



CTE - 037M
C. P. PL 81
Loi modifiant diverses
dispositions en matière
d'environnement

Avis

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador

Présenté à la Commission des transports et de l'environnement

Projet de loi n° 81

Loi modifiant diverses dispositions en matière d'environnement

Le 4 février 2025

Le présent document, intitulé « Avis présenté à la Commission des transports et de l'environnement » a été préparé par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) en collaboration avec l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) pour les consultations particulières sur le projet de loi 81.

Le contenu de cette publication peut être reproduit en tout ou en partie et par quelques moyens que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques, mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

Il est seulement demandé :

- de reproduire le texte ou le matériel avec exactitude ;
- d'indiquer le titre complet du texte ou du matériel reproduit ;
- de citer le texte ou le matériel reproduit de la façon suivante :

« ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS QUÉBEC-LABRADOR ET INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR, *Avis présenté à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale du Québec*, dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi 81, 4 février 2025 ».

Présentations

Présentation de l'APNQL

L'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) a été créée en 1985. Elle est composée de l'Assemblée des Chefs ainsi que d'un bureau administratif. L'Assemblée est formée des Chefs des 43 communautés des Premières Nations situées au Québec et au Labrador et représente un total de dix nations : Anishinaabe, Atikamekw, Eeyouch, Innu, Kanien:keha'ka, Mi'gmaq, Naskapie, W8banaki, Wendat, Wolastoqiyik.

L'Assemblée se réunit environ quatre fois par année afin de donner des mandats à son Bureau et aux Commissions qu'elle a mises sur pied. Les Chefs en Assemblée élisent, pour un mandat de trois ans, un Chef de l'APNQL. Le Chef actuel, monsieur Ghislain Picard, est en poste depuis 1992 et en est à son onzième mandat.

L'APNQL est rattachée à l'Assemblée des Premières Nations (APN) dont le bureau est situé à Ottawa. Le Chef de l'APNQL est un membre de l'exécutif de l'APN et peut être nommé porteur de dossiers nationaux.

Présentation de l'IDDPNQL

L'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) a été fondé en 2000 par l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. Depuis plus de 20 ans, l'IDDPNQL collabore avec les Premières Nations dans la mise en œuvre de leur vision du développement durable.

L'IDDPNQL soutient les Premières Nations dans leurs démarches pour un territoire et des ressources en santé, pour des communautés durables, pour exercer pleinement leurs droits, responsabilités et juridictions, et pour promouvoir leurs cultures et leurs langues.

Ses axes d'intervention comprennent la défense des droits de Premières Nations, le service-conseil, la protection du territoire et des ressources, ainsi que la création d'espaces de partage entre Premières Nations.

Table des matières

Affirmation	1
Exposé général	2
Liste des recommandations	4
Recommandations générales relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement	5
Recommandations générales relatives à la procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale	6
Tableau 1. Recommandations spécifiques relatives aux modifications proposées par le projet de loi.....	9
Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants.....	9
Loi sur la conservation du patrimoine naturel.....	10
Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune	12
Loi sur les espèces menacées ou vulnérables.....	15
Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	17
Loi sur la qualité de l'environnement	19

Affirmation

Notre participation aux travaux de la Commission des transports et de l'environnement doit être reçue par votre gouvernement comme une démonstration de notre bonne foi et de notre volonté de contribuer avec respect aux discussions en cours.

Néanmoins, cette participation ne saurait être interprétée comme une consultation en bonne et due forme des Premières Nations. Nous ne sommes pas de simples parties prenantes : nous sommes les détenteurs de droits inhérents. En conséquence, tous nos gouvernements doivent être consultés conformément aux obligations qui incombent à l'État.

Le gouvernement du Québec est tenu d'agir dans le respect de l'honneur de la Couronne, comme lui a récemment rappelé la Cour supérieure du Québec. À ce titre, un forum distinct de consultation, cherchant à obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations, doit être mis en place. De plus, **l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982** protège et reconnaît les **droits des peuples autochtones au Canada** et cet article doit constituer la base de nos relations.

Notre droit à l'autodétermination est inhérent à nos peuples, tout comme notre titre et nos droits ancestraux. Nos institutions politiques nous confèrent la légitimité d'établir des relations de gouvernements à gouvernement. C'est dans cette perspective que nous vous adressons le présent avis.

Exposé général

Les Premières Nations occupent leurs territoires, y compris leurs eaux, depuis des temps immémoriaux. Ces territoires n'ont jamais été cédés. Les Premières Nations détiennent, sur leurs territoires respectifs, des **droits ancestraux et issus de traités**, incluant le titre ancestral.

Les Premières Nations ont le **droit de déterminer l'utilisation de leurs terres**, d'en jouir, de les occuper, de les posséder ainsi que d'en tirer des avantages économiques et de gérer ces terres de manière proactive. Les Premières Nations ont également le droit d'utiliser leurs territoires et leurs ressources pour répondre aux besoins de leurs collectivités et favoriser leur développement.

Or, les Premières Nations ont été **historiquement exclues** de la planification, de la réalisation et de la mise en œuvre des projets de développement. Elles en ont subi les impacts négatifs sur leurs territoires et leurs droits, sans bénéficier des retombées positives.

Les Premières Nations disposent du **droit inhérent à l'autodétermination**, lequel est reconnu par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA)¹. La DNUDPA est intégrée au droit canadien depuis 2021². En 2019, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité une motion reconnaissant les grands principes de la Déclaration.

Les Premières Nations ont le droit de décider du développement sur leurs territoires et leurs eaux. Les Chefs des Premières Nations partagent une **vision commune du développement** sur les territoires³, lequel doit respecter quatre grands principes :

- le consentement préalable, libre et éclairé ;
- la cogestion du territoire ;
- la conservation du territoire ;
- et le partage des redevances avec les Premières Nations.

Rappelons d'ailleurs que l'article 32 de la DNUDPA prévoit que « les États **consultent** les peuples autochtones concernés et **coopèrent avec eux de bonne foi** par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur **consentement, donné librement et en connaissance de cause**, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources ».

Dans ce contexte, la révision du cadre législatif en environnement de même que la refonte de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (PÉEIE)

¹ Les peuples autochtones disposent du droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale sur leurs territoires et ressources, leur permettant de déterminer librement leur statut politique et de poursuivre leur développement économique, social et culturel (articles 3 et 4 de la DNUDPA).

² La *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* est entrée en vigueur le 21 juin 2021.

³ [Déclaration des Chefs de l'APNQL](#), adoptée par consensus le 16 novembre 2021.

représentaient l'**occasion idéale de collaborer avec les Premières Nations** afin d'y intégrer leurs perspectives⁴. Des réflexions auraient notamment pu être tenues sur une multitude d'aspects comme l'élaboration de plans de partenariat et de mobilisation avec les Premières Nations en amont de la procédure, l'analyse des effets potentiels des projets sur les droits des Premières Nations, l'intégration des Premières Nations dans les processus décisionnels. Force est de constater que **le gouvernement du Québec a décidé de ne pas aller dans cette direction.**

Il est d'ailleurs évident que les modifications apportées par le projet de loi 81 ont une chose en commun : **l'accélération du développement sur le territoire.** Le raccourcissement des échéanciers et l'octroi d'exemptions ou d'allègements sont **extrêmement préoccupants** pour les Premières Nations, pour la protection de leurs droits et de leurs territoires de même que pour le respect par le gouvernement de son obligation de consulter.

Les communautés des Premières Nations rencontrent déjà de **multiples défis relatifs à la consultation**, dont la sursollicitation ainsi que le manque de ressources humaines, techniques et financières. Alors que des enjeux au niveau de la consultation et du respect des droits des Premières Nations persistent dans le cadre de la PÉEIE, l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale, en se calquant sur cette procédure, **répète les mêmes erreurs.**

Les Premières Nations saluent l'intention manifestée par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) de mieux tenir compte des effets cumulatifs des projets et des activités sur le territoire. Malheureusement, **la procédure proposée par le projet de loi 81 nous laisse présager le contraire.** Comment peut-on prétendre que l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale assurera une meilleure protection de l'environnement, alors qu'elle découle directement d'un plan ou d'un programme de développement ? Cette évaluation ne se contentera pas de simplifier et d'accélérer les procédures subséquentes : elle ouvrira aussi la porte à l'évaluation simultanée d'un nombre beaucoup plus important de projets. Cette approche suscite de vives inquiétudes chez les Premières Nations, en raison de la pression accrue qui en résultera sur le territoire et de l'aggravation prévisible des problématiques déjà existantes.

Bien que l'ensemble de ces préoccupations aient été exprimées à de nombreuses occasions par les Premières Nations, **le gouvernement a délibérément décidé de les ignorer**, malgré les répercussions majeures que les modifications envisagées pourraient avoir sur leurs droits, leurs territoires et leurs eaux. Cette absence de considération met en lumière l'urgence d'un dialogue authentique et d'une collaboration sincère.

Les Premières Nations invitent dès à présent le gouvernement du Québec à s'asseoir avec elles afin d'élaborer un projet de loi véritablement respectueux de leurs droits, de leurs territoires et de leur vision du développement.

⁴ On peut, par exemple, penser à l'approche du gouvernement fédéral dans l'élaboration de la *Loi sur l'évaluation d'impact*.

Liste des recommandations

Les recommandations qui suivent sont exprimées sous réserve de tout droit, de tout intérêt et de toute position que les Premières Nations ont ou pourraient faire valoir dans le futur, notamment quant à la validité ou l'applicabilité de toute loi provinciale à leur égard ou sur leurs terres.

Le projet de loi ne reconnaît explicitement ni les droits des Premières Nations ni le caractère distinctif de la consultation autochtone. Les préoccupations des Premières Nations exprimées quant aux projets qui se développent sur leurs territoires et leurs eaux ne peuvent pas être considérées comme un simple facteur de l'acceptabilité sociale ni être amalgamées aux « préoccupations » ou aux « observations du public ».

Recommandation 1⁵ :

Ajouter une section à la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoyant que tout processus décisionnel⁶ susceptible d'affecter les droits des Premières Nations, leur santé ou leur bien-être social et économique doit être compatible :

1. Aux droits ancestraux ou issus de traités, tels que reconnus et affirmés par [l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982](#) ;
2. À l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder de la Couronne ;
3. Aux droits établis par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, y compris le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale sur leurs territoires et ressources ;
4. Au principe du consentement préalable, libre et éclairé, et à des normes minimales pour l'obtention de ce consentement déterminées par les Premières Nations.

Tout processus décisionnel susceptible d'affecter les droits des Premières Nations, leur santé ou leur bien-être social et économique doit également tenir compte :

5. Des connaissances et pratiques durables des Premières Nations ;
6. Des répercussions et retombées environnementales et sociales, notamment des effets cumulatifs.

⁵ L'ensemble des recommandations suivantes reliées à la *Loi sur la qualité de l'environnement* doivent se lire en complémentarité avec la recommandation 1.

⁶ Y compris, mais non exclusivement, l'élaboration de règlements, les autorisations ministérielles et gouvernementales délivrées en vertu de la Loi, la détermination des balises à prendre en considération lors de l'autorisation subséquente de projets et d'activités qui s'inscrivent ou qui pourraient s'inscrire dans le cadre d'un plan ou d'un programme soumis à la procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale.

La rédaction de cette section doit faire l'objet d'une collaboration avec les Premières Nations.

À noter qu'en raison de l'importance et de la quantité de modifications relatives à la PÉEIE et à l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale, des sections distinctes ont été élaborées ci-après. S'en suit une section portant sur des recommandations de nature plus spécifique.

Recommandations générales relatives à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement

La refonte de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement était l'occasion tout indiquée pour le gouvernement du Québec d'adresser les lacunes actuelles dans la procédure et d'intégrer des mécanismes qui répondraient aux enjeux et besoins des Premières Nations.

Or, la révision de la procédure, telle que proposée par le projet de loi 81, a pour effet de raccourcir l'ensemble des délais de la procédure. Le raccourcissement de l'échéancier de la PÉEIE intensifiera la pression déjà considérable qui est exercée sur les Premières Nations, ce qui compromet sérieusement la capacité du gouvernement à s'acquitter pleinement de son obligation de consulter.

En particulier, l'article 168 du projet de loi et le nouvel article 31.4.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁷, en offrant la possibilité au gouvernement de soustraire à la PÉEIE, dès le dépôt de l'avis d'intention, certains travaux préalables, reflètent clairement la volonté du gouvernement du Québec d'accélérer le développement.

En dépit de la consultation prévue à l'étape de l'avis d'intention, trop peu d'informations seront alors disponibles pour permettre une réelle prise en compte des impacts que pourraient avoir ces travaux sur les territoires et les droits des Premières Nations et ce, autant pour les générations actuelles que pour les générations à venir. De plus, la remise en état de ces travaux repose entièrement sur la discrétion du ministre, ce qui soulève de sérieuses inquiétudes. Il est aussi inconcevable d'imaginer une véritable remise en état des lieux dans plusieurs circonstances. Pensons notamment au remblaiement de milieux humides ou à l'ouverture de chemins, lesquels risquent assurément de favoriser la prédation d'espèces culturellement importantes pour les Premières Nations.

La transition énergétique et le développement économique ne doivent pas devenir une excuse pour justifier l'atteinte aux droits des Premières Nations.

⁷ Introduit par l'article 88 du projet de loi 81.

Recommandation 2 : Modifier le premier alinéa de l'article 31.9 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* : le gouvernement doit collaborer avec les Premières Nations dans l'adoption de tout règlement d'application relatif à la PÉEIE, particulièrement quant aux modalités de consultation autochtone et aux délais applicables à la procédure.

À cette fin, mettre en place un groupe de travail avec les Premières Nations afin de codévelopper des mécanismes adaptés de consultation dans le cadre de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Recommandation 3 : Retirer l'article 168 du projet de loi et le nouvel article 31.4.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il est inadmissible que des travaux préalables soient autorisés avant la réalisation de la PÉEIE. Ces articles comportent trop de risques de conséquences irréversibles sur les territoires des Premières Nations et les droits qui en découlent.

Recommandations générales relatives à la procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale

L'évaluation des effets cumulatifs engendrés par les activités de développement sur leurs territoires et leurs eaux représente une priorité pour les Premières Nations depuis de nombreuses années. A priori, les Premières Nations auraient certainement été favorables à l'élaboration d'un mécanisme permettant la prise en compte de tels effets.

Or, l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale, telle que proposée par le MELCCFP, pose d'importantes craintes quant au respect des droits et intérêts des Premières Nations dans la procédure et dans la prise en compte de leurs objectifs et préoccupations.

Les failles de la procédure seront présentées de manière non exhaustive dans les paragraphes qui suivent.

Recommandation 4 : Retirer l'article 98 du projet de loi. L'évaluation environnementale sectorielle ou régionale, telle que proposée par le projet de loi 81, comporte trop de risques pour les droits des Premières Nations et la protection de leurs territoires.

Le MELCCFP doit collaborer avec les Premières Nations dans l'élaboration d'une procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale qui soit respectueuse de leurs droits et qui adresse leurs enjeux et leurs besoins. Un groupe de travail pourrait être mis en place à cet effet.

Les recommandations suivantes visent l'éventualité où le gouvernement décidait d'aller de l'avant avec la procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale en dépit de la forte opposition des Premières Nations.

Il s'avère évident que la procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale, sous sa forme actuelle, entraînera l'accélération du développement sur le territoire en

permettant à certains projets ou activités d'être soustraits au processus d'autorisation ministérielle de même qu'à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement⁸. Cette accélération comporte des risques non négligeables pour le respect des droits des Premières Nations.

De plus, la procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale est enclenchée sur une base volontaire d'un initiateur dans le but de mener à terme un plan ou un programme de développement. L'évaluation environnementale sera donc réalisée dans un objectif ultime de développement et non dans une perspective d'une meilleure protection de l'environnement et de la prise en compte des effets cumulatifs, ce qui crée nécessairement un biais dans sa réalisation.

Plus encore, il reste à démontrer qu'une évaluation environnementale d'une telle ampleur puisse véritablement anticiper les impacts d'un projet ou d'une activité spécifique sur les droits des Premières Nations.

À la lumière de ces facteurs, il est extrêmement préoccupant de constater qu'aucun filet de sécurité n'est prévu par le projet de loi entre la réalisation d'une évaluation environnementale sectorielle ou régionale et l'autorisation de projets ou d'activités qui en découlent.

Recommandation 5 : Retirer le premier paragraphe de l'alinéa 2 de l'article 31.9.16 introduit sous l'article 98 du projet de loi. Il est inadmissible que le gouvernement détienne le pouvoir d'exempter des projets ou des activités de la PÉEIE ou de l'autorisation ministérielle.

De plus, considérant l'ampleur et la complexité des données qui seront analysées, l'étendue du territoire couvert de même que les répercussions importantes que pourraient avoir les évaluations environnementales sectorielles ou régionales, cette nouvelle procédure proposée par le projet de loi nécessitera le déploiement par les Premières Nations de ressources plus que considérables. Or, les ressources dont disposent les Premières Nations en consultation sont déjà extrêmement sollicitées.

Il est, de ce fait, essentiel que le gouvernement offre un soutien adéquat aux Premières Nations afin d'assurer leur participation pleine et entière.

Recommandation 6 : Ajouter un alinéa à l'article 31.9.19 introduit par l'article 98 du projet de loi, lequel prévoit que tout règlement d'application relatif à l'évaluation environnementale sectorielle ou régionale et adopté par le gouvernement doit être élaboré en collaboration avec les Premières Nations.

Recommandation 7 : Ajouter un article prévoyant la possibilité de conclure avec les Premières Nations des ententes de coadministration des évaluations environnementales sectorielles ou régionales.

⁸ Nouvel article 31.9.16 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* introduit par l'article 98 du projet de loi.

À ces fins, mettre en place un groupe de travail dans le but de codévelopper une méthodologie rigoureuse, culturellement adaptée et sensible aux préoccupations des Premières Nations de même que des mécanismes adéquats de soutien financier et technique pour assurer leur participation.

L'ensemble des préoccupations exprimées à l'égard de la nouvelle évaluation environnementale sectorielle ou régionale proposée par le projet de loi sont décuplées par le fait que de telles évaluations pourraient être réalisées par décret avant même l'adoption de règlements d'application.

Considérant la gravité des impacts possibles sur les droits des Premières Nations, il est inadmissible que des évaluations environnementales sectorielles ou régionales soient réalisées sans la tenue préalable de consultations des Premières Nations sur la méthodologie de la procédure.

Recommandation 8 : Retirer l'article 170 du projet de loi 81, afin d'éviter que des évaluations environnementales sectorielles ou régionales soient réalisées par décret.

Enfin, les Premières Nations occupent leurs territoires et leurs eaux depuis des temps immémoriaux. Elles détiennent des connaissances essentielles relatives aux territoires qui doivent être prises en compte.

La procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale proposée par le projet de loi ne prévoit pas de mécanismes d'inclusion des connaissances autochtones.

Recommandation 9 : Intégrer à la *Loi sur la qualité de l'environnement* des dispositions s'inspirant minimalement des articles 97(2) et 102(2) de la *Loi sur l'évaluation d'impact*, lesquels prévoient :

- l'obligation de l'organe responsable de l'évaluation environnementale de prendre en compte les connaissances autochtones, notamment celles des femmes autochtones fournies à l'égard de l'évaluation ;
- le fait que le rapport présenté au ministre doit indiquer de quelle manière les connaissances autochtones fournies à l'égard de l'évaluation ont été prises en compte et utilisées.

Recommandation 10 : Intégrer à la *Loi sur la qualité de l'environnement* un mécanisme de protection de toutes connaissances autochtones communiquées à titre confidentiel dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale sectorielle ou régionale.

Ces dispositions doivent être élaborées en collaboration avec les Premières Nations.

Tableau 1. Recommandations spécifiques relatives aux modifications proposées par le projet de loi

Le tableau suivant présente des modifications qui doivent être apportées au projet de loi.

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
Loi visant l'augmentation du nombre de véhicules automobiles zéro émission au Québec afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants			
1 et 2	1 et 2	<p>Bien que cet ajout s'adresse aux constructeurs automobiles, il comporte néanmoins des enjeux pour les Premières Nations, particulièrement concernant l'exercice de leurs activités traditionnelles et les défis spécifiques aux régions éloignées et nordiques (ex. déplacement de plusieurs journées consécutives, manque d'accès au réseau électrique, etc.). Il est essentiel que le MELCCFP se munisse de stratégies locales et adaptées à la réalité des Premières Nations pour toute nouvelle mesure visant l'implémentation d'un parc automobile 100 % électrique.</p>	<p>Recommandation 11 :</p> <p>Ajouter une disposition selon laquelle le MELCCFP doit préalablement entreprendre une analyse des impacts spécifiques sur les Premières Nations de la transition vers les véhicules automobiles zéro émission, afin de garantir des conditions de transition adaptées à leurs besoins et les actions à entreprendre, le cas échéant.</p> <p>Cette analyse doit notamment comprendre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les impacts anticipés du développement du territoire qu'engendre une transition vers un parc automobile 100 % électrique ; • les impacts sur les Premières Nations situées en régions éloignées ; • des analyses statistiques relativement à la situation spécifique des Premières Nations devraient être réalisées (ex. capacités financières des Premières

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
			<p>Nations, stations-service en communauté, exemption de taxes sur l'essence, etc.)</p> <p>Suite à cette analyse, un plan d'action pour accompagner les Premières Nations dans la transition devrait être réalisé et mis en œuvre en partenariat avec celles-ci.</p>
Loi sur la conservation du patrimoine naturel			
Modification additionnelle proposée	<p>Dans la <i>Loi sur la conservation du patrimoine naturel</i>, on ne retrouve aucune reconnaissance des droits constitutionnels des peuples autochtones, de leur droit inhérent à l'autodétermination, de leur rôle dans la gestion du territoire et de ses ressources ainsi que du droit au consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones.</p>	<p>Recommandation 12 :</p> <p>Modifier l'article 4.2 de la <i>Loi sur la conservation du patrimoine naturel</i> afin de prévoir que tout processus décisionnel susceptible d'affecter les droits des Premières Nations, leur santé ou leur bien-être social et économique doit être compatible :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aux droits ancestraux ou issus de traités, tels que reconnus et affirmés par l'article 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> ; 2. À l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder de la Couronne ; 3. Aux droits établis par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, y compris le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale sur leurs territoires et ressources ; 	

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
			<p>4. Au principe du consentement préalable, libre et éclairé, et à des normes minimales pour l'obtention de ce consentement déterminées par les Premières Nations.</p> <p>Tout processus décisionnel susceptible d'affecter les droits des Premières Nations, leur santé ou leur bien-être social et économique doit également tenir compte :</p> <p>5. Des connaissances et pratiques durables des Premières Nations ;</p> <p>6. Des répercussions et retombées environnementales et sociales, notamment des effets cumulatifs.</p> <p>La rédaction de cet article doit faire l'objet d'une collaboration avec les Premières Nations.</p>
36	13.1	<p>Il est négatif d'exempter certaines activités de l'obtention d'une autorisation. Cette modification pourrait alimenter la problématique du fractionnement des projets.</p> <p>Il est toutefois souhaitable que l'encadrement des activités interdites dans les milieux naturels désignés par un plan (MNDP) soit mieux balisé, afin de limiter la portée trop large du pouvoir discrétionnaire du ministre. Cependant, ces interdictions ne doivent pas avoir pour effet de nuire à l'exercice des droits des Premières Nations sur leurs territoires.</p>	<p>Recommandation 13 :</p> <p>Ajouter au libellé de l'article que pour exempter toute activité, les Premières Nations doivent être impliquées dans le processus décisionnel.</p>
37	18	<i>(Aucun commentaire requis.)</i>	Recommandation 14 :

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
			Ajouter une disposition prévoyant l'obligation du ministre de prioriser des mesures de conservation, de restauration ou de création de nouveaux MNDP dans la même région où le MNDP se trouvait initialement.
Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune			
Modification additionnelle proposée		Dans la <i>Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune</i> , on ne retrouve aucune reconnaissance des droits constitutionnels des peuples autochtones, de leur droit inhérent à l'autodétermination, de leur rôle dans la gestion du territoire et de ses ressources ainsi que du droit au consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones.	<p>Recommandation 15 :</p> <p>Modifier l'article 24.0.2 de la <i>Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune</i> afin de prévoir que tout processus décisionnel susceptible d'affecter les droits des Premières Nations, leur santé ou leur bien-être social et économique doit être compatible :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aux droits ancestraux ou issus de traités, tels que reconnus et affirmés par l'article 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> ; 2. À l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder de la Couronne ; 3. Aux droits établis par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, y compris le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale sur leurs territoires et ressources ; 4. Au principe du consentement préalable, libre et éclairé, et à des normes minimales pour l'obtention de ce consentement déterminées par les Premières Nations.

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
			<p>Tout processus décisionnel susceptible d'affecter les droits des Premières Nations, leur santé ou leur bien-être social et économique doit également tenir compte :</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Des connaissances et pratiques durables des Premières Nations ; 6. Des répercussions et retombées environnementales et sociales, notamment des effets cumulatifs. <p>La rédaction de cet article doit faire l'objet d'une collaboration avec les Premières Nations.</p>
Modification additionnelle proposée		<p>Les gardiens autochtones du territoire jouent un rôle essentiel dans l'intendance environnementale, l'action climatique et la préservation du patrimoine culturel. Or, la Loi ne reconnaît pas leur rôle distinctif.</p>	<p>Recommandation 16 :</p> <p>Ajouter un article reconnaissant le rôle distinctif des gardiens autochtones du territoire dans la conservation et la mise en valeur de la faune et de son habitat.</p> <p>Recommandation 17 :</p> <p>Mettre en place un groupe de travail afin de codévelopper avec les Premières Nations un cadre permettant une réelle inclusion des gardiens autochtones du territoire et des connaissances et pratiques durables autochtones dans les mécanismes de la Loi.</p>
40	122.3	<p>Lors d'une rencontre d'information sur le présent omnibus législatif, le MELCCFP a précisé que cette modification ne vise pas l'installation de nouvelles lignes électriques. Elle a plutôt pour objectif d'intégrer, dans les refuges</p>	<p>Recommandation 18 :</p> <p>Modifier le libellé de l'article afin qu'un refuge faunique ou un territoire mis en réserve en vue d'y établir un tel refuge puisse uniquement comprendre une ligne électrique <u>existante</u> d'une</p>

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
		<p>fauniques, des portions de territoire qui présentent un potentiel de conservation et où des lignes électriques existent déjà, ce qui n'est actuellement pas permis. Cette modification permettrait de maintenir les lignes électriques à l'intérieur des refuges tout en assurant leur entretien dans le respect des objectifs de conservation.</p> <p>L'objectif précédent est acceptable. Toutefois, le libellé de l'article ne doit pas avoir pour effet de permettre l'installation de nouvelles lignes électriques dans un refuge faunique ou un territoire mis en réserve en vue d'y établir un refuge faunique.</p>	<p>tension de moins de 44 kV, et ce, afin d'éviter le morcellement du territoire et de mieux servir des objectifs de conservation.</p>
41, 42 et 43	126, 127 et 127.1	<p>Sous réserve des droits des Premières Nations d'exercer leurs activités traditionnelles, il ne semble pas souhaitable de permettre au grand public d'exercer des activités récréatives, de chasse ou de pêche sur les territoires mis en réserve comme c'est le cas dans les refuges fauniques.</p> <p>Si un territoire est mis en réserve, mais n'a pas encore de statut déterminé, il est préférable de faire preuve de prudence. Une protection plus étroite du milieu apparaît appropriée dans l'attente de la désignation officielle du territoire.</p>	<p>Recommandation 19 :</p> <p>Retirer ces modifications du projet de loi.</p>
45, 46, 47, 48	128.7, 128.8,	<p>Il est explicitement prévu que la <i>Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune</i> « doit s'interpréter de</p>	<p>Recommandation 20 :</p> <p>Ajouter une disposition selon laquelle les Premières Nations doivent être impliquées dans le processus d'aménagement</p>

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
	128.9, 128.18	<p>manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones » (article 24.0.2 de la Loi).</p> <p>Les Premières Nations doivent être impliquées dans les décisions qui ont potentiellement des impacts sur leurs droits et leurs actions en matière de conservation de la biodiversité et de mise en valeur des habitats naturels doivent être soutenues par le gouvernement.</p>	<p>de nouveaux habitats fauniques en compensation d'habitats ayant été détruits ou détériorés.</p> <p>Les Premières Nations détiennent par ailleurs des connaissances distinctives quant aux espèces qui occupent leurs territoires. C'est pourquoi les gouvernements des Premières Nations doivent participer à tout processus décisionnel qu'il soit en amont de la destruction d'habitats ou relatif à la compensation d'habitats détruits ou détériorés par l'aménagement de nouveaux habitats fauniques.</p>
Loi sur les espèces menacées ou vulnérables			
Modification additionnelle proposée		<p>Plusieurs espèces fauniques et floristiques sont d'une grande importance pour les Premières Nations. Or, aucun article de la Loi ne prévoit explicitement la possibilité pour les membres des Premières Nations de demander au ministre la protection immédiate de ces espèces culturellement importantes dont la survie est présentement compromise.</p>	<p>Recommandation 21 :</p> <p>Ajouter un article prévoyant que toute personne estimant que la survie d'une espèce est menacée de façon imminente peut demander au ministre d'évaluer la menace en vue de faire inscrire d'urgence l'espèce au <i>Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats</i> ou au <i>Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats</i>.</p> <p>En cas de refus d'inscription ou de révision du statut, le ministre est tenu de fournir une justification écrite exposant les motifs de sa décision.</p>

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
56	16	<p>Plusieurs espèces fauniques et floristiques sont d'une grande importance pour les Premières Nations. Or, il existe parfois des disparités entre la protection offerte à une même espèce au Québec et dans une province adjacente.</p>	<p>Recommandation 22 :</p> <p>Ajouter un article prévoyant que toute personne estimant qu'une espèce bénéficie d'une protection moindre au Québec que dans une province adjacente peut demander au ministre d'évaluer cette situation en vue de faire inscrire l'espèce au <i>Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats</i> ou au <i>Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats</i> ou de réviser son statut.</p> <p>En cas de refus d'inscription ou de révision du statut, le ministre est tenu de fournir une justification écrite exposant les motifs de sa décision.</p>
		<p>Il est positif d'interdire la transplantation de spécimens ainsi que toute activité susceptible d'y porter atteinte.</p> <p>Cependant, les exceptions à l'alinéa 2 de l'article 16 sont déjà trop fréquemment utilisées par le MELCCFP. Élargir encore davantage ces pouvoirs n'est pas en faveur de la protection des espèces menacées ou vulnérables.</p>	<p>Recommandation 23 :</p> <p>Retirer l'ajout du paragraphe 2.1 du deuxième alinéa de l'article 16 de la <i>Loi sur les espèces menacées ou vulnérables</i>.</p> <p>Recommandation 24 :</p> <p>Modifier l'article 16 de la <i>Loi sur les espèces menacées ou vulnérables</i> afin que l'utilisation des exceptions de l'alinéa 2 soit mieux balisée et plus restreinte.</p>

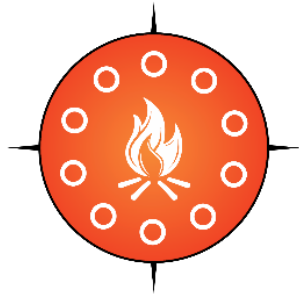
Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs			
Modification additionnelle proposée		<p>Dans la <i>Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</i>, on ne retrouve aucune reconnaissance des droits constitutionnels des peuples autochtones, de leur droit inhérent à l'autodétermination, de leur rôle dans la gestion du territoire et de ses ressources ainsi que du droit au consentement préalable, libre et éclairé (CPLÉ) des peuples autochtones.</p>	<p>Recommandation 25 :</p> <p>Ajouter une section à la Loi prévoyant que tout processus décisionnel susceptible d'affecter les droits des Premières Nations, leur santé ou leur bien-être social et économique doit être compatible :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aux droits ancestraux ou issus de traités, tels que reconnus et affirmés par l'article 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> ; 2. À l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder de la Couronne ; 3. Aux droits établis par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, y compris le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale sur leurs territoires et ressources ; 4. Au principe du consentement préalable, libre et éclairé, et à des normes minimales pour l'obtention de ce consentement déterminées par les Premières Nations. <p>Tout processus décisionnel susceptible d'affecter les droits des Premières Nations, leur santé ou leur bien-être social et économique doit également tenir compte :</p>

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
			<p>5. Des connaissances et pratiques durables des Premières Nations ;</p> <p>6. Des répercussions et retombées environnementales et sociales, notamment des effets cumulatifs.</p> <p>La rédaction de cette section doit faire l'objet d'une collaboration avec les Premières Nations.</p>
72	15.4.41.1	<p>Sous la loi actuelle, les sommes versées en compensation pour la perte de milieux humides ou hydriques doivent être réinvesties dans la restauration de milieux humides et hydriques au sein du même bassin versant ou de la même MRC. La modification vient restreindre de 15 % les contributions financières affectées à des projets réalisés dans le même territoire.</p> <p>Une telle modification pose certains risques, notamment le fait que les bassins versants très urbanisés bénéficieraient de moins de projets de restauration pour les milieux humides et hydriques qui y sont détruits. Or, des pressions importantes sont déjà exercées sur les milieux humides et hydriques de ces bassins versants. Il est d'autant plus important d'assurer leur protection et de favoriser leur restauration.</p>	<p>Recommandation 26 :</p> <p>Ajouter à l'article 72 du projet de loi que les contributions financières résiduelles (15%) doivent être affectées à des projets visant des milieux humides ou hydriques de grande valeur, lesquels seront déterminées en collaboration avec les Premières Nations.</p> <p>Recommandation 27 :</p> <p>Développer, en collaboration avec les Premières Nations, une approche standardisée pour déterminer la valeur des milieux humides et hydriques, guidée par la science occidentale et les connaissances autochtones.</p>

Article du PL81	Article de la loi visée	Commentaires	Recommandations
Loi sur la qualité de l'environnement			
90, 121	31.5.1, 46.0.4	<p>Les milieux humides et hydriques jouent un rôle essentiel pour l'environnement, mais également dans l'exercice des droits des Premières Nations (droits de chasse, de pêche et de cueillette, droits de gestion et responsabilités des Premières Nations à l'égard de leur territoire traditionnel).</p> <p>Le système réglementaire actuel, qui privilégie une compensation monétaire pour la destruction des milieux humides et hydriques est fondamentalement problématique. Les paiements de compensation ne répondent ni aux impacts sur les droits des Premières Nations ni à l'obligation de consulter et d'accommoder et ne prennent pas en considération les effets cumulatifs des pertes de milieux humides et hydriques.</p> <p>Le gouvernement (ou le comité de ministre) <i>décide à l'égard de cette atteinte si des mesures de compensation sont exigibles</i>. Or, il n'existe pas de processus standardisé pour déterminer la valeur d'un milieu humide et hydrique. Le MELCCFP ne doit pas s'appuyer sur les documents de planification régionale et réduire ainsi la protection des milieux humides ou hydriques s'ils ne sont pas marqués ou cartographiés comme étant de grande valeur.</p>	<p>Recommandation 28 :</p> <p>Modifier l'article 31.5.1 afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioriser les travaux de restauration sur le territoire plutôt qu'une compensation financière ; • Prévoir qu'une proportion des compensations financières pour l'atteinte à des milieux humides et hydriques doit être spécifiquement octroyée aux Premières Nations. <p>Recommandation 29 :</p> <p>Ajouter un paragraphe à l'article 46.0.4 afin que le ministre prenne en considération les effets cumulatifs de la perte de milieux humides sur un même territoire.</p>



IDDPNQL



APNQL
ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS
— QUEBEC-LABRADOR —



Notice

Assembly of First Nations Quebec-Labrador

Presented to the Committee on Transportation and the Environment

Bill 81

An Act to amend various provisions relating to the environment

February 4, 2025

This document entitled “Notice presented to the Committee on Transportation and the Environment”, has been prepared by the Assembly of First Nations Quebec-Labrador (AFNQL) in collaboration with the First Nations of Quebec and Labrador Sustainable Development Institute (FNQLSDI) for the special consultations on Bill 81.

The contents of this publication may be reproduced in whole or in part and by any means, provided that the reproduction is solely for personal or public non-commercial use, without charge or further permission, unless otherwise specified.

We only ask that you:

- to reproduce the text or material accurately;
- indicate the full title of the text or material reproduced;
- quote the text or material reproduced in the following way:

“ASSEMBLY OF FIRST NATIONS QUEBEC-LABRADOR AND FIRST NATIONS OF QUEBEC AND LABRADOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT INSTITUTE, *Notice presented to the Committee on Transportation and the Environment of the National Assembly of Québec*, as part of the special consultations on Bill 81, February 4, 2025”.

Presentations

AFNQL presentation

The Assembly of First Nations Quebec-Labrador (AFNQL) was created in 1985. It is composed of the Assembly of Chiefs and an administrative office. The Assembly is formed by the Chiefs of the 43 First Nations communities located in Quebec and Labrador, representing a total of ten nations: Anishinaabe, Atikamekw, Eeyouch, Innu, Kanien:keha'ka, Mi'gmaq, Naskapie, W8banaki, Wendat, Wolastoqiyik.

The Assembly meets about four times a year to give mandates to its Bureau and to the Commissions it has set up. The Chiefs in Assembly elect an AFNQL Chief for a three-year term. The current Chief, Ghislain Picard, has been in office since 1992 and is currently serving his eleventh term.

The AFNQL is attached to the Assembly of First Nations (AFN), whose office is in Ottawa. The Chief of the AFNQL is a member of the AFN executive and may be appointed as the bearer of national files.

FNQLSDI presentation

The First Nations of Quebec and Labrador Sustainable Development Institute (FNQLSDI) was founded in 2000 by the Assembly of First Nations of Quebec and Labrador. For over 20 years, the FNQLSDI has been working with First Nations to implement their vision of sustainable development.

The FNQLSDI supports First Nations in their efforts to ensure healthy territories and resources, sustainable communities, the full exercise of their rights, responsibilities and jurisdictions, and the promotion of their cultures and languages.

Its areas of intervention include the defence of First Nations' rights, advisory services, protection of territory and resources, and the creation of spaces for sharing between First Nations.

Table of contents

Assertion.....	1
General presentation.....	2
List of recommendations	4
General recommendations for the environmental impact assessment and review procedure.....	5
General recommendations on the sectoral or regional environmental assessment procedure.....	6
Table 1. Specific recommendations relating to changes proposed by the bill	9
Act to increase the number of zero-emission motor vehicles in Québec in order to reduce greenhouse gas and other pollutant emissions	9
Natural Heritage Conservation Act	10
Act respecting the conservation and development of wildlife.....	11
Act respecting threatened or vulnerable species.....	14
Act respecting the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs	16
Environment Quality Act	17

Assertion

Our participation in the work of the Committee on Transportation and the Environment must be seen by your government as a demonstration of our good faith and our willingness to respectfully contribute to the ongoing discussions.

Nonetheless, this participation should not be interpreted as an appropriate consultation of First Nations. We are not simply stakeholders: we are the holders of inherent rights. Consequently, all our governments must be consulted in accordance with the obligations of the State.

As the Quebec Superior Court recently reminded it, the Government of Quebec must act with respect to the honour of the Crown. As such, a separate consultation forum, seeking the free, prior and informed consent of First Nations, must be set. Furthermore, section 35 of the Constitution Act, 1982 protects and recognizes the rights of Indigenous peoples in Canada, and this section must form the basis of our relationship.

Our right to self-determination is inherent to our peoples, as are our title and ancestral rights. Our political institutions give us the legitimacy to establish governments to governments relations. It is with this in mind that we submit this notice to you.

General presentation

First Nations have occupied their territories, including their waters, since time immemorial. These territories have never been ceded. First Nations hold **Aboriginal and treaty rights** to their respective territories, including Aboriginal title.

First Nations have the **right to determine the use of their lands**, to enjoy, occupy, own and benefit economically from them, and to manage these lands proactively. First Nations also have the right to use their territories and resources to meet the needs and promote the development of their communities.

Historically, First Nations have been **excluded from** the planning, execution and implementation of development projects. They have suffered the negative impacts on their territories and rights, without benefiting from the positive spin-offs.

First Nations have the **inherent right to self-determination**, which is recognized by the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP)*¹. The UNDRIP has been incorporated into Canadian law since 2021². In 2019, the National Assembly of Québec unanimously adopted a motion recognizing the main principles of the Declaration.

First Nations have the right to decide on development on their territories and waters. First Nations Chiefs share a **common vision of development** on their territories³, which must respect four main principles:

- free, prior and informed consent;
- joint management of the land;
- land conservation; and
- royalties to be collected by First Nations.

Article 32 of the UNDRIP stipulates that “States **shall consult and cooperate in good faith** with the Indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their **free and informed consent prior** to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources”.

In this context, the revision of the environmental legislative framework and the overhaul of the environmental impact assessment and review procedure (EIARP) represented an **ideal opportunity to work with First Nations** to integrate their perspectives⁴. Reflections could

¹ Indigenous peoples have the right to self-determination and self-government over their territories and resources, enabling them to freely determine their political status and pursue their economic, social and cultural development (articles 3 and 4 of the UNDRIP).

² *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act* came into force on June 21, 2021.

³ [Statement by the AFNQL Chiefs](#), adopted by consensus on November 16, 2021.

⁴ Take, for example, the federal government’s approach to the development of the *Impact Assessment Act*.

have been held on a multitude of aspects, such as developing Indigenous engagement and partnership plans upstream of the procedure, analyzing the potential effects of projects on First Nations rights, and integrating First Nations into decision-making processes. However, **the Quebec government has decided not to move in this direction.**

It's also clear that the amendments introduced by Bill 81 have one thing in common: **the acceleration of development on the territory.** The reduction of timelines and the granting of exemptions or relief measures **are extremely concerning** for First Nations, as they impact the protection of their rights and territories, as well as the government's compliance with its duty to consult.

First Nations communities already face **numerous challenges related to consultation**, including over-solicitation and a lack of human, technical, and financial resources. While issues of consultation and respect for First Nations' rights persist within the framework of the EIARP, the new sectoral or regional environmental assessment, by copying this procedure, **is repeating the same mistakes.**

The First Nations welcome the intention of the Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) to take better account of the cumulative effects of projects and activities on the territory. Unfortunately, **the procedure proposed by Bill 81 suggests otherwise.** How can one claim that a sectoral or regional environmental assessment will ensure better environmental protection when it stems directly from a development plan or program? This assessment will not only simplify and accelerate subsequent procedures: it will also open the door to the simultaneous assessment of a much larger number of projects. This approach raises serious concerns amongst First Nations due to the increased pressure it will place on the land, and the foreseeable aggravation of already existing issues.

Although all these concerns have been expressed on numerous occasions by First Nations, **the government has deliberately chosen to ignore them**, despite the major repercussions the proposed changes could have on their rights, territories and waters. This lack of consideration highlights the urgent need for genuine dialogue and sincere collaboration.

First Nations are now inviting the Quebec government to sit down with them and draw up a bill that is truly respectful of their rights, their territories and their vision of development.

List of recommendations

The following recommendations are expressed without prejudice to any rights, interests or positions that First Nations have or may assert in the future, including the validity or applicability of any provincial legislation to them or their lands.

The bill does not explicitly recognize either the rights of First Nations or the distinctive nature of Indigenous consultation. First Nations' concerns about projects being developed on their territories and waters cannot be considered as a simple factor of social acceptability, nor can they be lumped together with "concerns" or "public observations".

Recommendation 1⁵:

Add a section to the *Environment Quality Act* stipulating that any decision-making process⁶ likely to affect First Nations' rights, health or social and economic well-being must be compatible with:

1. Aboriginal and treaty rights, as recognized and affirmed [by section 35 of the *Constitution Act, 1982*](#);
2. The Crown's constitutional duty to consult and accommodate;
3. The rights established by the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, including the right to self-determination and self-government over their territories and resources;
4. The principle of free, prior and informed consent, and minimum standards for obtaining this consent, as determined by First Nations.

Any decision-making process likely to affect First Nations' rights, health or social and economic well-being must also take into account:

5. The knowledge and sustainable practices of First Nations;
6. Environmental and social impacts and spinoffs, including cumulative effects.

This section must be drafted in collaboration with First Nations.

⁵ The following recommendations relating to the *Environment Quality Act* should all be read in conjunction with recommendation 1.

⁶ Including, but not limited to, the drafting of regulations, ministerial and government authorizations issued under the Act, and the determination of guidelines to be taken into consideration for any subsequent authorization of projects and activities that are or could be part of a plan or program subject to the sectoral or regional environmental assessment procedure.

It should be noted that, due to the importance and quantity of amendments relating to the EIARP and sectoral or regional environmental assessment, separate sections have been developed below. A section on more specific recommendations follows.

General recommendations for the environmental impact assessment and review procedure

The overhaul of the environmental impact assessment and review procedure was the perfect opportunity for the Quebec government to address current shortcomings in the procedure and integrate mechanisms that would respond to the issues and needs of First Nations.

However, the revision of the procedure, as proposed by Bill 81, has the effect of shortening the overall timeframe of the procedure. Reducing the timeline of the EIARP will intensify the already considerable pressure on First Nations, seriously compromising the government's ability to fully discharge its duty to consult.

In particular, section 168 of the bill and the new section 31.4.3 of the *Environment Quality Act*⁷, by allowing the government to exempt certain preparatory work from the EIARP, as soon as the notice of intent is filed, clearly reflect the Quebec government's desire to accelerate development.

Despite the consultation planned at the notice of intent stage, too little information will be available at that time to allow any real consideration of the impacts this work could have on First Nations territories and rights, for both present and future generations. Furthermore, the restoration of this work relies entirely on the discretion of the Minister, which raises serious concerns. It's also inconceivable to imagine any real restoration of the site in many circumstances. For example, the filling in of wetlands or the opening of roads, both of which are likely to encourage the predation of species that are culturally important to First Nations.

Energy transition and economic development must not become an excuse to justify infringement of First Nations rights.

Recommendation 2: Amend the first paragraph of section 31.9 of the *Environment Quality Act*: the government must collaborate with First Nations in the adoption of any implementing regulation relating to the EIARP, particularly with regard to the terms and conditions of Indigenous consultation and the time limits applicable to the procedure.

To this end, set up a working group with First Nations to co-develop appropriate consultation mechanisms as part of the environmental impact assessment and review process.

⁷ Introduced by article 88 of Bill 81.

Recommendation 3: Remove section 168 of the bill and the new section 31.4.3 of the *Environment Quality Act*. It is unacceptable that preparatory work be authorized before the completion of the EIARP. These sections pose too great a risk of irreversible consequences for the territories of First Nations and the rights derived from them.

General recommendations on the sectoral or regional environmental assessment procedure

Assessing the cumulative effects of development activities on their territories and waters has been a priority for First Nations for many years. In principle, First Nations would certainly have been in favour of developing a mechanism for taking such effects into account.

However, sectoral or regional environmental assessment, as proposed by the MELCCFP, raises major concerns about respecting the rights and interests of First Nations in the procedure and in taking their objectives and concerns into account.

The flaws in the procedure will be presented in a non-exhaustive manner in the following paragraphs.

Recommendation 4: Remove section 98 from the bill. Sectoral or regional environmental assessment, as proposed by Bill 81, carries too many risks for First Nations' rights and the protection of their territories.

The MELCCFP must work with First Nations to develop a sectoral or regional environmental assessment procedure that respects their rights and addresses their issues and needs. A working group could be set up for this purpose.

The following recommendations are made in the event that the government decides to go ahead with the sectoral or regional environmental assessment procedure despite strong opposition from First Nations.

It is clear that the sectoral or regional environmental assessment procedure, in its current form, will lead to the acceleration of development on the territory by allowing certain projects or activities to be exempted from the ministerial authorization process as well as from the environmental impact assessment and review procedure⁸. This acceleration entails significant risks for the respect of First Nations' rights.

Furthermore, the sectoral or regional environmental assessment procedure is initiated on a voluntary basis by an initiator with the aim of bringing a development plan or program to fruition. Environmental assessment will therefore be carried out with an ultimate development objective in mind, rather than with a view to improving environmental

⁸ New section 31.9.16 of the *Environment Quality Act* introduced by section 98 of the bill.

protection and taking cumulative effects into account, which necessarily creates a bias in the way it is carried out.

What's more, it has yet to be demonstrated that an environmental assessment of this scope can truly anticipate the impacts of a specific project or activity on First Nations' rights.

In light of these factors, it is extremely worrying to note that no safety net is provided by the bill between the completion of a sectoral or regional environmental assessment and the authorization of projects or activities arising from it.

Recommendation 5: Remove subparagraph 2(1) of section 31.9.16 introduced under section 98 of the bill. It is unacceptable for the government to have the power to exempt projects or activities from the EIARP or ministerial authorization.

What's more, given the scope and complexity of the data to be analyzed, the size of the territory covered, and the significant repercussions that sectoral or regional environmental assessments could have, this new procedure proposed by the bill will require First Nations to deploy considerable resources. First Nations' consultation resources are already stretched to the limit.

It is therefore essential that the government provide adequate support to First Nations to ensure their full participation.

Recommendation 6: Add a paragraph to section 31.9.19, introduced by section 98 of the bill, stipulating that any regulations relating to sectoral or regional environmental assessment adopted by the government must be developed in collaboration with First Nations.

Recommendation 7: Add a section providing for the possibility of concluding co-administration agreements with First Nations for sectoral or regional environmental assessments.

To these ends, set up a working group to co-develop a rigorous methodology that is culturally adapted and sensitive to First Nations concerns, as well as adequate financial and technical support mechanisms to ensure their participation.

All the concerns expressed about the new sectoral or regional environmental assessment proposed by the bill are heightened by the fact that such assessments could be carried out by decree, even before the adoption of implementing regulations.

Given the severity of the potential impacts on the rights of First Nations, it is unacceptable for sectoral or regional environmental assessments to be conducted without prior consultations with First Nations on the methodology of the procedure.

Recommendation 8: Remove section 170 of Bill 81, to prevent sectoral or regional environmental assessments from being carried out by decree.

Finally, First Nations have occupied their territories and waters since time immemorial. They possess essential knowledge of their territories that must be taken into account.

The sectoral or regional environmental assessment procedure proposed by the bill does not provide for mechanisms to include Indigenous knowledge.

Recommendation 9: Incorporate into the *Environment Quality Act* provisions modelled minimally on sections 97(2) and 102(2) of the *Impact Assessment Act*, which provide for:

- the obligation of the body responsible for the environmental assessment to take into account any Indigenous knowledge, particularly that of Indigenous women, provided with regard to the assessment;
- the fact that the report submitted to the Minister must indicate how the Indigenous knowledge provided for the assessment has been taken into account and used.

Recommendation 10: Incorporate into the *Environment Quality Act* a mechanism to protect any Indigenous knowledge communicated in confidence as part of the sectoral or regional environmental assessment procedure.

These provisions must be developed in collaboration with First Nations.

Table 1. Specific recommendations relating to changes proposed by the bill

The following table shows the changes that need to be made to the bill.

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
Act to increase the number of zero-emission motor vehicles in Québec in order to reduce greenhouse gas and other pollutant emissions			
1 and 2	1 and 2	<p>Although this addition is aimed at automakers, it nonetheless raises issues for First Nations, particularly as regards the exercise of their traditional activities and the challenges specific to remote and northern regions (e.g. travelling for several consecutive days, lack of access to the electrical grid, etc.). It is essential that the MELCCFP develop local strategies adapted to the realities of First Nations for any new measure aimed at implementing a 100% electric vehicle fleet.</p>	<p>Recommendation 11:</p> <p>Add a provision to the effect that the MELCCFP must first undertake an analysis of the specific impacts on First Nations of the transition to zero-emission motor vehicles, to guarantee transition conditions adapted to their needs and the actions to be taken, where applicable.</p> <p>This analysis must include:</p> <ul style="list-style-type: none"> • the anticipated impact on regional development of a transition to a 100% electric vehicle fleet; • impacts on remote First Nations; • statistical analyses of the specific situation of First Nations should be carried out (e.g., financial capacities of First Nations, community gas stations, gasoline tax exemptions, etc.). <p>Following this analysis, an action plan to support First Nations in the transition should be drawn up and implemented in partnership with them.</p>

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
Natural Heritage Conservation Act			
Proposed additional amendment		<p>The <i>Natural Heritage Conservation Act</i> fails to recognize the constitutional rights of Indigenous peoples, their inherent right to self-determination, their role in the management of the territory and its resources, and their right to free, prior and informed consent.</p>	<p>Recommendation 12:</p> <p>Amend section 4.2 of the <i>Natural Heritage Conservation Act</i> to provide that any decision-making process likely to affect First Nations' rights, health or social and economic well-being must be compatible with:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aboriginal and treaty rights, as recognized and affirmed by section 35 of the <i>Constitution Act, 1982</i>; 2. The Crown's constitutional duty to consult and accommodate; 3. The rights established by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, including the right to self-determination and self-government over their territories and resources; 4. The principle of free, prior and informed consent, and minimum standards for obtaining this consent, as determined by First Nations. <p>Any decision-making process likely to affect First Nations' rights, health or social and economic well-being must also take into account:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. The knowledge and sustainable practices of First Nations; 6. Environmental and social impacts and spinoffs, including cumulative effects.

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
			This section must be drafted in collaboration with First Nations.
36	13.1	<p>It is negative to exempt certain activities from authorization. This change could contribute to the problem of project fragmentation.</p> <p>It is, however, desirable that the framework of prohibited activities in natural settings designated by a plan (NSDP) be better defined, to limit the overly broad scope of the Minister's discretionary power. However, these prohibitions must not have the effect of hindering the exercise of First Nations' rights on their territories.</p>	<p>Recommendation 13:</p> <p>Add to the wording of the section that to exempt any activity, First Nations must be involved in the decision-making process.</p>
37	18	<i>(No comments required.)</i>	<p>Recommendation 14:</p> <p>Add a provision requiring the Minister to prioritize measures to conserve, restore or create new NSDPs in the same region where the NSDP was originally located.</p>
Act respecting the conservation and development of wildlife			
Proposed additional amendment		<p><i>The Act respecting the conservation and development of wildlife fails to recognize the constitutional rights of Indigenous peoples, their inherent right to self-determination, their role in the management of the territory and its resources, and their right to free, prior and informed consent.</i></p>	<p>Recommendation 15:</p> <p>Amend section 24.0.2 of the <i>Act respecting the conservation and development of wildlife</i> to provide that any decision-making process likely to affect the rights of First Nations,</p>

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
			<p>their health or their social and economic well-being must be compatible with:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aboriginal and treaty rights, as recognized and affirmed by section 35 of the <i>Constitution Act, 1982</i>; 2. The Crown’s constitutional duty to consult and accommodate; 3. The rights established by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, including the right to self-determination and self-government over their territories and resources; 4. The principle of free, prior and informed consent, and minimum standards for obtaining this consent, as determined by First Nations. <p>Any decision-making process likely to affect First Nations' rights, health or social and economic well-being must also take into account:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. The knowledge and sustainable practices of First Nations; 6. Environmental and social impacts and spinoffs, including cumulative effects. <p>This section must be drafted in collaboration with First Nations.</p>
<p>Proposed additional amendment</p>		<p>Indigenous guardians of the land play an essential role in environmental stewardship, climate action and the preservation of cultural heritage. Yet the Act does not recognize their distinctive role.</p>	<p>Recommendation 16:</p> <p>Add a section recognizing the distinctive role of Indigenous guardians of the land in the conservation and enhancement of wildlife and its habitat.</p>

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
			<p>Recommendation 17:</p> <p>Set up a working group to co-develop with First Nations a framework for the effective inclusion of Indigenous guardians of the land and Indigenous knowledge and sustainable practices in the mechanisms of the Act.</p>
40	122.3	<p>During an information session on the current omnibus legislation, the MELCCFP clarified that this amendment does not apply to the installation of new power lines. Rather, its purpose is to integrate into wildlife preserves portions of territory with conservation potential where power lines already exist, which is currently not permitted. This amendment would make it possible to keep power lines within the preserve, while ensuring their maintenance in line with conservation objectives.</p> <p>The above objective is acceptable. However, the wording of the section must not have the effect of allowing new power lines to be installed in a wildlife preserve or a territory set aside for the establishment of a wildlife preserve.</p>	<p>Recommendation 18:</p> <p>To amend the wording of the section so that a wildlife preserve or a territory set aside for the establishment of a wildlife preserve may only include an <u>existing</u> power line with a voltage of less than 44 kV, in order to avoid fragmentation of the territory and better serve conservation objectives.</p>
41, 42 and 43	126, 127 and 127.1	<p>Subject to the rights of First Nations to carry out their traditional activities, it does not seem advisable to allow the general public to engage in recreational, hunting or fishing activities on reserved territories, as is the case in wildlife preserves.</p>	<p>Recommendation 19:</p> <p>Remove these amendments from the bill.</p>

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
		<p>If a territory has been set aside, but does not yet have a definite status, it is preferable to exercise caution. Closer protection of the environment seems appropriate while awaiting official designation of the area.</p>	
<p>45, 46, 47, 48</p>	<p>128.7, 128.8, 128.9, 128.</p>	<p>It is explicitly stated that the <i>Act respecting the conservation and development of wildlife</i> “must be interpreted in a manner consistent with the obligation to consult the Native communities” (section 24.0.2 of the Act)</p> <p>First Nations must be involved in decisions that potentially impact their rights, and their actions to conserve biodiversity and enhance natural habitats must be supported by the government.</p>	<p>Recommendation 20:</p> <p>Add a provision requiring First Nations to be involved in the process of developing new wildlife habitats to compensate for habitats that have been destroyed or degraded.</p> <p>First Nations also possess distinct knowledge of the species that occupy their territories. For this reason, First Nations governments must be involved in any decision-making process, whether it be upstream of habitat destruction or related to the compensation of destroyed or deteriorated habitats through the development of new wildlife habitats.</p>
<p>Act respecting threatened or vulnerable species</p>			
<p>Proposed additional amendment</p>	<p>Many species of flora and fauna are of great importance to First Nations. However, no section of the Act explicitly provides for First Nations members to petition the Minister for the immediate protection of these culturally important species, whose survival is currently compromised.</p>	<p>Recommendation 21:</p> <p>Add a section stipulating that any person who considers that there is an imminent threat to the survival of a species may ask the Minister to assess the threat for the purpose of having the species listed on an emergency basis under the <i>Regulation respecting threatened or vulnerable plant species</i></p>	

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
			<p><i>and their habitats</i> or the <i>Regulation respecting threatened or vulnerable wildlife species and their habitats</i>.</p> <p>In the event of refusal of listing or review of status, the Minister is required to provide a written justification setting out the reasons for his decision.</p>
Proposed additional amendment		<p>Many species of flora and fauna are of great importance to First Nations. However, there are sometimes disparities between the protection offered to the same species in Quebec and in an adjacent province.</p>	<p>Recommendation 22:</p> <p>Add a section stipulating that any person who considers that a species benefits from less protection in Quebec than in an adjacent province may ask the Minister to assess this situation for the purpose of having the species listed under the <i>Regulation respecting threatened or vulnerable plant species and their habitats</i> or the <i>Regulation respecting threatened or vulnerable wildlife species and their habitats</i>, or revising its status.</p> <p>In the event of refusal of listing or review of status, the Minister is required to provide a written justification setting out the reasons for his decision.</p>
56	16	<p>It is positive to prohibit the transplantation of specimens and any activity likely to harm them.</p> <p>However, the exceptions to paragraph 2 of article 16 are already used too frequently by the MELCCFP. Expanding these powers even further is not conducive to the protection of threatened or vulnerable species.</p>	<p>Recommendation 23:</p> <p>Remove the addition of paragraph 2(2.1) of section 16 of the <i>Act respecting threatened or vulnerable species</i>.</p> <p>Recommendation 24:</p>

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
			Amend section 16 of the <i>Act respecting threatened or vulnerable species</i> so that the use of the exceptions in paragraph 2 is better defined and more restricted.
Act respecting the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs			
Proposed additional amendment	<p><i>The Act respecting the Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</i> fails to recognize the constitutional rights of Indigenous peoples, their inherent right to self-determination, their role in managing the territory and its resources, and their right to free, prior and informed consent (FPIC).</p>	<p>Recommendation 25:</p> <p>Add a section to the Act stipulating that any decision-making process likely to affect First Nations' rights, health or social and economic well-being must be compatible with:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aboriginal and treaty rights, as recognized and affirmed by section 35 of the <i>Constitution Act, 1982</i>; 2. The Crown's constitutional duty to consult and accommodate; 3. The rights established by the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, including the right to self-determination and self-government over their territories and resources; 4. The principle of free, prior and informed consent, and minimum standards for obtaining this consent, as determined by First Nations. <p>Any decision-making process likely to affect First Nations' rights, health or social and economic well-being must also take into account:</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. The knowledge and sustainable practices of First Nations; 	

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
			<p>6. Environmental and social impacts and spinoffs, including cumulative effects.</p> <p>This section must be drafted in collaboration with First Nations.</p>
72	15.4.41.1	<p>Under the current law, sums paid in compensation for the loss of wetlands or bodies of water must be reinvested in the restoration of wetlands and bodies of water within the same watershed or regional county municipality. The amendment restricts financial contributions earmarked for projects in the same territory by 15%.</p> <p>Such a change poses a number of risks, notably the fact that highly urbanized watersheds would benefit from fewer restoration projects for the wetlands and bodies of water destroyed there. Yet the wetlands and bodies of water in these watersheds are already under considerable pressure. This makes it all the more important to protect and restore them.</p>	<p>Recommendation 26:</p> <p>Add to section 72 of the bill that residual financial contributions (15%) must be allocated to projects involving high-value wetlands or water environments, which will be determined in collaboration with First Nations.</p> <p>Recommendation 27:</p> <p>Develop, in collaboration with First Nations, a standardized approach to determining the value of wetlands and bodies of water, guided by western science and Indigenous knowledge.</p>
Environment Quality Act			
90, 121	31.5.1, 46.0.4	<p>Wetlands and bodies of water play an essential role not only for the environment, but also in the exercise of First Nations' rights (hunting, fishing and gathering rights, management rights and First Nations' responsibilities for their traditional territory).</p>	<p>Recommendation 28:</p> <p>Modify section 31.5.1 to:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prioritize restoration work over financial compensation;

Section from Bill 81	Section of the law concerned	Comments	Recommendations
		<p>The current regulatory system, which favors monetary compensation for the destruction of wetlands and waterbodies, is fundamentally problematic. Compensation payments do not address impacts on First Nations' rights or the duty to consult and accommodate, and do not take into account the cumulative effects of wetland loss.</p> <p>The government (or the committee of ministers) <i>decides whether compensation measures are required</i>. However, there is no standardized process for determining the value of a wetland or body of water. The MELCCFP must not rely on regional planning documents to reduce the protection of wetlands and bodies of water if they are not marked or mapped as being of high value.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Provide that a proportion of financial compensation for damage to wetlands and bodies of water must be specifically allocated to First Nations. <p>Recommendation 29:</p> <p>Add a paragraph to section 46.0.4 to require the Minister to consider the cumulative effects of wetland loss on the same territory.</p>



FNQLSDI



AFNQL
ASSEMBLY OF FIRST NATIONS
— QUEBEC-LABRADOR —