

STRENGTH

PEACE

UNITY

Mohawk Council of Kahnawake

P.O. Box 720
Kahnawake Mohawk Territory J0L 1B0

Tsi Ietsenhaientáhkwéwa
"OFFICE OF THE COUNCIL OF CHIEFS "



Tel.: (450) 632-7500
Fax: (450) 632-7276
Website: www.kahnawake.com

SENT BY PUROLATOR

19 Kenténha/October 2020

Premier François Legault
Conseil exécutif
Édifice Honoré-Mercier
835, boulevard René-Lévesque Est
3e étage
Québec (Quebec) G1A 1B4

CFP– 021M
C.P. – PL 66
Accélération de
certains projets
d'infrastructure
VERSION RÉVISÉE

Re: Mohawk Council of Kahnawà:ke Position on Bill 66 “An Act respecting the acceleration of certain infrastructure projects”

Honourable Premier Legault,

1. Introduction

The Mohawk Council of Kahnawà:ke (MCK) opposes Bill 66, “An Act respecting the acceleration of certain infrastructure projects”, which proposes various measures for the acceleration of infrastructure projects in blatant disregard for the rights and interests of Indigenous Nations and for the protection of the environment. As you know, we raised significant concerns with Bill 61 (the predecessor to Bill 66) and sent these concerns to you by letter dated June 9, 2020. We received your response by letter dated July 7, 2020, indicating that our concerns would be carefully considered, without specifying, however, how the concerns would be considered. There was subsequently no direct engagement or dialogue by your government to identify concrete measures to address our concerns.

As a result, the vast majority of our concerns remain unaddressed in this new Bill. This is unacceptable, since the majority of the projects targeted by Bill 66 are in very close proximity to the Mohawk Territory of Kahnawà:ke (in the greater Montreal/Montérégie regions), and therefore, our community is likely to be heavily impacted by this Bill. While the MCK understands the economic challenges

associated with the pandemic, the measures outlined in this Bill will compromise the environment and disproportionately impact Indigenous peoples and their rights.

In addition, the economic recovery measures that are proposed leave First Nations behind, since there has been no consultation and coordination with First Nations to ensure the bill includes community infrastructure projects directly benefitting Indigenous communities and local businesses. The MCK is also concerned with the Bill's single-minded focus on the construction industry, and sees this as a missed opportunity to legislate economic recovery measures that target diverse economic sectors and the achievement of gender parity.

Three main aspects of the Bill are unacceptable to the MCK, namely:

- 1) The complete lack of respect and failure to protect our rights, including land rights, Aboriginal rights and jurisdictional rights;
- 2) Failure to acknowledge the Crown's consultation and accommodation obligations and attempt to advance projects without the legislative triggers for the duty to consult; and
- 3) Advancing projects without the required environmental protections, through the weakening of procedural safeguards and protection standards.

2. Violation of Mohawk land rights, Aboriginal rights and jurisdictional rights

Overview of Mohawk land rights, Aboriginal rights and jurisdictional rights

As you are aware, the Mohawks of Kahnawà:ke, as part of the Mohawk Nation, assert unextinguished Aboriginal title to our traditional territory. The Mohawks of Kahnawà:ke also assert Aboriginal rights, including, but not limited to: hunting, fishing, gathering, commercial trading, self-government, and cultural rights. These rights are inherent rights, but also as constitutionally protected Aboriginal rights, within the meaning of s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982*.

The jurisdictional rights are based on our inherent rights and the Two Row Wampum treaty relationship. The Two Row Wampum is the most important diplomatic instrument in our history. Wampum belts were among the first documented agreements between First Nations and European settlers. The Two Row Wampum belt consists of two rows of purple beads separated by three rows of white. The white symbolizes the river of life or the land that we all now share. The two purple rows symbolize the Haudenosaunee and the Europeans traveling side by side, with mutual obligations but never interfering with each other's journey. Subsequent agreements were predicated upon this one. Each nation recognized the other's sovereignty and ecological stewardship was central to that co-existence. We take our responsibility as stewards for future generations very seriously and any Crown

action that interferes with our stewardship responsibilities is a breach of the Crown's obligations and the principle of non-interference.

The traditional territory of the Haudenosaunee, which includes the current Mohawk Territory of Kahnawà:ke was used and occupied by the Haudenosaunee since time immemorial. In the colonial context, Kahnawà:ke was confirmed as an exclusively Haudenosaunee settlement by King Louis XIV in 1680 with the establishment of the Seigneurie of Sault St. Louis that was to be managed by the Jesuits. Since then, the Crown's acknowledgement of this proprietary interest was continuously confirmed, including by the terms of the *Treaty of Oswegatchie* of 1760 and a judgment rendered by General Gage on March 22, 1762 that confirmed the Mohawks in full possession of the Seigneurie. The original SSSL grants by the French Crown in 1680 was comprised of approximately 45,000 acres; because of Crown breaches, the current Mohawk Territory of Kahnawà:ke comprises less than 12,000 acres.

The SSSL land grievance is a large pre-confederation claim that pertains to the illegal dispossession of Seigneurial lands. Canada offered to negotiate a settlement of this claim by letter dated June 16, 2003. The Quebec Superior Court has confirmed that the MCK's interests in the SSSL trigger the Crown's consultation and accommodation obligations associated with any developments within the SSSL¹, which of course includes the government of Quebec. Furthermore, as part of an agreement allowing the construction of Highway 30 on SSSL lands, the government of Quebec currently still owes over 200 acres of land to the Mohawks of Kahnawà:ke, which means that any development of land within the domain of the state within or in proximity to the SSSL requires Kahnawà:ke consent prior to moving forward.

Bill 66 violates Mohawk land rights, Aboriginal rights, and jurisdictional rights

The projects listed in Bill 66's schedule have been rubber-stamped for approval regardless of potential impacts to Aboriginal rights or the environment. It is difficult to imagine sincere and meaningful consideration of our land rights, Aboriginal rights, and jurisdictional rights in this context.

Many of the projects listed are taking place on our traditional territory, within SSSL land grievance lands, and, in the case of the Mercier Bridge project, even directly on the Mohawk Territory of Kahnawà:ke. Many of the projects listed are already underway and are subject to active consultation and accommodation discussions between Quebec and the MCK's Consultation Committee. Bill 66 threatens the continued viability of those discussions (including: project 156- Highway 35 Phase IV; project 166- Reconstruction of Ile-aux-Tourtes Bridge). Other projects listed are not currently subject

¹ *Municipalité régionale de comté de Roussillon c. Ministère des Ressources naturelles*, 2017 QCCS 3744, at para. 21.

to consultation and accommodation discussions but should or could be based on the project descriptions and locations.

Bill 66 does not consider Indigenous land rights in allowing accelerated expropriation procedures or access to lands in the domain of the state. Expropriation of land is permitted without prior government approval (s. 15 *in fine*, and s. 17(1)) and the right to contest such expropriations is limited by the Bill. Works impacting lands in the domain of the state can begin based on ministerial approval only, and prior to the required rights being obtained by the proponent. While s. 19 does state that such approval can only be granted if not incompatible with rights granted previously, it does not specify that Aboriginal land rights are considered to be a constraint on the Minister's authority to allow works to proceed. This is especially problematic for the MCK in the context of any temporary authorizations that the Minister may grant on lands in the domain of the state on our traditional territory, but is also completely unacceptable and illegal in the context of any such authorizations within our SSSL land grievance lands.

The inclusion of the Mercier Bridge reconstruction project in Schedule 1 is contrary to the spirit and commitments of the 2018 Memorandum of Understanding concluded between the Mohawks of Kahnawà:ke and the Government of Quebec

In its June 9, 2020 letter the MCK demanded the removal of the Mercier Bridge reconstruction project from this legislation. Simply stated, not only does the application of this legislation to this specific project necessarily violate the terms of the Memorandum of Understanding signed between the MCK and Quebec pertaining to this project, but it is contrary to the spirit and intent of the Statement of Understanding and Mutual Respect and Framework Agreement concluded between our two governments.

According to the terms of this Memorandum of Understanding:

- The Parties recognize that the realization of the Project may have an impact and require access to Kahnawà:ke's territory and locations where aboriginal rights, including aboriginal fishing rights, are exercised;
- The objective of the Special Committee is to ensure that a collaborative approach be adopted on a Nation-to-Nation basis throughout the realization of all Project activities;
- The Parties agree that the Special Committee will be responsible to ensure that a meaningful consultation and accommodation process be completed as one of the means to fulfill the Committee's objective;

- The Parties shall adopt a Joint collaborative approach on how to conduct Environmental Assessment and monitoring activities, notably with the inclusion of representatives appointed by the Kahnawà:ke Environment Protection Office.

It remains the position of the MCK that this project is taking place on Mohawk territory and is subject to Mohawk jurisdiction and requirements. We will not allow this project to proceed based on the processes identified in Bill 66. Quebec's continued inclusion of this project in the schedule to the new Bill not only undermines the commitments undertaken in the Memorandum of Understanding, but is a direct violation of the Two Row Wampum treaty relationship and the principle of non-interference.

3. Violation of the Crown's duty to consult and accommodate

The Crown's consultation and accommodation obligations must be explicitly acknowledged in this legislation

The duty to consult and accommodate, under Canadian law, is required to preserve the Honour of the Crown and achieve the goal of reconciliation that underlies section 35(1) of the *Constitution Act (1982)*. The Quebec government has a legal obligation to ensure that the authorization regimes that it develops in its legislation provide mechanisms for Indigenous consultation for any projects or activities that are carried out which may have an impact or interference with established or asserted Aboriginal rights or interests.

Simply put:

Statutory regimes that do not allow for consultation and fail to provide any other equally effective means to acknowledge and accommodate Aboriginal claims are defective and cannot be allowed to subsist².

The Quebec government has always been timid about acknowledging Quebec's legal duty to consult and accommodate within legislation. In the rare instances where the duty is acknowledged, the wording in Quebec legislation is vague and non-committal. For example, section 2.1 of proposed Bill 46 "*An Act to amend the Natural Heritage Conservation Act and other provisions*" provides that the government shall consult Aboriginal communities separately, "when the circumstances so require", and shall accommodate "when it is fitting to do so". Therefore, even when included, provisions pertaining to Indigenous consultation are largely "empty" since they never specify who is responsible

² *Ross River Dene Council v. Government of Yukon*, 2012 YKCA 14, at para 37 (leave to appeal to the Supreme Court of Canada was refused).

to consult, what decisions within the given legislation are subject to prior consultation, and what exactly must be assessed (for example: impacts to rights, health and socio-economic status of Indigenous peoples, impacts to sites of historic or cultural importance). This contrasts with laws in other jurisdictions that do specify in more detail when impacts to Indigenous peoples and Indigenous knowledge must be considered and direct how to do so³.

Furthermore, these same provincial laws have much clearer and rigorous provisions around requirements for consultation of municipalities, specifying when municipalities must be sent information and be consulted throughout the decision-making process. Bill 66 is no exception, as numerous provisions of the Bill provide that notices, information sharing and consultation is required for municipalities, but Indigenous governments are not afforded any such consideration. Given the constitutional obligation to consult Indigenous peoples, it is unacceptable that municipalities benefit from higher consultation standards under this legislation.

With Bill 66, there is no mention of the Crown's consultation and accommodation obligations whatsoever, even though the bill significantly curtails existing approval processes. Bill 66 should include specific mention of the Crown's consultation and accommodation obligations, by specifying:

- 1) what must be considered (impacts to rights, impacts to socio-economic conditions of First Nations, impacts to cultural heritage);
- 2) who bears the duty (public body, Minister); and,
- 3) when the duty arises and is triggered (what procedural phases require information sharing, and which decisions require consultation and accommodation).

Bill 66 has the effect of removing legislative triggers of the duty to consult and accommodate

The duty to consult and accommodate is triggered by government action. The most common trigger is the issuance of permits or authorizations, such as authorizations issued under s. 22 of the *Environment Quality Act*. With Bill 66, many projects will no longer require s. 22 authorizations under the *Environment Quality Act*, and will instead be replaced by filing a project description and meeting the obligations similar to those currently in place for projects that only require declarations of compliance.

More specifically, under Bill 66, the following activities would no longer require that the proponent obtain an authorization under s. 22 of the *Environment Quality Act*:

³ For example, Canada's *Impact Assessment Act*.

- (1) the operation of an industrial establishment referred to in Division III of the *Environment Quality Act*, to the extent provided for in that division;
- (2) the establishment, alteration or extension of any water management or treatment facility referred to in section 32 of the *Environment Quality Act*, and the installation and operation of any other apparatus or equipment designed to treat water, in particular in order to prevent, abate or stop the release of contaminants into the environment or a sewer system;
- (3) any work, structures or other intervention carried out in wetlands and bodies of water that will benefit from the exemption provided for by sections 23(1) of Bill 66;
- (4) the management of hazardous materials, to the extent provided for in subdivision 4 of Division VII.1 of the *Environment Quality Act*;
- (5) the installation and operation of an apparatus or equipment designed to prevent, abate or stop the release of contaminants into the atmosphere;
- (6) the establishment and operation of a residual materials elimination facility;
- (7) the establishment and operation of a residual materials reclamation facility, including any storage or treatment of such materials for the purpose of reclaiming them;
- (8) any work to change the use of land formerly used as a residual materials elimination site;
or
- (9) any other activity determined by government regulation.

While we acknowledge that some of these exemptions are unlikely to apply to many of the infrastructure projects contemplated in the schedule to the Bill, some of these exemptions are extremely concerning, especially those related to wetlands and industrial activities. It is problematic that the activities listed above can benefit from exemptions to obtain s. 22 authorizations under the *Environment Quality Act*, since this means that the MCK is unlikely to receive any consultation notices pertaining to these activities, even when these activities are carried out in a manner that can impact the rights and interests of the Mohawks of Kahnawà:ke. In spite of the fact that the MELCC may qualify activities outlined in s. 22 as “moderate” impact activities, it is our experience that authorizations issued under s. 22 of the *Environment Quality Act* can have significant effects on the environment and on Aboriginal rights and interests.

When no government authorization is required, the proponent and MELCC may argue that there is no “government action” that triggers the duty to consult. This is unacceptable because our “reserve lands”, our SSSL grievance lands, and our traditional territory have all been significantly impacted by

decades of industrial activities, destruction of wetlands, release of contaminants, and the proliferation of residual materials reclamation facilities. These have impacted the integrity of our lands, our ability to carry out Aboriginal rights (traditional land use activities), our health, our socio-economic conditions and the transmission of our language and culture.

Therefore, any project or aspect of a project that may “impede or prevent the enjoyment” of Aboriginal rights or that can have impacts on Aboriginal lands (including asserted Aboriginal title or land claim lands) should trigger the duty to consult. The absence of statutory discretion for the MELCC created by s. 23 of the proposed Bill in relation to the projects listed in the schedule does not absolve the Crown of its duty to consult⁴. Quebec must ensure that “it maintains the ability to prevent or regulate activities when it is appropriate to do so”⁵.

Negative implications for Indigenous consultation in the context of projects subject to the impact assessment and review process.

The potential for meaningful consultation is further limited in the context of projects that must undergo the impact assessment and review process, which are subject to government approvals in accordance with s. 31.5(3) of the *Environment Quality Act*. The implementation of Bill 66 will limit public consultation opportunities as well as negatively impact the fulfillment of Quebec’s consultation and accommodation obligations to Indigenous Nations. For example, ss. 41 and 51 of the Bill provide more restrictive criteria and more opportunity for the government to limit access to public BAPE hearings.

There are also various threats to Indigenous consultation resulting from this Bill. While proponents are still required to consult Indigenous Nations and include information on those consultations in their impact assessment statement, the removal or modification of numerous existing requirements will reduce the quality and quantity of consultation opportunities, as outlined below.

Firstly, s. 42 of the Bill would allow larger projects that are subject to the impact assessment and review process and that would normally be required to obtain s. 22 *Environment Quality Act* authorizations for specific activities carried out within the context of their projects to benefit from the accelerated measures outlined in ss. 23, 33 and 36 of the Bill. As outlined above, this could remove some of the legislative triggers to the duty to consult and accommodate.

⁴ *Ross River Dene Council v. Government of Yukon*, 2012 YKCA 14, at paras 32, 33, 36 (leave to appeal to the Supreme Court of Canada was refused).

⁵ *Ross River Dene Council v. Government of Yukon*, 2012 YKCA 14, at para 51 (leave to appeal to the Supreme Court of Canada was refused).

There are also significant potential negative impacts to Indigenous consultation stemming from the procedural shortcuts that Bill 66 allows. Eliminating the safeguards associated with the project admissibility phase of the project review, whereby the government confirms whether the project description that has been filed is admissible, means that an early opportunity to ensure that the proponent has understood and will consider the issues raised by Indigenous Nations will no longer exist. The MELCC's own Guide for proponents outlines this phase of the project review as an important step to understand and begin to address Indigenous concerns⁶.

Furthermore, the Minister must send a recommendation pertaining to the project within seven (7) months after the filing of the impact assessment statement, instead of the current delay of thirteen (13) months. Indigenous consultation is an iterative process that requires numerous good faith exchanges between the Indigenous Nation, the government, and the proponent. Indigenous governments and Quebec government officials responsible for Indigenous consultation both tend to be under-resourced thus making completion of meaningful consultation within the existing timelines extremely difficult. It is anticipated that these new shorter timeframes for review will result in projects being approved without the Honour of the Crown being met and meaningful consultation being fulfilled.

4. Advancing projects at the expense of the environment

MCK environmental stewardship rights and responsibilities

When considering the impacts of development on our territory, we base our decision-making on respect for all parts of the natural world. In our language, *Obén:ton Karihwatéhkwen* means “the words that come before all else.” It is the opening address at gatherings, schools, ceremonies and the beginning and end of each day, to remind us of the important responsibility we all share to ensure that the cycles of life continue and to remind us that all of Creation is sacred and interconnected. We acknowledge that every part of the natural world has importance, not only for the benefits they provide for human survival, but also for the role they play within the web of life.

The *Obén:ton Karihwatéhkwen* is the basis of our approach to project assessments because it outlines the roles and responsibilities of all the components of the natural world, including humans. The purpose of each component, how humans benefit from it, and the role assigned by the Creator are recited.

⁶ See : MELCC's *Guide sur la démarche d'information et de consultation réalisée auprès des communautés autochtones par l'initiateur d'un projet assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement*, available online at : <http://mddep.gouv.qc.ca/evaluations/documents/guide-demarche-autochtones-initiateur-projet.pdf>

In this way, we give thanks and re-orient our minds to show respect and understanding of our relatives -- the non-humans as well as the natural elements. Reciting the “words that come before all else” was our first instruction from the Creator, and as a ceremonial practice it reinforces the relationships and conditions that promote health and a healthy environment. The *Ohén:ton Karibwatébkwen* is also an environmental code that is based on Kanien’kehá:ka (Mohawk) traditional laws and practices. Its underlying philosophy provides us with a framework for categorizing and assessing the health of the environment, including the impacts of current actions on future environmental health.

In all environmental decision-making, we also consider the principle of the Seven Generations. Any decisions taken today must consider the impact of the selected actions on the next seven generations. By anticipating the consequences of our actions, seven generations into the future, we ensure that our actions reflect our responsibility to maintain the cycles of life.

This approach we take to conservation reflects our jurisdictional and custodial responsibilities and our inherent and aboriginal rights as Indigenous peoples in this territory. In assessing the application of various environmental conservation and protection measures we are guided by the knowledge that the lands and waters are inseparable from who we are as Kanien’kehá:ka.

Environmental standards would be lowered under Bill 66

Given the current ecological and climate crisis that we are facing, the MCK objects to the lowering of environmental standards that Bill 66 will allow. The Minister responsible for the Bill has indicated that environmental standards will be maintained and that the only thing that changes is the order in which certain information will be required⁷, however this is false. One of the primary objectives of issuing authorizations and conducting project reviews is to ensure that impacts to the environment and Indigenous rights are avoided. When these cannot be avoided, they must be mitigated. Any residual effects must be compensated and any residual impacts to Aboriginal rights must be subject to Indigenous consent through accommodation. A process that is heavily based on the hope that proponents respect generic mitigation measures (as outlined in Schedule II of the Bill) does not allow for the contextual assessment that is required to consider impacts to Aboriginal rights and interests. The current process by no means perfectly addresses these objectives, and the proposed bill further denigrates the notion of environmental protection in Quebec.

There are numerous examples contained in Bill 66 that permit lower environmental standards and/or that will allow projects to proceed without requiring that information be produced to inform the required avoidance and mitigation measures that should be adopted before a project proceeds.

⁷ <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-bill-66-stimulus-bill-1.5735324>

Development of avoidance and mitigation measures is also key to avoiding and mitigating impacts to Indigenous rights stemming from a project.

In spite of the assurances provided by Minister Lebel, it is our position that accepting the production of less rigorous documentation in support of environmental authorization requests (s. 33 and 34 of the Bill) will result in lower environmental standards and inadequate Indigenous consultation.

Wetlands are a key environmental concern for the Mohawks of Kahnawà:ke⁸. In addition to serving numerous ecosystem functions, they are also critically important for flood attenuation purposes, an issue that Quebec has all too much experience with. The MCK is extremely concerned about the combined application of ss. 23(1), 26(2), 26(5), 30 and 34(6) d) of the Bill pertaining to works in wetlands for several reasons. Firstly, destruction or alteration of wetlands could be permitted without a certificate of authorization pursuant to s. 22 of the *Environment Quality Act* based on vague undertakings by project proponents to restore wetlands to “characteristics approaching their original characteristics” without sufficient government or Indigenous assessment, oversight and monitoring.

When an authorization is required, works in wetlands would also be permitted based on the documents submitted in a characterization survey (instead of the more rigorous characterization study currently required). The new requirements only necessitate that the proponent describe how the project cannot be carried out elsewhere other than in wetlands, instead of the more rigorous standard that currently exists that requires the proponent to provide “a demonstration that there is no space available, for the purposes of the project, elsewhere in the territory included in the regional county municipality concerned or that the nature of the project makes it necessary to carry it out in wetlands and bodies of water⁹”.

In addition to the wetlands example provided above, proponents would no longer be required to submit information on the ecological characteristics of the project area (s. 46.0.3 (1) c) of the *Environment Quality Act*) and will instead only be required to report on these based on a visual inspection of the site (s. 35 of the Bill). Species rarity, seasonality and pure chance quickly invalidate the suitability of this approach as wildlife does not simply line up to be counted. The MCK has extensive experience working with proponents and consultants that make inappropriate statements and presumptions pertaining to the ecological characteristics of a project area based on limited visual inspections.

In this context, the attempt to protect threatened and vulnerable species in the Bill (s. 23(2) and 35(6)) is unlikely to be effective unless projects are taking place in areas where threatened and vulnerable species are already documented, since proponents would not be required to carry out credible studies

⁸ On the importance of wetlands generally, see for example: <https://www.ducks.ca/our-work/wetlands/>

⁹ See s. 46.0.3 (2) of the *Environment Quality Act*.

to determine the presence or absence of these species prior to commencing works. Rather, proponents will only be required to submit baseline characterization survey information based on the visual inspection of the project area.

Furthermore, for projects subject to the impact assessment and review process, proponents will no longer be required to provide all the information that the *Regulation respecting environmental impact assessment and review of certain projects* normally requires. Notably, instead of being required to provide a description of the contemplated measures to limit the impact of the project on the receiving environment, the proponent only needs to provide a description related to the project's impacts on valued environmental components that the proponent has identified¹⁰. On the issue of climate change, the proponent now must demonstrate that climate change was considered, as opposed to the wording of the existing regulation which requires a more rigorous analysis of climate change risks and impacts¹¹. In the context of the current climate crisis, it is extremely inappropriate and hypocritical for the government to lower the standard of review on this issue, literally ignoring one crisis in a short-sighted attempt to address another.

The MCK is also concerned about s. 52 of the Bill that would allow the project for improving Highway 30 between Brossard and Boucherville to be removed from the environmental impact assessment process entirely. The MCK requires additional information on this project to fully understand the implications of this exemption. However, based on the potential environmental implications and lack of consultation and information sharing pertaining to this exemption, we currently oppose it.

5. Conclusion

The reasons outlined above demonstrate that in its current form, Bill 66 will compromise the environment and disproportionately impact Indigenous peoples and their rights in the name of economic recovery. While the MCK clearly understands the economic challenges associated with the covid-19 pandemic and the need for a strong recovery plan, this cannot take place at the expense of Indigenous rights and territories.

To be successful and inclusive of First Nations communities, the Quebec Government's approach must be grounded in a Nation-to-Nation relationship with Indigenous Nations. In the context of Kahnawà:ke, this means respect for our jurisdiction and strict adherence to the commitments undertaken under the framework of our Statement of Understanding and Mutual Respect, our

¹⁰ See wording of s. 47(5) of the Bill versus the wording of s. 5(7) of the Regulation respecting the environmental impact assessment and review of certain projects.

¹¹ See wording of s. 47(4) of the Bill versus the wording of s. 5

Framework Agreement and our Memorandum of Understanding pertaining to the Mercier Bridge Reconstruction Project. It also means expressly guaranteeing serious and meaningful implementation of the Crown's duty to consult and accommodate within the new legislation. Again, this is especially pressing given the majority of projects included in the legislation are in the Greater Montreal and Montréal region and will most likely directly impact Kahnawà:ke's rights, interests and territory. Any approach falling short of these commitments would directly undermine years of efforts to progress towards an improved collaboration and partnership between our Nations.

In light of the above, once again, we call on you, Premier Legault, and on Minister LeBel, to:

1. Meaningfully engage and consult Indigenous Nations to inform the government's response to the ongoing economic crisis in a way that upholds Indigenous Peoples' rights and does not undermine our Nation-to-Nation relationship. Specifically, this means involving Indigenous Nations in drafting amendments to jointly and meaningfully address the concerns highlighted above, notably regarding the implementation of the Crown's legal duty to consult and accommodate;
2. To remove the Mercier Bridge reconstruction project from Schedule 1, and move forward with this project based on the Nation-to-Nation relationship approach agreed to in the Memorandum of Understanding pertaining to the Mercier Bridge reconstruction project.

In peace and friendship,

**ON BEHALF OF THE OFFICE OF THE COUNCIL OF CHIEFS
MOHAWK COUNCIL OF KAHNWA:KE**



Chief Ross Kakwirakeron Montour

Chief Ross Montour/fv/bm/10192020/PremierLegault

cc. The Honourable Minister Sonia Lebel
The Honourable Minister Ian Lafrenière,
Mme Stéphanie Pinault-Reid, Clerk of the Public Finance Committee (cfp@assnat.qc.ca)

STRENGTH

PEACE

UNITY

Mohawk Council of Kahnawake

P.O. Box 720
Kahnawake Mohawk Territory J0L 1B0
OFFICE OF THE COUNCIL OF CHIEFS



Tel.: (450)632-7500
Fax: (450)638-5958
Website: www.kahnawake.com

Le 19 octobre 2020

L'Honorable François Legault
Conseil exécutif
Édifice Honoré-Mercier
835, boulevard René-Lévesque Est
3e étage
Québec (QC) G1A 1B4

TRADUCTION

**Objet: Position du Conseil mohawk de Kahnawà:ke relativement au projet de loi 66,
*Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure***

Monsieur le Premier Ministre,

1. Introduction

Le Conseil mohawk de Kahnawà:ke (CMK) s'oppose à l'adoption du projet de loi 66, *Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure* (ci-après « projet de loi »), lequel met de l'avant plusieurs mesures visant l'accélération de projets d'infrastructure au mépris des droits et intérêts des Nations autochtones et de la protection de l'environnement. Vous vous souviendrez que nous avons soulevé de sérieuses préoccupations au sujet du projet de loi 61 (prédécesseur du projet de loi 66), que nous vous avons communiquées par lettre datée du 9 juin 2020. Nous avons reçu votre réponse, datée du 7 juillet 2020, laquelle indiquait que nos commentaires seraient sérieusement pris en compte, sans plus de précision. Il n'y a eu depuis aucune tentative de dialogue ou d'engagement de la part de votre gouvernement dans le but d'identifier des mesures concrètes visant à aborder nos préoccupations.

Par conséquent, la plupart de nos préoccupations demeurent sans réponse dans ce nouveau projet de loi. Ceci est inacceptable compte tenu du fait que la majorité des projets envisagés se situent à proximité du territoire mohawk de Kahnawà :ke (à savoir les régions du Grand Montréal et de la Montérégie) et qu'en conséquence, notre communauté sera, en toute probabilité, fortement affectée. Le CMK est conscient de l'ampleur des défis économiques associés à la pandémie de la COVID 19, mais il n'en demeure pas moins que les mesures prévues dans ce projet de loi risquent fort de

compromettre la qualité de l'environnement et de porter atteinte de façon significative aux droits des peuples autochtones.

D'autre part, les mesures du projet de loi visant à favoriser la relance économique ayant été élaborées sans consultation ni coordination avec les Premières Nations, celles-ci y sont laissées pour compte, alors que leur participation aurait permis l'inclusion de projets d'infrastructures communautaires bénéficiant directement les communautés autochtones et les entreprises locales. Le CMK est également préoccupé par l'emphase disproportionnée placée par le projet de loi sur l'industrie de la construction, au détriment de mesures de relance économique plus diversifiées, susceptibles de répartir les bénéfices de la relance de manière plus égalitaire, notamment sur le plan de l'égalité de genre.

Le CMK considère trois aspects du projet de loi comme étant inacceptables, à savoir :

- 1) Le manque de respect et l'absence de protection de nos droits, en particulier nos droits territoriaux et ancestraux ainsi que de ceux liés à l'exercice de notre autorité sur le territoire (en anglais, « jurisdictional rights ») ;
- 2) L'absence de mention du devoir de consultation et d'accommodement de la Couronne, dans un contexte où le gouvernement tente de faire avancer des projets de développement sans éléments législatifs déclenchant clairement le devoir de consultation; ainsi que
- 3) L'avancement de projets sans les protections environnementales requises, par le biais d'un affaiblissement des garanties procédurales et des normes de protection en place.

2. Violation des droits ancestraux et territoriaux des Mohawks, et des droits liés à l'exercice de l'autorité mohawk sur le territoire (« jurisdictional rights »)

Survivance des droits territoriaux, des droits ancestraux des Mohawks et des droits liés à l'exercice de l'autorité mohawk sur le territoire

Nous, les Mohawks de Kahnawà:ke, comme membres de la Nation Mohawk, détenons un titre ancestral non-éteint sur notre territoire traditionnel. Nous détenons également des droits ancestraux qui incluent, sans s'y limiter : des droits de chasse, de pêche, de cueillette; des droits relatifs au commerce, et à l'autonomie gouvernementale; ainsi que des droits culturels. Non seulement ces droits sont-ils inhérents, mais ils constituent également des droits ancestraux protégés en vertu de l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982.

Notre autorité sur le territoire est ancrée tant dans nos droits inhérents que dans le traité du Wampum à deux rangs (*Kaswentha*, ou « Two-Row Wampum »). Ce traité est l'instrument diplomatique le plus important de notre histoire. Les ceintures de wampum furent parmi les premières ententes documentées entre les Peuples autochtones et les colons européens. Le Wampum à deux rangs est constitué de deux rangées de perles mauves, séparées par trois rangées de perles blanches. Le blanc symbolise la rivière de la vie ou le territoire que nous partageons tou.te.s actuellement. Les deux rangées mauves symbolisent la Confédération rotinohshonni (« iroquoise ») et les Européens, voyageant côte à côte, unis par des obligations réciproques mais n'interférant jamais dans le trajet de

l'autre. Les ententes subséquentes sont ancrées dans ce traité fondateur. La reconnaissance réciproque par nos Nations de nos souverainetés respectives ainsi que des responsabilités liées à la protection du territoire était au centre de cette coexistence. Nous prenons très au sérieux notre responsabilité à titre de d'intendance du territoire pour les générations futures, et nous considérons que toute action de la Couronne entravant l'exercice cette responsabilité porte atteinte aux obligations de la Couronne et au principe de non-interférence.

Le territoire traditionnel des Rotinohshonni, lequel inclut l'actuel territoire des Mohawks de Kahnawà :ke, a été utilisé et occupé par les Rotinohshonni depuis des temps immémoriaux. Dans le contexte colonial, le roi Louis XIV a confirmé que le territoire de Kahnawà :ke était exclusivement rotinohshonni à travers l'établissement de la Seigneurie du Sault Saint-Louis en 1660, laquelle Seigneurie devait être administrée par les Jésuites. Depuis, cet intérêt foncier a été confirmé par la Couronne de manière continue, entre autres par les termes du traité d'Oswegatchie de 1760 et par une décision rendue par le tribunal militaire du général Gage le 22 mars 1762, qui confirmait que la pleine possession de la Seigneurie du Sault Saint-Louis revenait aux Mohawks. Il importe de noter que le don initial par la Couronne française en 1680 s'étendait sur approximativement 45 000 acres, et qu'en raison des manquements de la Couronne, l'assise territoriale actuelle de Kahnawà :ke comprend moins de 12 000 acres.

La dépossession illégale des terres de la Seigneurie du Sault Saint-Louis fait l'objet d'un important grief foncier remontant à l'époque précédant la Confédération, et qui fit l'objet d'une offre de négocier du gouvernement du Canada dans une lettre datée du 16 juin 2003. La Cour supérieure du Québec a confirmé que les intérêts des Mohawks de Kahnawà :ke liés à la Seigneurie du Sault Saint-Louis déclenchent le devoir de consultation et d'accommodement de la Couronne pour tout développement sur les terres de la Seigneurie, devoir engageant comme de raison la responsabilité du gouvernement du Québec¹. D'autre part, en vertu d'une entente permettant la construction de l'autoroute 30 sur les terres de la Seigneurie, le gouvernement du Québec doit toujours plus de 200 acres de terres aux Mohawks de Kahnawà :ke, ce qui signifie que tout développement sur les terres du domaine de l'État, à l'intérieur de la Seigneurie ou à proximité, ne peut procéder qu'avec le consentement des Mohawks de Kahnawà :ke.

Le projet de loi 66 porte atteinte aux droits territoriaux et aux droits ancestraux des Mohawks et aux droits liés à l'exercice de l'autorité mohawk sur le territoire

Les projets répertoriés à l'annexe I du projet de loi 66 ont été approuvés d'office, sans que l'on ne tienne compte de leurs impacts potentiels sur les droits ancestraux et sur l'environnement. Dans un tel contexte, il est difficile d'imaginer que nos droits territoriaux, nos droits ancestraux et ceux liés à l'exercice de notre autorité sur le territoire seront sérieusement considérés.

¹ *Municipalité régionale de comté de Roussillon c. Ministère des Ressources naturelles*, 2017 QCCS 3744, para. 21.

Plusieurs projets qui y sont énumérés sont situés sur notre territoire traditionnel, dans les limites de la Seigneurie du Sault Saint-Louis et, dans le cas du projet de reconstruction du pont Honoré-Mercier, directement sur le territoire mohawk de Kahnawà :ke. Plusieurs de ces projets sont déjà en chantier et font l'objet de discussions actives sur la consultation et l'accommodement entre le Québec et le comité de consultation du CMK. À titre d'exemples, citons notamment le projet no. 156 (phase IV du projet de construction de l'autoroute 35) et le projet no. 166 (reconstruction du pont de l'Île-aux-Tourtes). Le projet de loi 66 menace la viabilité de ces discussions. D'autres projets inclus dans l'annexe I ne font pas actuellement l'objet d'un processus de consultation et d'accommodement mais devraient faire l'objet de telles discussions, ou en auraient le potentiel, étant donné leur nature et leur situation géographique.

En accélérant les procédures d'expropriation et en facilitant l'accès aux terres du domaine de l'État, le projet de loi 66 fait fi des droits territoriaux des Peuples autochtones. Les expropriations de terres sont permises sans autorisation gouvernementale préalable (art. 15 *in fine*, art. 17(1)), et le projet de loi limite le droit de contester de telles expropriations. Des travaux ayant des impacts sur les terres du domaine de l'État pourraient désormais débiter sur la base d'une simple autorisation ministérielle, avant même l'obtention des droits requis par l'initiateur d'un projet. Alors que l'article 19 établit qu'une telle autorisation ne peut être accordée que lorsqu'elle n'est pas incompatible avec des droits auparavant octroyés, il n'est pas spécifié que l'existence des droits territoriaux autochtones restreint l'autorité du ministre de permettre l'avancement de tels travaux. Non seulement la perspective de l'octroi d'autorisations temporaires par le ministre visant des terres du domaine de l'État situées sur notre territoire traditionnel est-elle problématique pour le CMK, mais elle est de surcroît complètement inacceptable en ce qui a trait aux terres visées par le grief de la Seigneurie du Sault Saint-Louis.

L'inclusion du projet de reconstruction du pont Honoré-Mercier dans l'Annexe I du projet de loi est contraire à l'esprit et aux engagements contenus dans le protocole d'entente conclu entre les Mohawks de Kahnawà :ke et le gouvernement du Québec relativement au projet de reconstruction du pont Honoré-Mercier

Dans sa lettre datée du 9 juin 2020, le Conseil mohawk de Kahnawà :ke demandait le retrait du projet de reconstruction du pont Honoré-Mercier du projet de loi 61. En bref, non seulement l'application du projet de loi à la reconstruction du pont Honoré-Mercier viole-t-elle les termes du protocole d'entente signé entre le CMK et Québec relativement à ce projet, mais elle est contraire à l'esprit et à l'intention de la Déclaration de compréhension et de respect mutuel ainsi que de l'Entente-cadre signées par nos deux gouvernements et renouvelés en 2009.

Selon les termes du protocole d'entente :

- les parties reconnaissent que la réalisation du projet peut se répercuter sur le territoire de Kahnawà:ke et sur des emplacements où les droits autochtones, y compris les droits de pêche

des Mohawks de Kahnawà :ke, sont exercés, et peut nécessiter l'accès à ce territoire et à ces emplacements;

- l'objectif du comité spécial [mis sur pied par le biais du protocole d'entente] consiste à s'assurer qu'une approche collaborative est adoptée, dans une relation de nation à nation, tout au long des activités du projet;
- les parties conviennent qu'il incombera au comité spécial de veiller à ce qu'un processus concret de consultation et d'accommodement soit mis en place en vue d'atteindre l'objectif du comité;
- les parties adopteront une approche collaborative en vue de mener les activités d'évaluation et de surveillance environnementales, notamment en incluant des représentants nommés par le Bureau de la protection de l'environnement de Kahnawà:ke.

Le projet de reconstruction du pont Honoré-Mercier sera mis en œuvre en territoire Mohawk et comme tel, est soumis aux exigences et à l'autorité de la Nation mohawk sur le territoire. Nous ne permettrons pas à ce projet de procéder sur la base des processus identifiés dans le projet de loi 66. La présence du projet dans l'annexe du nouveau projet de loi mine les engagements du Québec pris selon les termes du protocole d'entente, et constitue une violation directe du principe de non-interférence enchâssé dans le traité du Wampum à deux rangs.

3. Violation du devoir de consultation et d'accommodement de la Couronne.

Le devoir de consultation et d'accommodement de la Couronne doit être mentionné explicitement dans la loi 66

En vertu du droit canadien, la mise en œuvre du devoir de consultation et d'accommodement est requise pour préserver l'honneur de la Couronne et atteindre l'objectif de réconciliation qui sous-tend l'article 35(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982. Le gouvernement du Québec a l'obligation légale d'assurer que les régimes d'autorisations qu'il développe par le biais de ses lois incluent des mécanismes de consultation des peuples autochtones au sujet de tout projet ou toute activité pouvant interférer avec des droits et des intérêts autochtones établis ou affirmés.

En termes simples :

« Tous régimes législatifs ne permettant pas la consultation et faisant défaut de prévoir d'autres moyens également efficaces pour aborder et accommoder les revendications autochtones sont défectueux, et l'on ne peut leur permettre de subsister². » [notre traduction]

Le gouvernement du Québec a toujours été timide en ce qui a trait au fait de nommer l'obligation légale de consulter et d'accommoder les Peuples autochtones dans ses lois. Dans les rares cas où le devoir est mentionné, les formules employées demeurent vagues et évasives. Par exemple, l'article 2.1 du projet de loi 46, *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions*, prévoit

² *Ross River Dene Council v. Government of Yukon*, 2012 YKCA 14, para. 37 (autorisation de pourvoi devant la Cour Suprême du Canada refusée).

que le gouvernement consulte les communautés autochtones de manière distincte « lorsque les circonstances le requièrent » et qu'il les accommode « lorsqu'il y a lieu ». Même lorsqu'elles sont incluses, les dispositions relatives à la consultation des Peuples autochtones sont, somme toute, vides de sens puisqu'elles ne précisent pas qui est responsable de la consultation, quelles décisions prévues dans la législation sont assujetties à une consultation préalable, et quels éléments doivent être évalués de manière spécifique (à titre d'exemple : impacts sur les droits, sur la santé et sur le statut socio-économique des Premières Nations, impacts sur des sites historiques d'importance pour la culture, etc.). Cela contraste fortement avec certaines lois adoptées dans d'autres juridictions, lesquelles identifient plus précisément les impacts sur les Peuples autochtones et les savoirs autochtones devant être pris en compte, ainsi que la façon dont l'obligation doit être mise en œuvre³.

Par ailleurs, ces mêmes lois provinciales contiennent des dispositions beaucoup plus claires et rigoureuses en ce qui a trait aux exigences de consultation des municipalités, et identifiant clairement, par exemple, à quelles étapes du processus de prise de décision les municipalités doivent être informées et consultées. Le projet de loi 66 ne fait pas figure d'exception à ce titre, puisqu'il contient de nombreuses dispositions prévoyant des exigences claires en matière d'avis, de partage d'information et de consultation en ce qui a trait aux municipalités. Les gouvernements autochtones ne font cependant pas l'objet d'une telle considération. Étant donné que le devoir de consultation et d'accommodement des Peuples autochtones est une obligation constitutionnelle, il est inacceptable que les municipalités bénéficient de standards plus élevés en vertu de ce projet de loi.

Bien que le projet de loi 66 s'abre de manière significative dans les processus d'approbation existants, il ne contient aucune mention de l'obligation de consulter et d'accommoder de la Couronne. Le projet devrait inclure une mention spécifique de l'obligation, et détailler, notamment :

- 1) ce qui doit être considéré dans l'analyse (ex : impacts sur les droits des Premières Nations, impacts sur les conditions socio-économiques des Premières Nations et sur leur patrimoine culturel, etc.);
- 2) qui est la personne titulaire de l'obligation (ex : représentant d'un organisme public, ministre, etc.); ainsi que
- 3) les éléments déclencheurs de l'obligation (ex : quelles phases procédurales et décisions spécifiques donneront lieu à un processus de consultation et d'accommodement).

Le projet de loi 66 élimine les éléments législatifs déclenchant le devoir de consultation et d'accommodement

Le devoir de consulter et d'accommoder est déclenché par certaines actions du gouvernement. La délivrance de permis ou d'autorisations, telles que les autorisations en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, constitue le principal élément déclencheur de l'obligation. Le projet de loi 66 fera en sorte que plusieurs projets ne requerront plus d'autorisations en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ces dernières seront en l'occurrence remplacées par la soumission

³ À titre d'exemple, voir, au niveau fédéral, la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

d'une description de projet et des exigences similaires à celles actuellement en place pour les projets exigeant uniquement une déclaration de conformité.

De façon plus spécifique, sous la loi 66, les activités suivantes n'exigeraient plus l'obtention d'une autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* :

- 1) l'exploitation d'un établissement industriel visé à la section III, dans la mesure qui y est prévue;
- 2) l'établissement, la modification ou l'extension de toute installation de gestion ou de traitement des eaux visée à l'article 32 ainsi que l'installation et l'exploitation de tout autre appareil ou équipement destiné à traiter les eaux, notamment pour prévenir, diminuer ou faire cesser le rejet de contaminants dans l'environnement ou dans un réseau d'égout;
- 3) tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions dans des milieux humides et hydriques qui bénéficieront de l'exemption prévue à l'article 23(1) du projet de loi 66;
- 4) la gestion de matières dangereuses, dans la mesure prévue à la sous-section 4 de la section VII.1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*;
- 5) l'installation et l'exploitation d'un appareil ou d'un équipement destiné à prévenir, à diminuer ou à faire cesser le rejet de contaminants dans l'atmosphère;
- 6) l'établissement et l'exploitation d'une installation d'élimination de matières résiduelles;
- 7) l'établissement et l'exploitation d'une installation de valorisation de matières résiduelles, incluant toute activité de stockage et de traitement de telles matières aux fins de leur valorisation;
- 8) toute construction sur un terrain qui a été utilisé comme lieu d'élimination de matières résiduelles et qui est désaffecté ou tous travaux visant à changer l'utilisation d'un tel terrain;
- 9) toute autre activité déterminée par règlement du gouvernement.

Bien que nous reconnaissons qu'il soit peu probable que certaines de ces exemptions soient appliquées à plusieurs des projets d'infrastructure identifiés à l'annexe du projet de loi, d'autres sont néanmoins extrêmement préoccupantes, en particulier celles qui concernent les milieux humides et hydriques et les activités industrielles. Le fait que les activités énumérées ci-haut puissent être exemptées d'obtenir une autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* est problématique, puisque cela signifie que le CMK risque de ne pas recevoir d'avis de consultation en lien avec ces activités, même si celles-ci sont réalisées d'une manière qui pourrait avoir un impact sur les droits et les intérêts des Mohawks de Kahnawà:ke. Bien que le Ministère de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MELCC) qualifie les impacts des activités énumérées à l'article 22 de « modérés », selon notre expérience, les projets autorisés en vertu de cet article peuvent avoir des impacts significatifs sur l'environnement et sur les droits ancestraux et les intérêts des Peuples autochtones.

Sans l'exigence d'obtenir une autorisation gouvernementale, le MELCC et les promoteurs pourraient faire valoir qu'aucune « action du gouvernement » ne déclenche le devoir de consulter et d'accommoder. Cela est inacceptable car nos « terres de réserve », nos terres de la Seigneurie du Sault Saint-Louis et notre territoire traditionnel ont été affectés de manière significative par des décennies d'activité industrielle, par la destruction des milieux humides et hydriques, par le rejet de contaminants

et par la prolifération d'installation de valorisation de matières résiduelles. L'intégrité de notre territoire, notre capacité d'exercer nos droits ancestraux (utilisation des terres pour nos activités traditionnelles), notre santé, notre situation socio-économique et la transmission de notre langue et de notre culture ont été durement touchées par ces activités.

Tout projet ou aspect d'un projet pouvant « entraver ou empêcher l'exercice » [notre traduction] de droits ancestraux, ou pouvant avoir un impact sur des territoires autochtones (incluant les terres visées par une affirmation de titre autochtone ou toute autre affirmation territoriale) doit nécessairement déclencher le devoir de consulter et d'accommoder. Le retrait du pouvoir discrétionnaire du MELCC opéré par l'article 23 du projet de loi en ce qui a trait aux projets énumérés à l'annexe I ne dispense pas la Couronne de son devoir de consultation⁴. Le gouvernement du Québec doit assurer qu'il « conserve sa capacité à prévenir ou à régler les activités lorsqu'approprié⁵ » [notre traduction].

Répercussions sur la consultation des Peuples autochtones dans le contexte de projets assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

Les perspectives d'un processus de consultation sérieux sont encore davantage limitées dans le contexte de projets devant être assujettis à une étude d'impact en vue de l'obtention d'une autorisation gouvernementale en vertu de l'article 31.5(3) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La mise en œuvre du projet de loi 66 limitera les possibilités de participer à des consultations publiques et nuira à la mise en œuvre de l'obligation de consultation et d'accommodement des peuples autochtones par le gouvernement du Québec. Par exemple, les articles 41 et 51 du projet de loi prévoient des critères plus restrictifs, ainsi que la possibilité pour le gouvernement de limiter l'accès du public aux audiences du Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE).

Plusieurs aspects du projet de loi font entrave à la consultation des Peuples autochtones. Bien qu'il soit toujours exigé des promoteurs qu'ils consultent les Peuples autochtones et incluent les informations obtenues lors de ces consultations dans leur étude d'impact, le retrait ou la modification de plusieurs exigences en vertu de ce projet de loi aura l'effet de réduire le nombre et la qualité des possibilités de consultation, tel qu'illustré ci-dessous.

Tout d'abord, l'article 42 du projet de loi permettrait aux grands projets assujettis à un processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement, et devant obtenir une autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* pour certaines activités spécifiques, de bénéficier de mesures d'accélération prévues aux articles 23, 33 et 36 du projet de loi. Tel que démontré ci-haut, cela pourrait avoir l'effet d'éliminer les éléments législatifs déclenchant actuellement la mise en œuvre du devoir de consulter et d'accommoder les Peuples autochtones.

⁴ *Ross River Dene Council v. Government of Yukon*, 2012 YKCA 14, paras. 32, 33, 36 (autorisation de pourvoi devant la Cour Suprême du Canada refusée).

⁵ *Ross River Dene Council v. Government of Yukon*, 2012 YKCA 14, para. 51 (autorisation de pourvoi devant la Cour Suprême du Canada refusée).

Les raccourcis procéduraux mis de l'avant par le projet de loi 66 présentent également un important potentiel de répercussions négatives sur la consultation des Peuples autochtones. L'élimination des garanties procédurales associées à la phase d'analyse de la recevabilité de l'étude d'impact, étape à laquelle le gouvernement confirme que la description de projet soumise est admissible, fait disparaître l'occasion d'assurer que le promoteur saisisse et tienne compte des enjeux soulevés par les Nations autochtones en lien avec le projet, et ce, dès les premières étapes du processus. Le guide du MELCC pour les initiateurs de projets souligne que cette phase est une étape importante pour comprendre et commencer à aborder les préoccupations des Nations autochtones⁶.

De plus, en vertu du projet de loi 66, le ministre devra formuler une recommandation en lien avec un projet dans les sept (7) mois suivant le dépôt de l'étude d'impact, au lieu de l'actuel délai de treize (13) mois. La consultation des Peuples autochtones est un processus itératif qui exige plusieurs échanges de bonne foi entre la Nation autochtone concernée, le gouvernement et le promoteur. Les gouvernements autochtones et les autorités provinciales responsables des processus de consultations disposent déjà de ressources insuffisantes, ce qui rend très difficile la mise en œuvre d'un processus de consultation sérieux dans les délais impartis. Il est raisonnable d'anticiper que les délais expéditifs envisagés pour les processus d'évaluation faciliteront l'approbation de projets sans consultations sérieuses et sans que les obligations découlant de l'honneur de la Couronne soient satisfaites.

4. L'avancement de projets de développement au détriment de l'environnement

Les droits et responsabilités des Mohawks de Kahnawà :ke liés à l'intendance et la protection de l'environnement et du territoire

Lorsque nous considérons les impacts du développement sur notre territoire, nous basons notre prise de décision sur le respect de toutes les dimensions du monde naturel. Dans notre langue, l'expression « *Obén:ton Karihwatébkwen* » signifie « les mots qui viennent avant toute chose ». Il s'agit d'une allocution d'ouverture prononcée au début de tout rassemblement, dans les écoles, au début des cérémonies et au début et à la fin de chaque journée. Ces mots nous rappellent, d'une part, les responsabilités importantes que nous partageons tous de s'assurer que le cycle de la vie se poursuive; et d'autre part, que l'entière de la Création est sacrée et interreliée. En les prononçant, nous honorons l'importance de chaque élément du monde naturel, laquelle ne découle pas seulement de leur contribution à la survie humaine, mais bien de leur rôle particulier dans la toile complexe de la vie.

L'*Obén:ton Karihwatébkwen* forme la base de notre approche aux processus d'évaluation de projets, car ces mots identifient les rôles et responsabilités de tous les acteurs du monde naturel, incluant les humains. Pour chaque élément, nous récitons sa raison d'être, nommons la façon dont les êtres humains en bénéficient, et rappelons les rôles assignés par le Créateur. Ainsi, nous exprimons notre gratitude et nous réorientons nos esprits pour témoigner notre respect et notre compréhension envers

⁶ Consulter le *Guide sur la démarche d'information et de consultation réalisée auprès des communautés autochtones par l'initiateur d'un projet assujéti à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement* du MELCC, disponible en ligne : <http://mddep.gouv.qc.ca/evaluations/documents/guide-demarche-autochtones-initiateur-projet.pdf>

nos proches, y compris les êtres non-humains, et envers les éléments du monde naturel. Réciter « les mots qui viennent avant toute chose » fut la toute première instruction que nous avons reçue du Créateur, une pratique cérémoniale qui renforce les relations et les conditions qui soutiennent la santé et un environnement sain. L' *Obén:ton Karihwatébkwen* est également un code environnemental basé sur les lois et les pratiques traditionnelles Kanien'kehá:ka (Mohawk). La philosophie qui sous-tend ce code fournit un cadre pour évaluer la santé de l'environnement, ce qui inclut une évaluation des impacts de nos actions présentes sur la santé de l'environnement dans l'avenir.

Dans toute prise de décision en lien avec l'environnement, nous prenons également en considération le principe des Sept Générations. Selon ce principe, toute décision prise aujourd'hui doit tenir compte des impacts des actions envisagées sur les sept prochaines générations. En anticipant les conséquences de nos actions à l'échelle des générations futures, nous assurons que nos actions reflètent notre responsabilité de soutenir les cycles de la vie.

Notre façon d'aborder la préservation de l'environnement reflète les responsabilités liées à nos compétences et nos responsabilités en matière de protection et d'intendance du territoire, ainsi que nos droits inhérents et ancestraux comme Peuple autochtone sur ce territoire. Lorsque nous évaluons l'application de diverses mesures de préservation et de protection de l'environnement, nous sommes guidés par notre conscience que les terres et les eaux font partie de l'essence même de qui nous sommes comme Kanien'kehá:ka.

Les normes de protection de l'environnement seront affaiblies par le projet de loi 66

Étant donné la crise écologique et climatique à laquelle nous faisons face, le CMK s'objecte à l'affaiblissement des normes environnementales permis par le projet de loi 66. La ministre responsable a indiqué à tort, il faut le souligner, que suite à l'adoption du projet de loi, les normes environnementales seraient maintenues, et que seule la séquence dans laquelle certaines informations seront requises serait modifiée⁷. L'un des principaux objectifs du processus de délivrance d'autorisations et des processus d'examen des impacts d'un projet est d'éviter les impacts négatifs sur l'environnement et sur les droits autochtones. Lorsque ces impacts sont inévitables, ils doivent être atténués. Ainsi, tout effet résiduel sur l'environnement doit faire l'objet d'une compensation, et tout impact résiduel sur les droits autochtones est sujet au consentement de la Nation autochtone concernée dans le cadre d'un processus d'accommodement. Or, un processus s'appuyant essentiellement sur l'espoir que les promoteurs respecteront des mesures d'atténuation génériques (telles qu'énoncées à l'annexe II du projet de loi) ne favorise pas une évaluation contextuelle sérieuse des impacts d'un projet sur les droits et les intérêts autochtones. Alors que le processus actuel est loin d'atteindre pleinement les objectifs décrits ci-haut, le projet de loi 66 érode encore davantage les normes de protection de l'environnement au Québec.

⁷ À ce sujet, voir en ligne: <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-bill-66-stimulus-bill-1.5735324>.

Le projet de loi 66 contient plusieurs exemples illustrant cet affaiblissement des normes environnementales, ainsi que des dispositions qui permettront à des projets d'aller de l'avant sans production préalable de renseignements visant à orienter l'élaboration de mesures d'évitement et d'atténuation. De telles mesures sont primordiales pour éviter ou atténuer les impacts sur les droits autochtones découlant d'un projet.

Malgré les assurances offertes par la ministre LeBel, notre position demeure la suivante: accepter la production d'une documentation moins rigoureuse en soutien aux demandes d'autorisations environnementales (articles 33 et 34 du projet de loi) aura pour conséquence d'affaiblir les normes environnementales et de contrecarrer le droit des Peuples autochtones à un processus de consultation sérieux et crédible.

Les milieux humides et hydriques constituent une préoccupation majeure pour les Mohawks de Kahnawà:ke⁸. En plus de contribuer au fonctionnement des écosystèmes, les milieux humides et hydriques revêtent une importance cruciale en ce qui a trait à l'atténuation des crues, un problème avec lequel le Québec est malheureusement trop familier. Le CMK est extrêmement préoccupé par l'application combinée des articles 23(1), 26(2), 26(5), 30 et 34(6) d) du projet de loi relativement aux travaux en milieux humides et hydriques et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, la destruction ou l'altération de ces milieux pourraient être permises sans certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, et ce, sur la base de vagues engagements de la part des promoteurs de les remettre en état « de sorte que ces milieux retrouvent leurs caractéristiques initiales ou qu'ils présentent des caractéristiques s'en rapprochant », sans pour autant prévoir une supervision adéquate par les gouvernements provincial ou autochtones.

Dans les cas où une autorisation serait exigée, les travaux dans les milieux humides et hydriques seraient également permis sur la base de documentation élaborée dans le cadre d'une simple caractérisation de repérage, plutôt que sur la base de l'étude de caractérisation plus rigoureuse actuellement exigée. Les nouveaux paramètres exigent uniquement que l'initiateur du projet explique les motifs pour lesquels le projet ne pourrait être réalisé ailleurs que dans des milieux humides, plutôt que d'appliquer la norme actuelle, plus rigoureuse, exigeant « une démonstration qu'il n'y a pas, pour les fins du projet, d'espace disponible ailleurs sur le territoire compris dans la municipalité régionale de comté concernée ou que la nature du projet nécessite qu'il soit réalisé dans ces milieux⁹ ».

Outre l'exemple des milieux humides et hydriques, les initiateurs de projets n'auraient plus à fournir de renseignements sur les caractéristiques écologiques des milieux affectés par les projets, tel qu'actuellement requis par l'article 46.0.3 (1) c) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*; ils n'auraient qu'à fournir un rapport élaboré sur la base d'une simple inspection visuelle du site (article 35 du projet de loi). La rareté de certaines espèces, les fluctuations saisonnières et le simple hasard remettent en question la pertinence de cette approche, puisqu' on ne peut évidemment pas compter sur la faune pour se montrer au moment de la visite. Le CMK n'en est pas à ses premières expériences avec des

⁸ Sur l'importance des milieux humides de manière générale, consulter en ligne : <https://www.canards.ca/notre-travail/milieux-humides/>.

⁹ Article 46.0.3 (2) de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

promoteurs de projets et des consultants qui mettent de l'avant, sur la base d'inspections sommaires des lieux, des énoncés inexacts et des présupposés erronés en ce qui a trait aux caractéristiques écologiques d'un milieu visé par un projet de développement.

Compte tenu de ce qui précède, il est peu probable que l'approche mise de l'avant dans le projet de loi pour protéger les espèces menacées et vulnérables (aux articles 23(2) et 35(6)) soit efficace, à moins que les projets visent des milieux où ces espèces sont déjà documentées. Ainsi, les promoteurs n'auront pas l'obligation de produire des études crédibles pour documenter la présence ou l'absence de ces espèces avant le début des travaux. Ils auront plutôt à fournir des renseignements obtenus par le biais d'une caractérisation de repérage, et élaborés sur la base d'inspections visuelles.

D'autre part, les promoteurs n'auront plus à fournir tous les renseignements normalement exigés en vertu du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets* pour les projets soumis à une procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Notamment, le promoteur n'aura qu'à fournir une description de certaines composantes valorisées de l'environnement, composantes qu'il aura lui-même identifiées¹⁰, plutôt que d'avoir à fournir une description des mesures envisagées pour limiter les impacts d'un projet sur le milieu récepteur. En ce qui a trait aux changements climatiques, il suffira dorénavant au promoteur de « démontrer que les changements climatiques ont été pris en compte dans l'élaboration du projet et la description des mesures d'adaptation prévues ». Ceci représente un affaiblissement sérieux du *Règlement*, lequel exige une analyse plus rigoureuse des impacts et des risques anticipés du projet en ce qui a trait aux effets des changements climatiques sur le milieu où il sera réalisé¹¹. Compte tenu de l'actuelle crise climatique, l'affaiblissement des normes de contrôle applicables dans le but de contrer les effets de la crise économique à court terme, aux dépens des effets à long terme sur l'environnement, nous semble contre-productif et pour le moins incohérent.

Le CMK est également préoccupé par l'article 52 du projet de loi, lequel permettrait de soustraire entièrement le projet d'amélioration de l'autoroute 30 entre Brossard et Boucherville à l'application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Le CMK exige davantage d'information sur ce projet pour pleinement saisir les implications d'une telle exemption. Étant donné l'absence de partage d'information et de consultation au sujet de cette exemption, nous nous y opposons fermement.

5. Conclusion

Les motifs énoncés ci-haut démontrent que dans sa forme actuelle, le projet de loi 66 représente une menace pour l'environnement et risque d'avoir un impact disproportionné sur les Peuples autochtones et sur leurs droits au nom de la relance économique. Bien que le CMK soit tout à fait conscient des

¹⁰ Se référer au libellé de l'article 47(5) du projet de loi 66, contrastant avec le libellé de l'article. 5(7) du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*.

¹¹ Se référer au libellé de l'article 47(4) du projet de loi 66, contrastant avec le libellé de l'article. 5 du *Règlement relatif à l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement de certains projets*.

enjeux économiques associés à la pandémie de la COVID-19 et de l'urgence d'adopter un plan de relance fort, une telle relance ne peut se faire au détriment des droits et des territoires autochtones.

L'approche du gouvernement du Québec, si l'on espère qu'elle soit couronnée de succès et inclusive des communautés autochtones, doit être ancrée dans une relation de nation à nation avec les Nations autochtones. Dans le contexte propre à Kahnawà :ke, cela signifie le respect de nos compétences et une adhérence stricte aux engagements pris dans le cadre de notre Déclaration de compréhension et de respect mutuel, de notre Entente cadre et notre protocole d'entente relatif au projet de reconstruction du pont Honoré-Mercier. Cela exige également une garantie expresse d'une mise en œuvre rigoureuse du devoir de la Couronne de consulter et d'accommoder les Peuples autochtones sous le nouveau cadre législatif. Nous réitérons l'importance de cet élément étant donné que la majeure partie des projets inclus dans le projet de loi vise la région du Grand Montréal et la Montérégie, projets qui auront en toute probabilité des impacts directs sur le territoire, les droits et les intérêts des Mohawks de Kahnawà :ke. Toute approche faisant défaut d'honorer ces engagements aurait l'effet de miner des années d'efforts visant à bâtir une meilleure collaboration et un partenariat solide entre nos Nations.

À la lumière de ce qui précède, nous vous demandons à nouveau, Monsieur le Premier Ministre, ainsi qu'à Madame la Ministre LeBel :

1. De consulter de manière sérieuse les Premières Nations pour orienter l'élaboration de la réponse du gouvernement à la crise économique de façon à assurer le respect des droits des Peuples autochtones et de notre relation de nation à nation. De façon plus spécifique, cela signifie impliquer les Nations autochtones dans le processus de rédaction des amendements nécessaires afin d'aborder de manière sérieuse et conjointe les préoccupations énoncées ci-haut, notamment en ce qui a trait à la mise en œuvre de l'obligation légale de la Couronne de consulter et d'accommoder les Peuples autochtones;
2. De retirer le projet de reconstruction du pont Honoré-Mercier de l'annexe I et de poursuivre le travail entrepris sur la base d'une relation de nation à nation, tel qu'entendu dans notre protocole d'entente relatif au projet.

Dans la paix et l'amitié,

Le Chef Ross Montour.

cc. L'honorable Sonia LeBel, ministre responsable de l'Administration gouvernementale
L'honorable Ian Lafrenière, ministre responsable des Affaires autochtones
Mme Stéphanie Pinault-Reid, secrétaire de la Commission des finances publiques