CFP– 026M
C.P. – PL 66
Accélération de certains projets d'infrastructure

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador

IDDPNQL
Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador

Mémoire sur le Projet de loi n° 66 - Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure

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° 66.

Octobre 2020

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

IDDPNQL
Institut de développement durable des
Premières Nations du Québec et du Labrador

Table des matières

Préambule 3
Présentation des organismes 4
Commentaires généraux 5
Commentaires spécifiques 6
I. Les projets visés à l'Annexe 1 6
II. Travaux sur les terres du « domaine de l'État » (art. 19) 6
III. Contournement des exigences du régime de la *Loi sur la qualité de l'environnement* 7
IV. Tenue de consultations publiques 7
V. Affirmation des droits ancestraux et issus de traités 8
Recommandations 8

PRÉAMBULE

La précédente version du Projet de loi 66 (PL 66), le Projet de loi 61, démontrait une absence aberrante de toute forme de reconnaissance de nos droits ancestraux et issus de traités. Aucune consultation n'a eu lieu en amont de la présentation de ce projet de loi, écartant ainsi d'emblée toute coordination avec les Premières Nations dans la relance économique du Québec.

À la fin des travaux de l'Assemblée nationale en juin, l'APNQL a souligné ce manque de consultation et a mis en évidence les impacts de la législation sur les droits et les territoires des Premières Nations en termes très clairs. Le gouvernement a eu l'occasion de retourner à la case départ et d'initier un processus de consultation significatif avec les communautés des Premières Nations sur une base de Nation à Nation afin de s'assurer que tout effort législatif visant à soutenir la reprise économique au Québec ne se fasse pas au détriment des droits, territoires et traités des Premières Nations.

Le 2 octobre 2019, alors qu'il présentait des excuses au nom du gouvernement du Québec pour les abus et la discrimination subis par les Premières Nations dans leurs interactions avec les institutions provinciales, le premier ministre Legault a sagement déclaré que la clé de notre succès mutuel était le respect et que le rôle de l'État québécois est de marcher côte à côte avec les Premières Nations ; dans les bons moments comme dans les moments difficiles. Près d'une année plus tard, 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 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 ».

Malheureusement, tout comme sa version précédente, le PL 66 a été élaboré sans la participation des communautés des Premières Nations. Le PL 66 permet pourtant de favoriser l'accélération de certains projets sur des territoires non-cédés des Premières Nations, en plus d'évacuer de nombreuses mesures de protection ainsi que les processus nécessaires pour garantir le respect des terres et des droits des Premières Nations. Ceci revêt une triste ironie dans le présent contexte où, depuis plusieurs semaines, le Québec s'engouffre dans un débat sémantique sur le qualificatif à attribuer au racisme : il s'agit pourtant d'une preuve irréfutable que ce racisme est systémique et qu'il existe bel et bien.

Encore une fois, l'APNQL n'a constaté aucune action provenant du gouvernement qui aurait pu se traduire par une réelle volonté d'inclure les Premières Nations dans une relance économique qui nous concerne tous. Les principes qui devraient faciliter notre participation sont totalement écartés de la démarche actuelle. 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. Le PL 66 est une législation qui exige de toute urgence que les principes inscrits dans la DNUDPA soient mis en œuvre pour soutenir et protéger les droits, l'autodétermination, la juridiction et les responsabilités des Premières Nations.

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.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le 23 septembre 2020, le gouvernement du Québec a déposé le Projet de loi 66 (Loi concernant l'accélération de certains projets d'infrastructure) visant à renforcer l'économie au Québec et minimiser les impacts de la pandémie.

Tout comme son ancienne mouture, le PL 61, le PL 66 est construit autour de l'idée qu'une liste de projets prévue à l'Annexe 1 du projet de loi pourrait bénéficier de « mesures d'accélérations », celles-ci se manifestant principalement via des dispositions qui prévoient la possibilité d'écarter certaines exigences règlementaires.

Lors de sa présentation initiale, le feu PL 61 avait suscité de vives inquiétudes de la part d'une multitude d'acteurs très variés. Comme il avait été présenté tardivement, le gouvernement devait obtenir l'appui unanime de l'Assemblée nationale pour faire progresser son projet de loi, ce qui ne fut pas le cas. Le 19 août dernier, le gouvernement a annoncé qu'il retirait le PL 61. Il était toutefois entendu qu'une nouvelle mouture serait présentée à l'automne. Comme annoncé par le premier ministre cet été, nous pouvons appréhender que cette nouvelle mouture pourrait être adoptée sous bâillon.

Le PL 66 présente certaines améliorations en ce qu'il adresse surtout les critiques ayant trait à l'attribution des contrats publics et à la possibilité pour le gouvernement de prolonger indéfiniment l'état d'urgence sanitaire. Cependant, les préoccupations en matière de respect des droits des Premières Nations et de protection de l'environnement demeurent.

Bien qu'aucune disposition du PL 66 ne vise spécifiquement les Premières Nations, ce projet de loi laisse présager une augmentation de la pression sur les communautés, que ce soit par rapport au resserrement des délais réservés à la consultation ou encore quant à la multiplication des projets et de ses impacts cumulatifs au nom de la relance économique. Le retrait de l'obligation d'obtenir une autorisation environnementale dans une multitude de circonstances sème aussi d'importantes inquiétudes quant à l'obligation de consulter et d'accommoder les Premières Nations, qui risque d'être fortement érodée par ce projet de loi.

Soulignons également qu'aucune consultation n'a eu lieu en amont de la présentation de ce projet de loi, écartant ainsi d'emblée toute coordination avec les Premières Nations dans la relance économique du Québec.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

I. Les projets visés à l'Annexe 1

- La liste des projets pouvant bénéficier de « mesures d'accélération » se trouve à l'Annexe 1 du PL 66. À ce stade-ci, il est difficile d'identifier exactement quelles Premières Nations subiront les impacts des projets listés, mais nous sommes déjà en mesure de constater que plusieurs projets d'infrastructure auront des conséquences majeures sur plusieurs Premières Nations ; le cas le plus évident étant la reconstruction du pont Honoré-Mercier près de Kahnawake (projet # 167).
- Contrairement au PL 61, aucun projet ne peut être ajouté à la liste. Dans le PL 61, la porte grande ouverte à l'ajout de nouveaux projets à la liste constituait une préoccupation majeure, mais suscitait parallèlement un certain espoir de pouvoir ajouter des projets portés par des Premières Nations dans la relance économique du Québec.
- En effet, dans la version actuelle du PL 66 tout comme dans sa version précédente, aucun projet d'infrastructure communautaire (écoles, hôpitaux, « maison des aînés », etc.) n'est prévu dans une communauté autochtone, même si nous connaissons l'ampleur des besoins.
- Bien que le concept même que des projets puissent contourner les exigences environnementales soit problématique, le fait que les Premières Nations soient encore une fois écartées de la relance économique est d'autant plus dérangeant. Le projet de loi est donc susceptible de faire porter les conséquences négatives de la dégradation de l'environnement en premier plan aux Premières Nations, tout en les écartant de la possibilité de pouvoir bénéficier des retombées économiques positives. Il y a lieu de se demander qui profite de l'accélération de projets au Québec, alors qu'il y a tant de besoins chez les Premières Nations.

II. Travaux sur les terres du « domaine de l'État » (art. 19)

- Le PL 66 octroie la possibilité au ministre de permettre temporairement le début des travaux sur les terres du « domaine de l'État » avant que les autorisations nécessaires n'aient été délivrées.
- Par rapport au PL 61, cette disposition a été modifiée afin de préciser une condition : afin de bénéficier de cette mesure d'accélération, les travaux envisagés ne doivent pas être « incompatibles avec un droit précédemment octroyé sur cette partie des terres du domaine de l'État ou avec une autre contrainte qui s'y rattache ». Cette formulation est pour le moins ambigüe : nous pouvons nous questionner ici à savoir si les droits ancestraux sont ainsi décrits comme une « contrainte » se rattachant aux terres du « domaine de l'État ». Si oui, il aurait été fort pertinent de le mentionner explicitement.
- Par ailleurs, cette disposition implique que des dommages irréversibles pourraient être causés à l'environnement sans que les autorisations n'aient été délivrées.
- Par cette disposition, le gouvernement semble perpétuer le concept colonialiste de *terra nullius* et agir comme s'il n'y avait personne qui occupait et qui vivait en corrélation directe avec ces territoires. De plus, ces « terres du domaine de l'État » font en très grande partie l'objet de revendications et de négociations territoriales depuis de trop nombreuses années. Alors que la reconnaissance concrète du concept de « Nation à Nation » est constamment repoussée, le gouvernement semble maintenant s'empresser de permettre la mise en œuvre de projets majeurs sur ces territoires sans autorisation et sans impliquer les Premières Nations.

III. Contournement des exigences du régime de la *Loi sur la qualité de l'environnement*

- Le projet de loi contient une multitude de dispositions permettant d'écarter certaines exigences règlementaires en matière environnementale. En effet, une autorisation du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ne serait tout simplement plus nécessaire pour les activités dites « à risque modéré » en vertu du nouveau régime d'autorisations environnementales.
- Même si le PL 66 prévoit certaines conditions et exigences, le principe même d'une relance économique qui écarte le cadre règlementaire environnemental constitue un recul dérangeant et se porte en contradiction avec de nombreux engagements gouvernementaux, si ce n'est que du préambule même du PL 66, qui souligne qu'il est « prioritaire d'assurer la protection de la qualité de l'environnement ». Ce projet de loi démontre pourtant le contraire.
- Quant aux travaux prévus dans les milieux humides, ceux-ci ne peuvent pas bénéficier des mesures d'accélération, à moins que *« le projet ne prévoie la remise en état dans l'année suivant la fin des travaux, de sorte que ceux-ci retrouvent leurs caractéristiques initiales ou qu'ils ne présentent des caractéristiques s'en rapprochant »*. À première vue, il est incertain que ces dispositions permettent de se conformer à l'objectif de « zéro perte nette » de milieux humides.
- Ces dispositions sont particulièrement incompréhensibles dans le contexte où des ressources monumentales ont récemment été mises en œuvre pour repenser la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) et ses règlements. Il y a quelques semaines à peine, le *Règlement sur l'encadrement des activités en fonction de leur impact sur l'environnement* (REAFIE) était adopté dans l'objectif avoué de simplifier et d'accélérer le régime d'autorisations environnementales, et ce, sans tenir compte des impacts cumulatifs ou climatiques.
- Par son essence même, ce projet de loi crée par ailleurs une dangereuse rhétorique selon laquelle la relance de l'économie passe par le contournement des exigences environnementales. Une liste limitative de projets a cette fois été identifiée, mais le recours à ce modus operandi pour mettre de côté le cadre législatif ouvre la porte à la création d'un précédent inquiétant pour servir l'empressement et la gourmandise du sacrosaint développement économique.

IV. Tenue de consultations publiques

- Les projets majeurs qui devraient normalement être soumis à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement peuvent également, dans certains cas, bénéficier de mesures d'accélération. Le principal enjeu vise la limitation de la possibilité de tenir une consultation publique.
- En effet, seules une consultation ciblée ou une médiation pourront être demandées pour les projets visés par le PL 66, à condition que la personne qui le demande ne motive « son intérêt » par rapport au milieu affecté. Le projet de loi fait également en sorte de redéfinir la notion « d'enjeu » dans la procédure d'évaluation d'impact, qui signifie dorénavant « préoccupation majeure pour le gouvernement, la communauté scientifique ou la population, y compris les communautés autochtones concernées, dont l'analyse pourrait influencer la décision du gouvernement quant à l'autorisation du projet ». L'objectif semble ainsi de limiter la portée de ce qui pourrait constituer un « enjeu ». Comment et qui déterminera ce qui est un simple enjeu d'une « préoccupation majeure […] dont l'analyse pourrait influencer la décision du gouvernement […] » ? On peut déduire que les circonstances motivant la tenue d'une consultation publique doivent dorénavant être plus « graves » qu'à l'habitude, sans réellement savoir comment ces dispositions pourront être interprétées.
- Ceci dit, en vertu de ses obligations constitutionnelles maintes fois réitérées par la Cour suprême, le gouvernement doit procéder à une consultation distincte des Premières Nations et ne doit pas diluer leurs droits et intérêts dans la « consultation publique ». Or, une telle limitation du débat « public »

engendre nécessairement des appréhensions quant à la forme et la portée de la consultation autochtone dans le cadre des projets listés dans le projet de loi.

- En effet, dans la pratique, le processus de consultation publique et la consultation des Premières Nations sont malheureusement souvent confondus. Nous tenons donc à rappeler que le critère jurisprudentiel qui engendre la consultation autochtone n'est pas celui de la « préoccupation majeure ». Plutôt, l'obligation de consultation prend naissance lorsque la Couronne a connaissance, concrètement ou par interprétation, de l'existence potentielle du droit ou du titre ancestral revendiqué et qu'elle envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur ce droit ou titre[1]. Or, il est indéniable que les Premières Nations devront être consultées adéquatement et distinctement, et accommodées lorsqu'il y a lieu, pour aller de l'avant avec la mise en œuvre de ces projets.

V. Affirmation des droits ancestraux et issus de traités

- L'empressement manifeste à vouloir mettre en œuvre les projets visés suscite des appréhensions quant à l'augmentation de la pression relative aux délais accordés pour répondre aux consultations ainsi qu'à la multiplication des projets susceptibles de porter atteinte aux droits des Premières Nations.
- De plus, le retrait de l'obligation d'obtenir une autorisation environnementale dans une multitude de circonstances sème d'importantes inquiétudes quant à l'obligation de consulter et d'accommoder les Premières Nations, qui risque possiblement d'être érodée par ce projet de loi. En effet, puisque l'autorisation gouvernementale est généralement considérée comme le « déclencheur » de l'obligation de consulter, l'élimination de la nécessité d'une action gouvernementale pour être autorisé à initier plusieurs types d'activités ayant des impacts sur les droits et intérêts des Premières Nations engendre de sérieuses inquiétudes. Dans le contexte actuel, il est tout simplement insensé que ce projet de loi puisse aller de l'avant au détriment des droits des Premières Nations.

RECOMMANDATIONS

- **Insérer dans le PL 66 la mention spécifique qu'en aucun cas un projet visé ne peut être soustrait à l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les Premières Nations ;**

- **Retirer l'article 19 permettant les travaux sur les « terres du domaine de l'État » sans les autorisations requises lorsque le territoire visé fait l'objet de revendications ou de l'exercice de droits ancestraux, à moins que ces activités ne soient réalisées en collaboration avec les Premières Nations concernées ;**

- **Retirer les dispositions visant à permettre d'alléger ou de restreindre les exigences environnementales ;**

- **Octroyer davantage de soutien et de ressources aux Premières Nations afin qu'elles soient en mesure de répondre à la multiplication des projets impactant leurs droits et à l'accélération des délais appréhendée par ce projet de loi.**

[1] *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des forêts),* [2004] 3 RCS 511, 2004 CSC 73