



Avis

Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador

CET - 034M
C.P. PL 11
Loi Allègement
du fardeau
réglementaire et administratif
VERSION RÉVISÉE

Présenté à la Commission de l'économie et du travail

Projet de loi 11

Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif

Le présent document, intitulé « Avis présenté à la Commission de l'économie et du travail » 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 11. 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, *Mémoire présenté à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale du Québec*, dans le cadre des consultations particulières sur le Projet de loi 11, en février 2026 ».

Présentations

Présentation de l'APNQL

L'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) a été créée en 1985. 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 et organisations régionales 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 Francis Verreault Paul, est en poste depuis février 2025.

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.

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 près de 25 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

Présentations	i
Exposé général	2
Les Premières Nations et leurs droits	2
Commentaires sur le contenu du Projet de loi 11	3
Un allègement administratif, mais à quel prix?	3
Dispositions concernant les fonctions ministérielles en matière d'allègement du fardeau réglementaire et administratif et la révision de certaines exigences de reddition de comptes (Chapitres I et XVI).....	3
Les risques de la dérèglementation des activités des entreprises	3
Les risques de la fragilisation du suivi et de la transparence	4
Dispositions concernant le secteur forestier (Chapitre VII)	5
Acériculture	5
Projets pilotes	5
Conclusion	7

Affirmation

Notre participation aux travaux de la Commission de l'économie et du travail 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. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* protège et reconnaît les droits des peuples autochtones au Canada et doit constituer la base de nos relations. De plus, un forum distinct de consultation et d'accommodement, cherchant à obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations, doit être mis en place tel que prévu par l'article 19 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

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.

Le présent avis est soumis sous toutes réserves quant aux droits existants, ancestraux ou issus de traités des Premières Nations au Québec. Il ne porte atteinte, d'aucune manière à leurs positions, actions, négociations ou revendications territoriales, quelles qu'elles soient.

Exposé général

Les Premières Nations et leurs droits

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.

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. L'Assemblée nationale du Québec a d'ailleurs adopté, en 2019, une motion à l'unanimité qui reconnaissait ses grands principes³.

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 Chefs des Premières Nations partagent une **vision commune du développement** sur les territoires⁴, 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.

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 [Assemblée nationale du Québec](#), le 8 octobre 2019.

⁴ [Déclaration des Chefs de l'APNQL](#), adoptée par consensus le 16 novembre 2021.

Commentaires sur le contenu du Projet de loi 11

Un allègement administratif, mais à quel prix?

Au cours de la dernière année, le gouvernement du Québec a clairement affirmé sa volonté d'accélérer le développement du territoire, en mettant l'accent sur la croissance économique. Cette accélération se traduit dans le Projet de loi 11-*Loi modifiant diverses dispositions principalement aux fins d'allègement du fardeau réglementaire et administratif* par un allègement réglementaire visant à réduire le fardeau administratif des entreprises (Projet de loi 11).

Or, pour les raisons qui suivent, cette approche ne s'accompagne pas à notre avis de garanties suffisantes quant au maintien de la qualité, de la rigueur et de la conformité des processus administratifs.

Dispositions concernant les fonctions ministérielles en matière d'allègement du fardeau réglementaire et administratif et la révision de certaines exigences de reddition de comptes (Chapitres I et XVI)

Les risques de la dérèglementation des activités des entreprises

Centralisation des pouvoirs

Le gouvernement (Conseil des ministres) pourra modifier ou abroger tout règlement, même un règlement normalement contrôlé par un autre ministère, au nom de l'allègement du fardeau réglementaire et administratif des entreprises (art. 4 du Projet de loi 11). Cet allègement réglementaire signifie qu'un règlement qui a pour vocation d'encadrer un secteur donné pourrait être réduit ou supprimé pour accélérer des projets ou faciliter certaines activités économiques (ex. : conditions d'octroi des permis, exigences environnementales, obligations de protection de la santé ou de la sécurité, etc.).

De plus, les contrôles habituels actuels, tels que la consultation et les analyses d'impact, pourraient ainsi être réduits ou contournés, ce qui ultimement pourrait impacter les droits et intérêts des Premières Nations.

Bien que l'intention de favoriser l'entrepreneuriat, la croissance des entreprises et le développement des marchés soit louable, la centralisation du pouvoir d'allègement réglementaire entre les mains du ministre de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE) est inquiétante (Art. 1 et 2 du Projet de loi 11). Une telle centralisation aurait pour conséquence de marginaliser les ministères spécialisés, dont les expertises techniques sont essentielles pour guider les assouplissements réglementaires de manière plus ciblée et adaptée.

Surallègement réglementaire

Jusqu'ici, lorsque certains ministères ou organismes québécois (ex. MELCCFP, MRNF) voulaient ajouter une nouvelle formalité administrative pour les entreprises (formulaire, rapport, obligation de suivi, processus d'autorisation, etc.), il devait en retirer une équivalente, pour compenser.

Avec le Projet de loi 11, le gouvernement prévoit que le MEIE devra proposer une nouvelle politique (art. 5 du Projet de loi 11) qui devra notamment :

- Élargir le nombre de ministères et organismes assujettis à l'exigence d'allègement;
- Prévoir que, pour certains ministères, chaque nouvelle formalité imposée aux entreprises entraîne l'abolition de deux formalités administratives existantes.

La possibilité pour le MEIE de prévoir dans sa nouvelle politique sur l'allègement réglementaire, une règle du « deux pour un » (art.5 du Projet de loi 11), qui consiste à éliminer deux formalités administratives chaque fois qu'une nouvelle est ajoutée, soulève de sérieuses préoccupations pour les Premières Nations. En effet, l'absence de définition claire et de critère de sélection dans le Projet de loi 11 sur les mesures administratives pouvant être abolie soulève un risque de réduction arbitraire des procédures de suivi et de garanties de protection.

Les risques de la fragilisation du suivi et de la transparence

Par ailleurs, le fait que le Projet de loi 11 prévoit aussi le retrait d'exigences pour la mise en œuvre et la reddition de comptes prévues à plusieurs lois est préoccupant (Art. 183 et 185 du Projet de loi 11). Rappelons que l'existence de ces rapports permet de vérifier si une loi répond réellement aux besoins qui l'ont justifié, si elle est appliquée correctement, ou encore d'identifier des lacunes ou des problèmes d'exécution. Leur suppression réduira la capacité des ministères, du public et des parties prenantes à surveiller la conformité et à assurer la traçabilité des décisions.

Par exemple, dans le cadre de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (LCPN), plusieurs nouveaux statuts ont été introduits en 2021, notamment les aires protégées d'initiative autochtone et les aires protégées d'utilisation durable (art. 4.3 et art. 27 de la LCPN). En retirant les obligations de production de rapports de reddition de compte, cela compromettra la capacité d'assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre et de l'efficacité concrète de ces nouveaux statuts.

RECOMMANDATION #1

Maintenir les pouvoirs réglementaires auprès des ministères auxquels la responsabilité des divers règlements incombe étant donné qu'ils détiennent l'expertise nécessaire pour justifier de potentiels allègements réglementaires.

RECOMMANDATION #2

Retirer du Projet de loi 11 la possibilité de modifier ou d'éliminer les procédures de suivi, de reddition de comptes et de consultations prévues dans les règlements.

RECOMMANDATION #3

Dans le cas où la recommandation #2 serait écartée, prévoir un mécanisme alternatif garantissant le suivi, la conformité et l'efficacité des lois.

Dispositions concernant le secteur forestier (Chapitre VII)

Acériculture

Les modifications proposées à la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (LADTF) (art. 65 à 67 du Projet de loi 11) visant à allonger la validité des permis d'acériculture sont préoccupantes pour les Premières Nations. Cette mesure prolongera l'occupation de leurs territoires, et ce, sans leur consentement préalable, libre et éclairé, étant donné qu'aucune consultation n'est prévue parallèlement pour mesurer les impacts sur leurs droits.

RECOMMANDATION #4

Le Projet de loi 11 doit prévoir un processus de consultation et d'accommodement distinct auprès des Premières Nations concernées avant l'approbation de l'allongement de la validité des permis de culture et d'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles.

Projets pilotes

L'article 70 du Projet de loi 11 prévoit l'insertion de l'article 254.1 à la LADTF qui permet au gouvernement d'autoriser le ministre à mettre en œuvre un projet pilote concernant toute matière visée par la loi ou ses règlements.

- L'alinéa 2 de cet article 254.1 de la LADTF précise que le projet pilote détermine les normes, obligations, mécanismes de surveillance et de reddition de comptes et les dispositions liées aux infractions qui lui sont applicables. L'article manque toutefois de précision sur qui déterminera ces éléments et dans quel type de document ils seront définis. Il est difficile de comprendre sur quel motif un projet pilote serait accepté. L'établissement de critères clairs et spécifiques d'aide à la décision est nécessaire.

- De plus, des dispositions devraient être ajoutées dans le projet de loi afin de nécessiter l'implantation d'un processus de consultation et d'accommodement auprès des Premières Nations concernées en amont de la mise en œuvre d'un projet pilote.
- L'obtention de l'appui et du consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations concernées devrait être ajoutée comme critère pour alimenter la décision d'approuver ou non la mise en œuvre d'un projet pilote.
- Au troisième alinéa de l'article 254.1 de la LADTF, il est précisé que le ministre peut, avec l'autorisation du gouvernement, modifier ou annuler un projet pilote. Ce pouvoir semble arbitraire et une telle décision devrait faire l'objet d'une consultation auprès des Premières Nations concernées dans l'objectif d'avoir leur consentement préalable, libre et éclairé. L'article 254.1 de la LADTF devrait également prévoir l'obligation pour le gouvernement de produire un document public justifiant une telle décision, qui devrait être prise dans le respect des droits des Premières Nations impactées.
- La potentielle prolongation d'un projet pilote devrait également faire l'objet d'une consultation auprès des Premières Nations concernées afin d'évaluer les impacts que celle-ci pourrait occasionner sur leurs droits et intérêts.
- Le cinquième alinéa de l'article 254.1 de la LADTF prévoit que le gouvernement doit publier les résultats du projet pilote au maximum un an après sa fin. Bien que cette étape soit importante, nous recommandons que des redditions de compte annuelles soient également prévues à la LADTF afin d'informer adéquatement les Premières Nations concernées sur l'avancement du projet et s'il y a lieu, y apporter des changements pour répondre à leurs préoccupations et recommandations.

RECOMMANDATION #5

Le Projet de loi 11 doit établir clairement :

- Les critères de sélection des projets pilotes afin d'assurer leur pertinence, selon les besoins. Ces critères doivent comprendre l'obtention du consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations.
- Qui déterminera les normes, obligations, mécanismes de surveillance et de reddition de comptes et les dispositions liées aux infractions des projets pilotes et où seront consignés ces éléments;
- La mise en place de processus de consultation des Premières Nations concernées avant la mise en œuvre, la modification et l'annulation d'un projet pilote;
- La publication de documents de reddition de compte à la suite de décisions touchant un projet pilote et le partage desdits documents aux Premières Nations concernées.

Conclusion

Les Premières Nations sont les premiers témoins et les premières impactées par les répercussions de l'exploitation de leurs territoires. L'allégement réglementaire prévu par le Projet de loi 11 en vue de diminuer le fardeau administratif du gouvernement du Québec ne doit pas se faire au détriment de la protection des droits et intérêts des Premières Nations et de l'environnement.

L'APNQL est convaincue qu'il est possible d'améliorer la compétitivité des entreprises sans mettre à mal les actuels mécanismes de suivi, de reddition de compte, de transparence et de protection de l'environnement instaurés par les règlements actuels.

L'APNQL réitère que le Projet de loi 11 doit être modifié en prenant en compte les recommandations suivantes :

1. **RECOMMANDATION #1 :** Maintenir les pouvoirs réglementaires auprès des ministères auxquels la responsabilité des divers règlements incombe étant donné qu'ils détiennent l'expertise nécessaire pour justifier de potentiels allègements réglementaires.
2. **RECOMMANDATION #2 :** Retirer du Projet de loi 11 la possibilité de modifier ou d'éliminer les procédures de suivi, de reddition de comptes et de consultations prévues dans les règlements.
3. **RECOMMANDATION #3 :** Dans le cas où la recommandation #2 serait écartée, prévoir un mécanisme alternatif garantissant le suivi, la conformité et l'efficacité des lois.
4. **RECOMMANDATION #4 :** Le Projet de loi 11 doit prévoir un processus de consultation et d'accommodement distinct auprès des Premières Nations concernées avant l'approbation de l'allongement de la validité des permis de culture et d'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles.
5. **RECOMMANDATION #5 :**

Le Projet de loi 11 doit établir clairement :

- Les critères de sélection des projets pilotes afin d'assurer leur pertinence, selon les besoins. Ces critères doivent comprendre l'obtention du consentement préalable, libre et éclairé des Premières Nations.
- Qui déterminera les normes, obligations, mécanismes de surveillance et de reddition de comptes et les dispositions liées aux infractions des projets pilotes et où seront consignés ces éléments;
- La mise en place de processus de consultation des Premières Nations concernées avant la mise en œuvre, la modification et l'annulation d'un projet pilote;
- La publication de documents de reddition de compte à la suite de décisions touchant un projet pilote et le partage desdits documents aux Premières Nations concernées.