendre sa décision finale, lorsque le projet en question est situé sur des terres de Catégorie IB-N ou II-N, et seulement lorsqu'aucun Naskapi ou représentant des Naskapis n'est membre de la CQEK.

Dans les rares occasions où la Nation pourrait être consultée, le processus de consultation prévu à la LQE n'accorderait que très peu de temps à la Nation pour présenter des commentaires complets et exhaustifs. De plus, la CQEK n'a pas l'obligation de même *considérer* les commentaires de la Nation lorsque vient le moment de rendre ses décisions.

Cette situation est très préoccupante pour la Nation.

La CQEK a le pouvoir de recommander que le développement d'un projet aille de l'avant. Or, dans l'état actuel des choses, la Nation est seulement informée des projets au moment où le prometteur commence à mener son Étude d'impacts. Cependant, à cette étape, les décisions importantes ont déjà été prises et il ne reste que très peu d'occasions pour y apporter des changements.

Protections accordées aux Autochtones

L'article 186 de la LQE prévoit que le CCEK, la CQEK et le Québec, dans l'exercice de leurs fonctions et de leurs compétences respectives, doivent dûment tenir compte des différentes protections accordées aux « Autochtones », telles que la protection de l'environnement et du milieu social, la protection des Autochtones, de leurs sociétés, communautés et économies.

On pourrait croire que les Naskapis, à titre de partenaire de traité de Québec en vertu de la CNEQ et d'habitants du Territoire depuis des temps immémoriaux, bénéficient automatiquement de ce type de protections. Au contraire, l'article 131 de la LQE définit le terme « Autochtones » comme étant « les Cris et les Inuit ». Par conséquent, une interprétation stricte du Chapitre II de la LQE prive les Naskapis des nombreuses mesures et protections prévues dans ce Chapitre.

Il est regrettable qu'à plusieurs reprises, l'application par la CQEK, le CCEK et le Québec des mécanismes prévus à la LQE fait en sorte que les intérêts des Naskapis soient considérés et traités avec une importance moindre que ceux des Inuit et des Cris.

Amendements demandés

Le Québec a tenté de justifier sa position en faisant valoir que le Chapitre II de la LQE découle de la CBJNQ et la CNEQ. La Nation ne peut accepter cette explication.

Dans certains cas, les traités modernes comme la CNEQ et la CBJNQ peuvent être suffisants pour que le Québec rencontre ses obligations constitutionnelles envers les Autochtones. Toutefois, devant l'absence de consultation substantielle, directe et tenue en temps opportun sur les questions susceptibles de les affecter, les communautés

Processus de consultation

ont le droit d'exiger que la consultation et l'accommodement aient lieu avant que la province ne procède à l'action envisagée, et ce, en sus du niveau de consultation et d'accommodement prévu au traité.

Le Québec ne peut ni se cacher derrière sa structure administrative ou derrière les dispositions de la LQE pour s'excuser de ses manquements répétés à ses obligations constitutionnelles, ni justifier l'atteinte continue aux droits constitutionnels des Naskapis. Pour les raisons énoncées ci-dessus, les processus prévus au Chapitre II de la LQE sont insuffisants et privent les Naskapis des avantages découlant de leurs droits issus de traité en vertu de la CNEQ.

Par conséquent, le Québec doit reconnaître que ses obligations vont bien au-delà des mécanismes énoncés dans la LQE. Dans ces circonstances, la Nation demande que certains amendements soient apportés à la LQE.

Les nombreuses lacunes mentionnées ci-dessus relativement au processus de consultation démontrent clairement la nécessité d'amender la LQE afin d'assurer le respect des droits constitutionnels et issus de traités des Naskapis, de se conformer à l'esprit et à l'intention sous-jacente à la CNEQ, et de consacrer dans la LQE l'obligation du Québec de consulter et d'accommoder les Naskapis.

Action demandée

Sous réserve des droits des Naskapis d'être consultés et accommodés par le Québec, et sous réserve de tout droit qu'elle puisse faire valoir ou de tout recours qu'elle puisse entreprendre, la Nation exige, notamment, les amendements suivants au Chapitre II de la LQE :

- Amender la définition d'« Autochtones » de l'article 131 de la LQE pour inclure « les Naskapis »;
- Amender l'article 170 de la LQE pour obliger le CCEK à nommer un représentant naskapi;
- Amender l'article 182 de la LQE pour obliger la CQEK à nommer un représentant naskapi.

La Nation exige aussi, sous toutes réserves, que le processus de consultation de la CQEK envers la Nation s'applique à tous les projets qui pourraient affecter la Zone naskapie ou qui s'y trouvent, et ce, dès la préparation de la directive et jusqu'à la fin du projet.

Conclusion

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à l'Énoncé de position de la Nation. Nous vous invitons à communiquer avec nous pour toute question ou autre besoin d'information supplémentaire.

NASKAPI NATION OF KAWAWACHIKAMACH

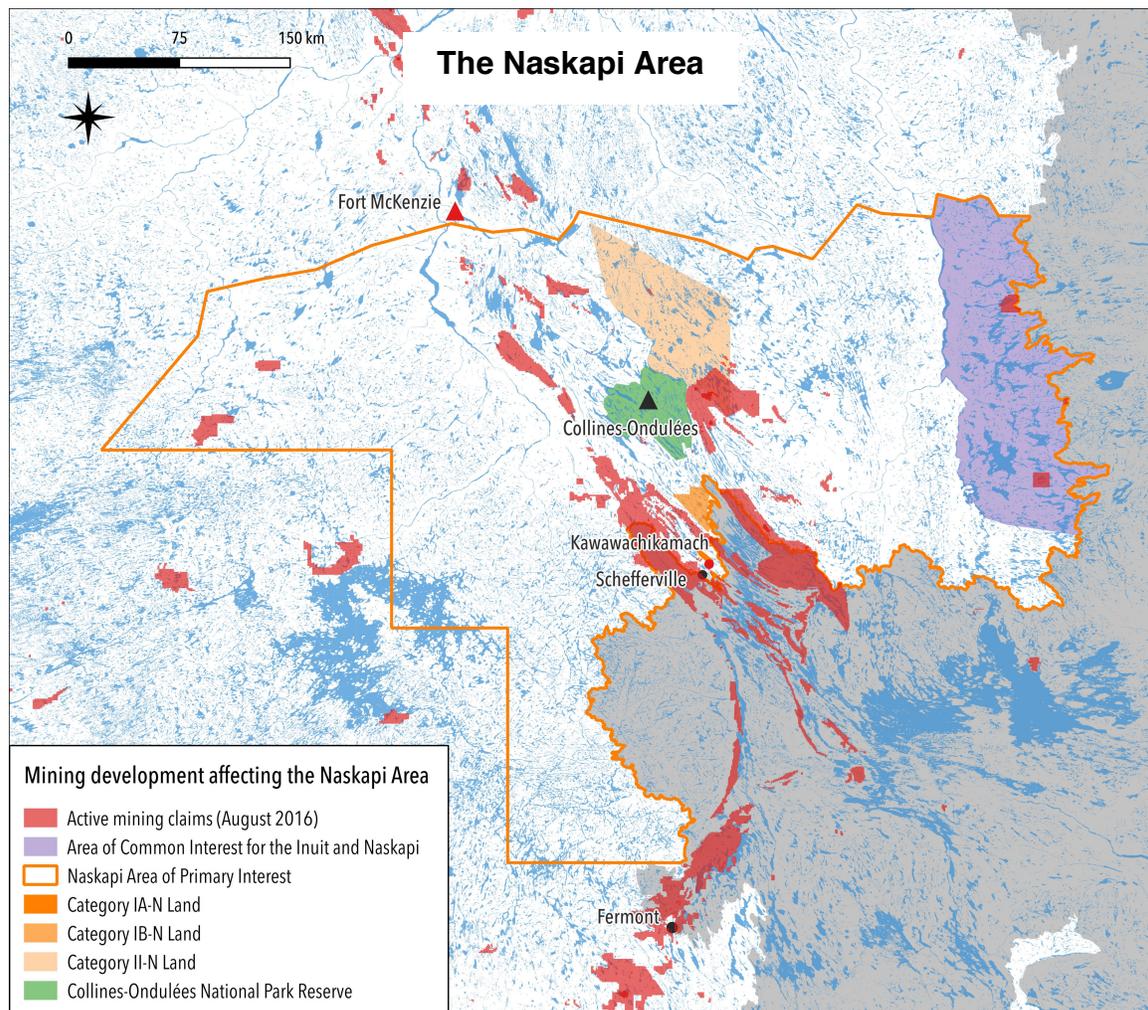
Position Paper on Bill n° 102

“An Act to amend the Environment Quality Act to modernize the environmental authorization scheme and to amend other legislative provisions, in particular to reform the governance of the Green Fund”

29 November 2016



The Naskapi Nation of Kawawachikamach and the Naskapi Area



For generations, the Naskapis have occupied and lived off a vast territory spanning from the Lower North Shore area of the Province of Québec to the South, up to Ungava Bay to the North, and including a large portion of what is known today as New Québec, Nunavik, and the Labrador Peninsula.

Located 10 km northeast of the town of Schefferville, near the Québec-Labrador border, Kawawachikamach is the only Naskapi community in the Province of Québec, and has a population of approximately 1,341 registered members.

In 1978, the Naskapi Nation of Kawawachikamach (the “**Nation**”) entered into the *Northeastern Quebec Agreement* (“**NEQA**”) with the Province of Québec (“**Québec**”) and Canada. The NEQA is a modern treaty, within the meaning of s. 35 of the *Constitution Act, 1982*. As such, its provisions are mandatory and binding on Québec and Canada, and the rights granted therein to the Naskapis attract constitutional protection. The NEQA was entered into in the same historical and political context as the *James Bay and Northern Québec Agreement* (the “**JBNQA**”), and effectively puts the Naskapis on the same footing, as Québec’s treaty partners, as the Cree and the Inuit under the JBNQA.

Naskapi Nation of Kawawachikamach and the Naskapi Area

The JBNQA and the NEQA govern a vast tract of land, which corresponds to what used to be known as Rupert's Land (the "**Territory**").

Both the NEQA and the JBNQA establish the land regime for the Territory. Namely, the NEQA establishes the "Naskapi Area of Primary Interest" (the "**Naskapi Area**"), which covers more than 100,000 km². The Naskapi Area represents approximately 10% of the land designated under Québec's "Plan Nord", and includes an important part of the mineral-rich area known as the "Labrador Trough", where important mining development has taken place since the 1950's. The NEQA also establishes a portion of the Territory which the Naskapis share with the Inuit pursuant to the NEQA, and which is called the "Area of Common Interest".

The Nation is a dynamic key actor of the Naskapi Area's social and economic development, and has, in partnership with other First Nations, local business and institutions, and Québec and Canada:

- trained more than one hundred members of our community to work in the mining industry;
- established businesses offering services in the mining and natural resources development industry in several fields, such as in heavy machinery and rock crushing, oil distribution, and concrete production;
- entered into "Impact and Benefit Agreements" with two mining companies operating around our community.

In addition, the Nation is currently and actively working on:

- the construction of a fiber optic link from Labrador City to Schefferville;
- the improvement of the severely damaged road infrastructure in the Schefferville area; and
- the establishment of a multi-service adult training center in the Schefferville area.

The Nation's Conditions for Development

Even though the Nation is a strong advocate for economic development in the area, the Nation believes that sustainable economic development of the area depends on the realization of certain fundamental preconditions, such as:

1. Timely, direct, and substantial consultation of the Nation, both by Québec and Canada; and;
2. Substantial and satisfactory environmental protection measures ensuring sustainable development of resources on the Territory,

in compliance with the treaty obligations of Québec and Canada under the NEQA, and their general constitutional obligations towards the Nation.

These two conditions underlie the two main requests presented in this Position Paper on Bill no. 102.

Environmental Monitoring and Control

Naskapi Wildlife Protection Framework

Québec, through the *Ministère des Forêts de la Faune et des Parcs* (“**MFFP**”), is currently developing with the Nation a framework (the “**Framework**”) to hire Naskapis as Wildlife Protection Officer Assistants (the “**Naskapi Assistants**”) to patrol the Naskapi Area.

Under this Framework, the Naskapi Assistants would be hired directly by the Nation, which would receive a block grant from Québec to cover their salary and related operational costs (e.g. for their vehicles and office). The MFFP Wildlife Protection Officers would train and supervise the Naskapi Assistants.

Advantages of this Framework are significant, and include, for example:

- Increasing wildlife protection in the Naskapi Area;
- Empowering First Nations and their members, and promote their autonomy; and
- Improving social acceptability of economic development projects on the Territory.

This type of Framework has already been implemented with the Inuit and the Crees. The NEQA contains similar provisions as the JBNQA (with respect to the Inuit and the Crees), regarding the obligation of Québec to train and hire Naskapis in Wildlife Protection. To this day, these stipulations have not yet been implemented. Therefore, the Nation stresses the importance that the Framework moves forward shortly.

The Nation is aware that the MFFP currently has the operational capacity to implement the Framework, but was informed that budgetary commitments from Québec are required to initiate it.

Addition of Environmental Monitoring and Control Mandates to the Framework

The Naskapi Assistants, like the Cree and Inuit Assistants, would patrol a vast territory where hunting, fishing, and trapping activities, as well as important industrial development, take place.

Extensive mining exploration activities leading to mineral extraction projects occur in the Naskapi Area. Yet, little environmental monitoring and control is carried out by the *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques* (“**MDDELCC**”) in the Naskapi Area.

Action Requested:

To address this lack of supervision, Naskapi Assistants, and potentially Cree and Inuit Wildlife Protection Officer Assistants, patrolling the Territory could help enhance environmental monitoring and control. Moreover, joining forces in wildlife protection and environmental monitoring through the empowerment of First Nations and their members could lead to significant reductions of operating costs, reducing budget pressure limiting the enforcement of the *Environment Quality Act*, CQLR c Q-2 (“**EQA**”).

Environmental Monitoring and Control

Through amendments to the EQA, Naskapi Assistants, or employees of other First Nations, could be conferred the authorizations and powers as are necessary to participate in or assist with the enforcement of the EQA (such as the powers listed at section 119 of the EQA).

In order to be valid and enforceable against third parties (namely, the persons subjected to examination, inquiry or penalties under the EQA) such delegation would need to be formalized in an amendment of the EQA and associated regulations.

This amendment process would require the collaboration of the MFFP, the MDDELCC, the Nation, and of the Crees and Inuit.

Consultation Process

Québec's Duty to Consult and Accommodate the Nation

Before introducing Bill no. 102, Québec published the *Livre vert*, which provided an overview of the amendments contemplated for the EQA. With respect to Aboriginal consultation, the *Livre vert* indicated in very general terms that no amendment would be made to the EQA, since Québec is well aware of its legal obligation to consult and accommodate First Nations, and of which situations these obligations are triggered.

The Nation strongly disagrees with this assertion. On numerous occasions, Québec has either failed to consult or accommodate the Nation, or has failed to discharge these obligations in a timely, direct, and substantial manner. The Nation believes that this problem originates in part from the EQA, and consequently, the Nation wishes to address the situation and propose solutions which could then be implemented through Bill no. 102.

As mentioned above, the Naskapi Area covers a portion of the NEQA Territory located north and south of the 55th parallel. The Nation's comments herein will focus on Chapter II of the EQA, which contains the provisions applicable to the James Bay and Northern Québec Region, and more specifically, on Division III of Chapter II of the EQA, which contains specific provisions applicable to the portion of the Territory located north of the 55th parallel, and which apply to the Naskapi and the Inuit.

Québec's Position on the Environmental and Social Protection Regime North of the 55th Parallel

Division III of Chapter II of the EQA replicates the principles set out in Section 23 "Environment and Future Development North of the 55th Parallel" of the JBNQA. These provisions contain the environmental and social protection regime applicable in the Territory north of the 55th parallel. Though this regime applies to the Inuit, they also apply to the Naskapi, pursuant to Section 14 "Environment and Future Development" of the NEQA.

In recent communications with the Nation, Québec has indicated that it is of the opinion that its constitutional obligations stemming, particularly, from the principle of the Honour of the Crown, are met by following the Environmental Assessment Process set out in Chapter II of the EQA. The Nation disagrees strongly with this assertion, since on numerous occasions, Québec failed to fulfill its obligations.

For example, in the recent past, Québec has failed to consult the Nation in a timely manner:

- Québec has notified the Nation of certain decisions liable to affect Naskapi treaty and aboriginal rights, after Québec had made those decisions;
- In some cases, it was third parties – and not Québec – who have notified the Nation of such decisions;
- The Nation on certain occasions not allowed sufficient time, given the size of the project, the complexity of the decision at issue, or its subject-matter, to respond in a full and exhaustive manner.

Consultation Process

Québec has also failed to consult the Nation directly:

- The Nation has noticed a pattern whereby Québec consults third parties who do not necessarily consult the Nation, or who do not necessarily act on the Nation's behalf nor in its interest;
- For example, and as will be further detailed below, Québec has taken the habit of consulting the Kativik Regional Government (the "**KRG**") or the Kativik Environmental Advisory Commission ("**KEQC**") with respect to decisions affecting or interesting the Naskapi, instead of engaging in substantial and direct consultation with the Nation;
- On other occasions, proponents of mineral extraction projects have even refused to provide information to the Nation, invoking that consultation was only owed to KRG;

In addition, Québec has on many occasions failed to engage in such substantial consultation with the Naskapi. For example:

- Though the Nation is Québec's treaty partner in the NEQA, Québec has chosen to engage only with Inuit bodies (such as the KRG, notably) in relation to matters regarding the Naskapi Area or the Area of Common Interest, arguing that such bodies include and therefore represent the Nation's interests;
- Though the Nation is Québec's treaty partner under the NEQA, and as such, on equal footing as the Crees and the Inuit under the JBNQA, the Nation has been excluded from certain working groups or fora for political representations, such as Québec's omission to invite the Nation to present its comments and observation during the public hearings on Bill no 102 before this Parliamentary Committee.

This Environmental Assessment Process could be sufficient to meet Québec's constitutional obligations if that process provided for adequate consultation, accommodation, and protection of the Nation. Unfortunately, as detailed below, it is not currently the case.

As a matter of fact, the Environmental Assessment Process is mostly oriented on the protection of Inuit interests, regardless of the fact that a great portion of the Territory located north of the 55th parallel is either Naskapi Area, or Area of Common Interest, pursuant to the JBNQA and the NEQA. Consequently, the Environmental Assessment Process, in and of itself, does not ensure adequate consultation and accommodation of the Naskapi. Regrettably, in recent situations, Québec has failed to act towards the Nation in such a way as to remedy this deficiency in the EQA, and therefore, fails to meet its constitutional obligations towards the Naskapi.

Consultation Process

Insufficiency of the Protections Provided in Chapter II of the EQA

Division III of the EQA provides for the creation of two bodies: the Kativik Environmental Advisory Commission (“**KEAC**”) and the KEQC.

KEAC

The purpose of the KEAC is mainly to oversee the application of Section 23 of the JBNQA and, particularly, to

- recommend the adoption of laws, regulations and any other measures designed to improve the protection of the environment and of the social milieu;
- consider and formulate recommendations concerning laws, regulations and administrative procedures dealing with the environment, the social milieu and land use;
- consider and formulate recommendations concerning environmental and social impact assessment and review mechanisms and procedures.

It is the preferential and official forum for environmental and social protection in the Territory north of the 55th parallel. However, the Naskapis have never been involved in the KEAC’s work, which focuses on protecting Inuit interests, despite the fact that Naskapis too have interests and treaty protected land on the NEQA Territory.

KEQC

The KEQC is in charge of conducting Environmental and Social Impact Assessment Reviews (“**Impact Studies**”) for projects contemplated on the Territory north of the 55th parallel. Essentially, the KEQC is responsible for recommending whether or not a proponent’s projects should be authorized. It is also responsible for drafting the directives containing the scope and contents of the Impact Study, for analyzing the Impact Study prepared by the proponent, and for rendering its recommendation to the MDDELCC as to whether or not the project should be authorized.

The KEQC is composed of nine members. Five are appointed by Québec, and four are appointed by the KRG. At least two KRG representatives must either be Inuit, or composed of one Inuk and one Naskapi (or representative thereof). Although Naskapis may be appointed as members of the Commission, this has never happened since KEQC began its operations.

The KEQC does not have the obligation to consult or even communicate with the Naskapis while drafting directives, regardless of the location of a project on the Territory. Moreover, it does not even have the obligation to communicate with the Naskapi when a project is located on Category III lands, comprising most of the Naskapi Area. Technically, under the EQA, the KEQC only has the obligation to consult the Naskapi before rendering its final decision, when the project at issue is located in Category IB-N or II-N lands, and only where no Naskapi or representative thereof is a member of the KEQC.

Consultation Process

On the rare occasions where the Nation would be consulted, the consultation process provided in the EQA grants very little time for the Nation to provide complete and exhaustive comments. In addition, the KEQC does not have the obligation to *consider* the Nation's comments when rendering its decisions.

This situation is very worrisome for the Nation.

The KEQC has the power to recommend the development of a project to move forward, yet, as things now stand, the Nation is only informed of projects at the moment when the proponent starts conducting its Impact Study. However, at this stage, the important decisions have already been taken and there remains very little room for change.

Protections Granted to Native People

Section 186 of the EQA provides that the KEAC, the KEQC and Québec, in the exercise of their respective functions and jurisdictions, must give due consideration to the various protections granted to "Native people", such as the protection of the environment and social milieu, the protection of Native people, their societies, communities and economy.

One might expect the Naskapis, as Québec's treaty partners in the NEQA, and as inhabitants of the Territory since time immemorial, to automatically benefit from such protections. On the contrary, section 131 of the EQA defines the term "Native people" as only "the Crees and Inuit". As a result, a strict interpretation of Chapter II of the EQA, results in denying the Naskapis the many measures and protections provided in this chapter.

Regretfully, on repeated occasions, the application by the KEQC, the KEAC and Québec of the mechanisms set out in the EQA resulted in granting lesser consideration and status to Naskapi interests, in comparison with the Inuit and Crees.

Requested Amendments

Québec has attempted to justify its position by arguing that Chapter II of the EQA arises from the JBNQA and NEQA. The Nation cannot accept this explanation.

In certain cases, modern treaties such as the NEQA and the JBNQA may be sufficient to fulfill Québec's constitutional obligations towards Aboriginal people. However, in the absence of appropriate level of timely, direct, and substantial consultation on the issues at stake, Aboriginal communities have the right to request that, consultation and accommodation take place before proceeding with the contemplated action, over and above any level of consultation required by the treaty.

Québec cannot hide behind its administrative structure or behind the provisions of the EQA to excuse its repeated failure to fulfil its constitutional duties, nor to justify the continued infringement of the constitutional rights of the Naskapis.

For the reasons explained above, the processes provided in Chapter II of the EQA are insufficient, and deny the Naskapis the benefit of their treaty rights under the NEQA.

Consultation Process

Consequently, Québec must acknowledge that its obligations go over and beyond the consultation mechanisms spelled out in the EQA. In these circumstances, the Nation requests that certain amendments be made to the EQA.

The many shortcomings of the process cited above clearly demonstrate the necessity to amend the EQA, in order to ensure respect of Naskapi constitutional and treaty rights, to honour the spirit and intent of the NEQA, and to enshrine Québec's duty to consult and accommodate the Naskapis in the EQA.

Action Requested

Without prejudice to the Naskapis' right to consultation and accommodation by Québec, and without prejudice to any rights it might elect to pursue, or to any remedy it might claim, the Nation requests, namely, the following changes to Chapter II of the EQA:

- Amend the definition of "Native people" at section 131 EQA to include "the Naskapis";
- Amend section 170 EQA to make it mandatory for the KEAC to appoint a Naskapi representative;
- Amend section 182 EQA obligation to make it mandatory for the KEQC to appoint a Naskapi representative.

The Nation also requests, without prejudice, that the KEQC's consultation process towards the Nation apply to all projects located in the Naskapi Area or which could impact the Naskapi Area, starting from the preparation of the directive until the completion of the project.

Conclusion

We thank you for your consideration of the Nation's position on this matter. Please do not hesitate to contact us should you have any questions or require any further information.