

## **Mémoire sur le Projet de loi n° 46 - Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions**

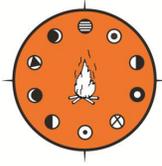
Mémoire conjoint présenté par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

et

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

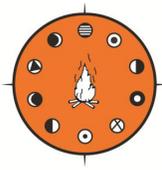
dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 46.

**Septembre 2020**



## Table des matières

Préambule.....	2
Présentation des organismes .....	4
Contexte politique du PL 46 .....	5
Commentaires généraux .....	6
Commentaires spécifiques .....	7
I. Les aires protégées et de conservation autochtones (APCA) .....	7
II. L'ajout de la catégorie VI : l'aire protégée d'utilisation durable.....	8
III. La délégation de pouvoir.....	8
IV. La reconnaissance de paysages humanisés.....	9



## Préambule

---

Le Canada a été le premier pays industrialisé à s'engager en faveur de la conservation de la diversité biologique par l'adoption de la Convention sur la diversité biologique en 1992. Cette Convention reconnaît l'apport unique des peuples autochtones et de leurs pratiques et modes de gestion traditionnels à la conservation de la nature. Notamment, selon l'article 8 j), chaque partie :

« [...] respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques »<sup>1</sup>.

Bien que le premier ministre du Québec ait publiquement exprimé qu'il était réfractaire à la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones (DNUDPA), rappelons que son parti a finalement voté en faveur d'une motion unanime de la Chambre, déposée par Québec solidaire, qui demandait au gouvernement «de reconnaître les principes et de s'engager à négocier la mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et avec les Premières Nations et les Inuits».

Quoi qu'il en soit, le Canada est partie à la DNUDPA, qui stipule notamment que les peuples autochtones ont le droit de transmettre leurs savoirs et cultures aux générations futures<sup>2</sup>, ont le droit d'exercer leur responsabilité envers ces sites et leur territoire traditionnel<sup>3</sup> et que les États ont la responsabilité de les soutenir dans cet effort<sup>4</sup>.

Le PL 46 constitue une opportunité incontournable de mettre en œuvre concrètement ces principes. Or, autant son contenu actuel que son processus d'adoption constituent une négation indécente de la relation de Nation à Nation maintes fois promise, qui devrait pourtant chapeauter la mise à jour du cadre législatif sur la conservation et les aires protégées afin d'y reconnaître l'apport des Premières Nations.

Notamment, l'absence du concept d'APCA dans le projet de loi reflète l'absence de dialogue et dévoile une négation du droit à l'autodétermination des Premières Nations par le gouvernement. Le PL 46 écarte également la possibilité pour une Première Nation de déposer une demande de reconnaissance d'un paysage humanisé de façon autonome, celles-ci devant plutôt obligatoirement déposer une demande conjointe avec une MRC. Le gouvernement manque

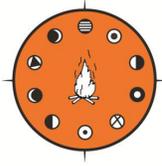
---

<sup>1</sup> Art. 8j), Convention sur la diversité biologique (1992)

<sup>2</sup> Article 13, Déclaration des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones

<sup>3</sup> Article 25, Déclaration des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones

<sup>4</sup> Article 29, Déclaration des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones



**Assemblée des Premières Nations  
Québec-Labrador**

250, Place Chef Michel Laveau, bureau 201  
Wendake (Québec) G0A 4V0  
Tél. : 418-842-5020 • Téléc. : 418-842-2660  
www.apnql-afnql.com

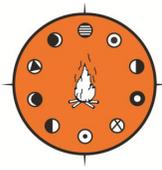
**Assembly of First Nations  
Quebec-Labrador**

250, Place Chef Michel Laveau, Suite 201  
Wendake, Quebec G0A 4V0  
Tel.: 418-842-5020 • Fax: 418-842-2660  
www.apnql-afnql.com

l'opportunité de reconnaître les Premières Nations comme des partenaires de premier plan dans l'atteinte des objectifs de conservation.

Par ailleurs, les principes et les jugements qui devraient faciliter notre participation à la consultation sont totalement écartés de la démarche actuelle. Nous n'avons eu que peu de temps pour réagir devant un produit fini, qui aurait dû prévoir un processus de codéveloppement du cadre législatif afin de permettre aux Premières Nations de s'impliquer dans la mise en œuvre d'aires protégées sur leurs territoires autrement que via une « délégation de pouvoir » du MELCC.

Notre participation à cette commission ne respecte donc pas le principe de Nation à Nation et a lieu sous la contrainte, puisque nous n'avons pas d'autre tribune qui nous permette de faire valoir les principes qui font consensus chez nous. Autrement dit, une véritable relation de Nation à Nation aurait fait en sorte de prévoir une participation en amont des Premières Nations dans le développement de ce projet de loi qui aura un impact capital sur l'exercice de nos droits sur nos territoires.



## Présentation des organismes

---

### L'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL)

Créée en mai 1985, l'APNQL est le lieu des rencontres périodiques des chefs des 43 communautés des Premières Nations au Québec et au Labrador. Elle organise quatre assemblées de chefs par année, au cours desquelles elle reçoit ses divers mandats politiques.

Mission et objectifs :

- Affirmation et respect des droits des Premières Nations.
- Reconnaissance des gouvernements des Premières Nations.
- Plus grande autonomie financière pour les gouvernements des Premières Nations.
- Développement et formation de l'administration publique des Premières Nations.
- Coordination du mécanisme de prise de position des Premières Nations.
- Représentation de leurs positions et de leurs intérêts devant diverses tribunes.
- Définition des stratégies d'action pour faire avancer les positions communes.
- Reconnaissance des cultures et des langues des Premières Nations.

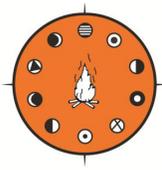
### L'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL)

Fondé en 2000, l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) a pour mandat principal de soutenir les 43 communautés des Premières Nations au Québec et au Labrador dans l'application de la Stratégie de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador et de répondre aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels elles sont confrontées.

L'IDDPNQL appuie les communautés dans leurs activités de protection et de mise en valeur des territoires, de développement social, de viabilité économique et de reconnaissance des droits des Premières Nations et apporte son expertise à l'APNQL lorsque des enjeux communs doivent être traités.

L'IDDPNQL est principalement actif dans les domaines suivants :

- consultation et accommodement;
- biodiversité et conservation,
- changements climatiques;
- énergie;
- foresterie;
- gestion des matières résiduelles;
- mines;
- planification stratégique et planification communautaire globale.



## Contexte politique du PL 46

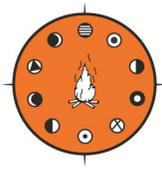
---

Le 14 novembre 2019, le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Benoît Charrette, a déposé le **Projet de loi n°46** visant à modifier la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions* (ci-après « PL 46 »).

Plus tôt cette année, le MELCC a tenu deux séances d'information spécifiques aux Premières Nations : une en français le 5 mars 2020 et une en anglais le 17 juillet 2020. D'entrée de jeu, il y a lieu de mentionner que le PL 46 n'a fait l'objet d'aucune consultation en amont avec les Premières Nations, et ce, malgré l'impact direct que ce projet de loi est susceptible d'engendrer sur leurs droits et intérêts. Nous nous devons ainsi de souligner qu'encore une fois, les Premières Nations sont écartées de la réflexion et, donc, de la possibilité de prendre part aux décisions qui les concernent. Notamment, nous pouvons présumer que l'absence de discussion préalable sur le concept d'aires protégées et de conservation autochtones (APCA) et son exclusion du projet de loi reflètent la fermeture du gouvernement actuel à l'égard des efforts pouvant mener à une plus grande autodétermination des Premières Nations. Doit-on rappeler, à nouveau, que les Premières Nations ne sont pas simplement un autre « groupe d'intérêt », mais qu'ils détiennent des droits constitutionnels relativement à leurs territoires?

Par ailleurs, le gouvernement du Québec se targue que l'un des objectifs principaux des modifications proposées au projet de loi est d'impliquer davantage les citoyens et les communautés autochtones dans la création et la gestion des aires protégées. Le gouvernement met également de l'avant qu'il cherche à répondre aux attentes des acteurs impliqués dans les processus de création et de gestion des aires protégées. Alors que plusieurs Premières Nations sont déjà impliquées à divers niveaux dans des projets d'aires protégées, que ce soit dans le développement, la mise en œuvre ou la gestion, il appert que leurs visions et leurs besoins n'ont pas fait l'objet de discussions approfondies avant la présentation de ce projet de loi. Soulignons par ailleurs que le gouvernement fédéral a rendu disponibles des fonds importants pour la constitution d'aires protégées « autochtones » via le Fonds de la nature. Une coordination avec le cadre législatif québécois est toutefois nécessaire afin de mener à bien ces initiatives.

Rappelons que la mise en place d'aires protégées sans consulter les Premières Nations a parfois eu des conséquences dramatiques pour des communautés qui se sont vues interdire l'accès à leurs territoires ancestraux pour pratiquer leurs activités traditionnelles. Par ailleurs, la confiance des Premières Nations a été maintes fois ébranlée ces derniers temps comme en témoigne, par exemple, l'annulation des mesures de protection du caribou au profit des forestières. Bien que le projet de loi mentionne que les communautés autochtones doivent être consultées de manière



distincte « lorsque les circonstances le requièrent » et qu'elles doivent être accommodées « lorsqu'il y a lieu », le gouvernement du Québec devra s'assurer que les engagements pris dans le cadre de ce projet de loi se reflètent dans les initiatives à venir.

## Commentaires généraux

---

Le PL 46 a le potentiel de constituer un levier important pour les Premières Nations impliquées ou souhaitant s'impliquer dans la mise en œuvre, la gestion et la gouvernance d'aires protégées au Québec. Toutefois, des lacunes majeures demeurent quant à la reconnaissance de leur rôle unique au regard de la protection de leurs terres et eaux ancestrales.

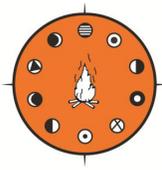
Bien que le PL 46 puisse représenter une bonne opportunité d'accroître et d'accélérer la création d'aires protégées au Québec, l'absence totale du concept d'APCA constitue une lacune majeure. Le PL 46 propose également une modification à l'article 12 de la loi actuelle afin de permettre explicitement au ministre de déléguer, par entente, « *tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la présente loi ou qu'il détient au regard de la gestion d'un territoire qui relève de son autorité et qui fait l'objet d'une mesure de conservation en vertu de la présente loi* » à une communauté autochtone. La notion de « délégation » de pouvoirs aux Premières Nations est toutefois inadéquate en regard de leurs droits sur leurs territoires non-cédés.

Le PL 46 octroie également un grand pouvoir discrétionnaire au gouvernement quant à la possibilité de mettre fin ou de modifier une aire protégée sur les terres dites « du domaine de l'État ». Rappelons à nouveau que ces terres constituent en grande partie des territoires des Premières Nations non cédés. De plus, il est inquiétant de constater que le recours au pouvoir discrétionnaire est peu encadré et peut notamment se justifier par « l'intérêt public »<sup>5</sup>. En effet, les expériences passées démontrent malheureusement que les intérêts des Premières Nations sont souvent évacués de la notion d'intérêt public par les gouvernements. Dans tous les cas, toute décision portant sur la protection ou la levée de la protection de territoire doit se prendre en prévoyant une consultation et un accommodement adéquats des Premières Nations.

Bien que le PL 46 propose des améliorations à la situation actuelle, quelques enjeux et réflexions quant à sa mise en œuvre restent en suspens.

---

<sup>5</sup> Art. 41 (gouvernement – aires protégées) et 18(2) (ministre – milieux naturels), (modifiés par l'art. 32) PL 46.



## Commentaires spécifiques

---

### I. Les aires protégées et de conservation autochtones (APCA)

L'absence du concept d'APCA constitue l'enjeu principal du PL 46. Il existe plusieurs définitions des APCA, mais le principe fondamental transversal vise la conservation des valeurs culturelles autochtones quant à leur lien étroit avec la nature, en plus de la conservation de la biodiversité<sup>6</sup>. Le cercle autochtone d'experts définit, pour sa part, trois éléments essentiels partagés par les APCA, indépendamment de leurs objectifs de gouvernance et de gestion : « elles sont dirigées par des Autochtones, elles représentent un engagement à long terme envers la conservation et elles relégitiment les droits et les responsabilités des Autochtones »<sup>7</sup>.

Or, plusieurs visions de ce concept sont débattues parmi les différents acteurs du milieu (s'agirait-il d'une catégorie d'aire protégée à proprement parler ou plutôt d'une forme de gestion ou de gouvernance qui pourrait s'appliquer à toutes les catégories d'aires protégées?). Sans pouvoir suggérer un cadre défini à ce stade-ci, il fait toutefois consensus qu'il s'agit d'un outil législatif qui doit absolument être rendu disponible aux Premières Nations afin de leur offrir la possibilité de mettre en œuvre leur propre vision de la conservation. L'intégration du concept des APCA dans le PL 46 est donc une opportunité indispensable, puisque la création d'aires protégées « autochtones » deviendrait alors un puissant outil d'autodétermination. Il s'agit également d'une opportunité pour le gouvernement de poser un geste concret pour contribuer à la réconciliation. De plus, les Premières Nations seraient ainsi de véritables partenaires à l'atteinte des objectifs de conservation.

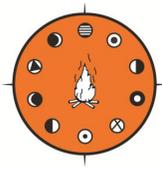
L'efficacité des APCA est démontrée et le concept est de plus en plus mis de l'avant dans d'autres provinces et territoires du Canada ainsi qu'ailleurs dans le monde. Les APCA sont d'un grand intérêt pour les Premières Nations puisque ces dernières ont un rôle primordial à jouer dans la détermination des objectifs de gestion et dans la structure de gouvernance, et ce, dans le cadre de l'exercice de leur droit à l'autodétermination. Les APCA ne devraient toutefois pas représenter un modèle unique, mais plutôt constituer un outil flexible en termes d'objectifs de gestion et de structure de gouvernance, qui peut ainsi s'adapter en fonction de la réalité de chaque communauté ou Nation.

- **RECOMMANDATION : Intégrer le concept d'APCA dans le PL 46 en prévoyant un outil souple qui puisse s'adapter aux différents besoins et objectifs des Premières Nations. Établir les balises de ce concept de concert avec les Premières Nations.**

---

<sup>6</sup> Kothari et al., 2012.

<sup>7</sup> Cercle autochtone d'experts, 2018.



## II. L'ajout de la catégorie VI : l'aire protégée d'utilisation durable

Le PL 46 propose également d'ajouter au cadre législatif québécois la catégorie d'aire protégée « d'utilisation durable », un concept qui correspondrait déjà à la catégorie VI des lignes directrices internationales de l'UICN. Soulignons d'entrée de jeu que la définition du concept d'« utilisation durable » ne fait pas consensus au sein des acteurs du milieu.

En effet pour certains, la mise en place d'aires protégées de catégorie VI sème des inquiétudes quant au fait de dénaturer le concept d'utilisation durable au bénéfice de l'industrie, tout en permettant de faire bonne figure en rencontrant les objectifs de superficie d'aires protégées. Le gouvernement parle beaucoup de ses « cibles à atteindre » en matière de superficie d'aires protégées. Il serait désastreux que cette nouvelle catégorie permette une exploitation qui va à l'encontre de la vision des Premières Nations ou qui mine les efforts pour créer de nouvelles aires protégées visant une préservation stricte des écosystèmes. En développant le réseau d'aires protégées au Québec, il ne faut pas perdre de vue que ce réseau doit contenir des aires protégées de diverses catégories pour s'assurer d'utiliser au mieux les différents outils de gestion à disposition. Ainsi, l'augmentation des aires protégées de la catégorie VI ne devrait pas se faire au détriment d'autres catégories axées davantage sur la préservation stricte des écosystèmes.

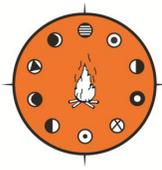
- **RECOMMANDATION :** Bien que la définition du concept d'« utilisation durable » ne fasse pas consensus, il est clair que des balises minimales devraient être établies à même le projet de loi, afin que celles-ci puissent faire l'objet de débats approfondis et que les Premières Nations puissent arriver à un certain consensus sur ce que constitue une « utilisation durable ».

## III. La délégation de pouvoir

Le PL 46 propose également une modification à l'article 12 de la loi actuelle afin de permettre explicitement la délégation de tout ou partie des pouvoirs du ministre à une communauté autochtone quant à la gestion d'un territoire faisant l'objet d'une mesure de conservation, ce qui est à priori favorable.

Dans la loi actuelle, cette délégation de pouvoir est déjà attribuable « à toute personne physique ou à toute personne morale de droit public ou de droit privé ». Or, ce libellé est susceptible de générer une certaine confusion à savoir si le pouvoir du ministre peut être délégué à une communauté autochtone<sup>8</sup>. La formulation proposée dans le PL 46 est certainement positive en ce qu'elle inclut nommément les « communautés autochtones »

<sup>8</sup> La question de savoir si un Conseil de bande constitue une personne morale de droit public fait l'objet d'une jurisprudence contradictoire (voir notamment : *Bande indienne de Montana c. Canada*, 1997 CanLII 6380 (CF), [1998] 2 CF 3 et *Durepos c. Pakua Shipi Construction inc.*, 2006 QCCQ 6715 (CanLII)).



en tant que possibles délégués, mais peut aussi semer des doutes quant à la forme juridique des groupes auxquels le pouvoir peut être délégué. Il y aurait ainsi lieu de préciser la notion de « communauté autochtone ».

Bien qu'il s'agisse d'une avancée intéressante, elle n'est pas suffisante, si ce n'est qu'au regard du principe inadéquat de « déléguer » des pouvoirs sur des terres ancestrales non-cédées. La délégation constitue également un concept paternaliste qui fait en sorte que le titulaire de la délégation de pouvoir doit remplir des objectifs dans un cadre relativement rigide et rendre des comptes au ministère, puisque le gouvernement conserve alors la gouvernance de l'aire protégée et un pouvoir décisionnel susceptible d'en affecter la gestion. La délégation de pouvoir repose de plus sur la négociation d'ententes, ce qui a tendance à exacerber les inégalités entre les communautés. Nous devrions plutôt parler de cogestion. Finalement, ces ententes ne sont généralement pas accompagnées d'un financement à long terme, ce qui peut mettre en péril la pérennité des aires protégées ainsi administrées.

- **RECOMMANDATION : Nous devrions parler de cogestion et non de délégation de pouvoir sur les territoires ancestraux des Premières Nations.**

#### IV. La reconnaissance de paysages humanisés

Les paysages humanisés visent « *la protection de la biodiversité d'un territoire habité, terrestre ou aquatique, dont le paysage et ses composantes naturelles ont été façonnés, au fil du temps, par des activités humaines en harmonie avec la nature et présentent un caractère distinct dont la conservation dépend fortement des pratiques qui en sont à l'origine* »<sup>9</sup>. Selon les termes employés dans cette définition, il peut sans aucun doute s'agir d'un outil intéressant pour des Premières Nations qui voudraient s'impliquer dans la protection de tels sites. Or, le PL 46 semble indiquer que la demande pour faire reconnaître un paysage humanisé doit être déposée par une communauté autochtone ET la MRC concernée (ou communauté métropolitaine). Il est tout à fait inacceptable que les Premières Nations ne puissent pas déposer une demande de reconnaissance d'un paysage humanisé de façon autonome si elles le souhaitent. Le fait de devoir être accompagnée par une MRC constitue, encore une fois, une atteinte à l'autonomie des Premières Nations et une perpétuation d'une attitude paternaliste à leur endroit.

- **RECOMMANDATION : Permettre aux Premières Nations de déposer une demande de reconnaissance d'un paysage humanisé de façon indépendante.**

---

<sup>9</sup> Art. 65, PL 46.