



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ

CET – 070M
C.G. – P.L. 57
Occupation du
territoire forestier

MÉMOIRE SUR LE PROJET DE LOI N^o 57 :
LOI SUR L'OCCUPATION DU TERRITOIRE
FORESTIER

**Présenté à la Commission de l'économie et du
travail de l'Assemblée nationale du Québec**

**Comité consultatif pour l'environnement
de la Baie James**

Septembre 2009

Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) a pour mandat de superviser l'administration du régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. De fait, le CCEBJ constitue l'organisme officiel auquel les gouvernements font appel durant l'élaboration de lois et de règlements pouvant avoir une incidence sur le régime du chapitre 22.

Le CCEBJ a également pour mandat de commenter les plans généraux d'aménagement forestier avant leur approbation par le ministre des Ressources naturelles (Convention, al. 22.3.34).

Les membres du CCEBJ sont nommés à parts égales par les parties signataires visées par le chapitre 22 de la Convention, c'est-à-dire le gouvernement du Canada, celui du Québec et l'Administration régionale crie (ARC).

Les commentaires du CCEBJ ne visent pas l'ensemble du projet de loi, mais plutôt les dispositions qui ont une incidence sur le régime de protection de l'environnement et du milieu social.

Bien que le CCEBJ ait été consulté sur le Livre Vert concernant la refonte du régime forestier, nous regrettons qu'aucune consultation n'ait été effectuée pendant la période de réflexion gouvernementale ayant mené au changement d'approche reflété par le projet de loi n° 57.

Nous tenons à souligner que le projet de loi doit être conforme au régime forestier adapté de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le Québec et les Cris (dite « Paix des Braves »). Cette entente spécifique au territoire de la Baie James ne peut pas être amendée sans le consentement du gouvernement du Québec et des Cris.

Soulignons également que le régime forestier adapté est lié par les principes directeurs du chapitre 22 de la Convention, et demeure donc étroitement lié aux dispositions du régime de protection de l'environnement et du milieu social. Ces principes incorporent aussi la protection des droits et intérêts des Cris décrits au chapitre 24 de la Convention. Ce dernier a trait au régime de chasse, de pêche et de piégeage.

1. LE CONCEPT D'« OCCUPATION DU TERRITOIRE FORESTIER »

Le titre du projet de loi ne paraît pas pertinent car l'«occupation du territoire forestier» n'est pas définie dans les notes explicatives ni le texte de la loi. En outre, aucune disposition du projet de loi ne semble associée à la promotion de l'occupation du territoire forestier.

En ce qui concerne le territoire de la Baie James, soulignons qu'il est occupé de longue date par la Nation Crie d'Eeyou Istchee. En fait, plus de trois cents aires de trappe familiales cries couvrent ce territoire.

Nous suggérons que la loi soit plutôt nommée en fonction des concepts énoncés dans les notes explicatives, tels la «pérennité du patrimoine forestier» et l'«aménagement durable des forêts». Cette loi devrait donc porter le nom de « Loi sur l'aménagement durable des forêts ».

2. LE TRANSFERT DE POUVOIRS EN MATIÈRE DE GESTION FORESTIÈRE AUX RÉGIONS

Le projet de loi n° 57 aurait pour effet de confirmer le transfert de pouvoirs amorcé par le gouvernement du Québec en vertu du programme de création des Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). À titre de conseiller des gouvernements, le CCEBJ souligne l'importance de respecter les dispositions de la Convention et de la Paix des Braves. Ces ententes ont notamment pour but d'assurer la participation des Cris à l'aménagement du territoire et de la forêt.

En créant des commissions régionales et en finançant leurs activités, le gouvernement visait la prise en charge régionale de la gestion forestière et l'utilisation harmonieuse du territoire. Or, ce programme n'est pas adapté au territoire de la Baie James : d'un côté, la Conférence régionale des élus de la Baie James (CRÉBJ) représente les municipalités non autochtones et, de l'autre, l'Administration régionale crie représente les communautés cries. Or, ce programme ne tient pas compte des organismes mis sur pied dans le cadre des ententes conclues avec les Cris ni des compétences territoriales prévues dans celles-ci.

Ces lacunes font en sorte que la CRRNT nommée par la CRÉBJ a entrepris, de façon unilatérale et avec le financement obtenu du gouvernement du Québec, des travaux pour l'élaboration d'un plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT). Il importe de signaler que ni le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) (GCCEI), ni l'ARC, ni même la CRÉ-ARC n'ont eu cette opportunité malgré de nombreuses demandes en ce sens, et malgré leurs juridictions respectives. Comme ce plan doit déterminer les priorités d'utilisation des ressources naturelles et du territoire, le respect des

mécanismes de participation des Cris dans la Convention et la Paix des Braves nous apparaît incontournable.

Par ailleurs, le projet de loi propose que les nouveaux plans d'aménagement forestier intégré (PAFI) soient conformes au PRDIRT (art. 55). Dans le contexte actuel de la gestion des ressources sur le territoire de la Baie James, une telle mesure ne ferait que confirmer le rôle inquiétant d'une commission régionale menée par la CRÉBJ; cette situation est d'autant plus inacceptable que le projet de loi ne reconnaît pas le GCCEI, l'ARC ou la CRÉ-ARC comme des entités pouvant réaliser les PRDIRT en vertu de leurs juridictions.

Il en est de même pour la consultation prévue sur la localisation des zones de sylviculture intensive (ZSI), qui serait menée par les conférences régionales des élus (art. 17 à 19). Il faut noter que les ZSI ne peuvent pas être implantées dans le territoire de la Baie James à moins que le gouvernement du Québec et les Cris ne consentent à des amendements à la Paix des Braves à cet effet.

Au terme de cette consultation, le ministre entreprendrait à son tour une consultation des communautés autochtones. Or, les consultations proposées devraient à tout le moins être équivalentes aux mécanismes de la Convention et de la Paix des Braves qui prévoient une participation réelle et significative des Cris, et ce, en amont du processus. Cette participation est d'autant plus cruciale en raison des impacts appréhendés de la sylviculture intensive sur les habitats fauniques d'intérêt pour les Cris.

À cet égard, il importe de rappeler que les droits des Cris ne sont pas circonscrits aux terres de catégorie I; certains droits, notamment en ce qui a trait à l'exploitation faunique, s'étendent à l'ensemble du territoire de la Baie James (terres de catégorie II et III comprises). De plus, leur organisation territoriale repose sur un système de territoires de chasse dont la Convention reconnaît la pérennité.

Le projet de loi accorderait au ministre le pouvoir d'adopter des mesures spécifiques pour le territoire du régime forestier adapté de la Paix des Braves (art.361). Cette disposition, la seule référence dans le projet de loi à une entente conclue avec les Cris, est trop vague. Depuis l'amorce des travaux entourant la refonte du régime forestier en 2008, la réflexion sur l'arrimage des mesures proposées avec les ententes signées avec les Cris a très peu progressé. Présentement, l'article 361 ne rencontre pas l'obligation gouvernementale d'inclure le régime forestier adapté de la Paix des Braves dans la législation.

Le CCEBJ est d'avis que, pour le territoire de la Baie James, le projet de loi doit intégrer le régime forestier adapté dans le nouveau régime forestier; ceci assurerait sa conformité avec les mécanismes de la Convention et de la

Paix des Braves. De plus, les dispositions du projet de loi doivent tenir compte du rôle joué par les organismes de la Convention et de la Paix des Braves afin d'éviter les doublages et d'assurer la participation des Cris.

Le régime de protection de l'environnement et du milieu social mis sur pied en 1975 était fondé sur la possibilité d'adapter les lois et les règlements pour le territoire de la Baie James; le CCEBJ devait agir comme courroie de transmission à cet égard. La mise sur pied d'un régime forestier adapté a été une demande répétée du CCEBJ. Il serait malheureux que le projet de loi no 57 passe sous silence cet avancement majeur en matière d'aménagement durable des forêts.

3. LES CONTRATS À DES ENTREPRISES FORESTIÈRES

Le projet de loi prévoit l'octroi de contrats à des entreprises pour des activités de planification ou d'aménagement forestier et pour le transport du bois. Dans l'esprit de la Convention et de la Paix des Braves, le CCEBJ recommande que les organismes et les entreprises cris soient considérés de façon prioritaire pour l'octroi de contrats sur le territoire de la Baie James. Cela permettrait de renforcer les mécanismes de développement économique de ces deux ententes.

4. LA LOCALISATION DES REFUGES BIOLOGIQUES

Le projet de loi prévoit la désignation de refuges biologiques pour préserver les forêts mûres et surannées (art. 30 à 32). Le CCEBJ appuie les mesures de conservation de la biodiversité. Nous signalons toutefois que les refuges de biodiversité, à l'instar des autres objectifs de protection et de mise en valeur (OPMV), font partie intégrante des plans généraux d'aménagement forestier (PGAF).

En vertu du régime forestier adapté de la Paix des Braves, cela implique que la localisation des refuges biologiques résulte d'un exercice de concertation entre le producteur forestier et le maître de trappe cri. Le CCEBJ a toutefois observé, lors de l'analyse des PGAF en 2007 et 2008, que les refuges biologiques chevauchaient parfois les sites d'intérêts ou les territoires d'intérêt faunique identifiés par les maîtres de trappe cris. De toute évidence, ces derniers n'avaient pas été consultés quant à la localisation de ces refuges.

Le CCEBJ croit que la réforme du régime forestier doit permettre d'améliorer la mise en œuvre des dispositions de la Paix des Braves. Aussi le projet de loi devrait rappeler, pour le territoire de la Baie James, la participation des Cris à la localisation des refuges fauniques.

5. LA FORÊT DE PROXIMITÉ

En raison du rôle fondamental de la forêt pour la pratique des activités traditionnelles par les Cris, certaines communautés pourraient être intéressées par des projets de forêts de proximité. À certains égards, l'expérience de la Forêt modèle crie de Waswanipi et les modalités du régime forestier adapté correspondent aux objectifs d'une forêt gérée selon les besoins de la communauté. C'est pourquoi les organismes du régime forestier adapté pourraient sonder l'intérêt des communautés crie et travailler à l'élaboration de nouveaux projets.

Dans l'éventualité où un projet de forêt de proximité serait présenté par un organisme non autochtone de la Baie James, il importe que les Cris soient consultés si le projet concerne une de leurs aires de trappe. En outre, les Cris devraient jouer un rôle significatif dans la gestion d'une telle forêt de proximité, en particulier si elle prévoit l'approvisionnement en bois d'une communauté voisine.

6. LA NOUVELLE POLITIQUE DE CONSULTATION

Le projet de loi prévoit l'adoption d'une politique de consultation sans faire référence à l'actuelle *Politique de consultation concernant les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier*. Comme cette dernière, la nouvelle politique de consultation devrait consacrer le rôle du CCEBJ concernant les politiques, les lois et les règlements pouvant avoir une incidence sur le régime de protection de l'environnement et du milieu social du chapitre 22 de la Convention.

7. L'AMENDEMENT À LA LOI SUR LA QUALITÉ DE L'ENVIRONNEMENT (LQE)

Le projet de loi propose d'amender la LQE afin de remplacer les «plans généraux d'aménagement forestier» par les «plans tactiques d'aménagement forestier intégré» (art. 319). Bien qu'il s'agisse d'une modification mineure, il faut souligner que le chapitre II de la LQE met en œuvre le chapitre 22 de la Convention. Dès lors, les amendements proposés doivent faire l'objet d'un consensus entre les parties intéressées, en l'occurrence le gouvernement du Québec et l'Administration régionale crie (ARC).

CONCLUSION

Le CCEBJ est particulièrement préoccupé par les modalités actuelles de transfert de pouvoirs de gestion forestière aux régions. Le projet de loi n° 57, loin de rectifier le tir, confirme la dérive actuelle. Ainsi, la Commission régionale sur les ressources et le territoire de la Baie James maintiendrait son rôle concernant les priorités d'utilisation des ressources et du territoire. Qui plus est, la Conférence régionale des élus de la Baie-James serait mandatée pour mener les consultations concernant la localisation des zones de sylviculture intensive.

Rappelons qu'aucun des organismes mentionnés ci-haut n'a de représentation autochtone et que le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee), l'ARC et la CRÉ-ARC n'ont pas été invités à jouer un rôle similaire alors qu'ils ont la juridiction pour le faire. C'est pourquoi le CCEBJ estime que le projet de loi doit faire référence aux dispositions des ententes conclues avec les Cris, notamment la Convention de la Baie James et du Nord québécois et l'Entente concernant une nouvelle relation entre le Québec et les Cris (« Paix des Braves »). Le projet de loi doit intégrer par référence le régime forestier adapté de la Paix des Braves.

La Convention et la Paix des Braves prévoient les modalités de participation des Cris aux décisions concernant l'utilisation du territoire et la gestion de la forêt. Soulignons que la Constitution canadienne prévoit, en cas d'incompatibilité entre une loi et un accord avec une nation autochtone, la préséance de cette dernière.

Nous concluons en rappelant l'importance de nommer le projet de loi en fonction de son objectif et en respectant l'occupation ancestrale du territoire de la Baie James par les Cris. Nous recommandons donc de le nommer « Loi sur l'aménagement durable des forêts ».



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ

CET – 070M
C.G. – P.L. 57
Occupation du
territoire forestier
VERSION ANGLAISE

BRIEF ON BILL 57:
FOREST OCCUPANCY ACT

**Submitted to the National Assembly of Québec's
Committee on Labour and Economy**

**by the
James Bay Advisory Committee
on the Environment**

September 2009

The mission of the James Bay Advisory Committee on the Environment (JBACE) is to oversee the administration and management of the environmental and social protection regime established by Section 22 of the James Bay and Northern Québec Agreement (the "James Bay Agreement"). Accordingly, the JBACE is the official forum for advising responsible governments during the formulation of laws and regulations that might affect the Section 22 regime.

The JBACE's functions also include commenting on general forest management plans before they are approved by the Minister of Natural Resources and Wildlife (James Bay Agreement, par. 22.3.34).

The members of the JBACE are equally appointed by the signatory parties to Section 22 of the Agreement, namely, the governments of Canada and Québec and the Cree Regional Authority (CRA).

The comments made in this brief pertain solely to the provisions of Bill 57 that affect the environmental and social protection regime.

Although the JBACE was consulted about the Green Paper on the New Forest Regime, no consultations were carried out when the government deliberated the new approach set out in Bill 57.

We would like to emphasize that the bill must comply with the adapted forest regime set out in the Agreement Concerning a New Relationship Between Québec and the Crees (the "Peace of the Braves"). This agreement, which is specific to the James Bay territory, cannot be amended without the consent of the Québec government and the Crees.

We would also like to point out that the adapted forest regime is subject to the guiding principles of Section 22 of the James Bay Agreement and therefore continues to be closely related to the provisions of the environmental and social protection regime. These principles also include protection of the Crees' rights and interests, as described in Section 24 of the Agreement. This section concerns the hunting, fishing and trapping regime.

1. **Concept of "forest occupancy"**

The title of the bill does not seem appropriate, given that "forest occupancy" is not defined in either the explanatory notes or the body

of the bill. Furthermore, not one provision in the bill seems to promote forest occupancy.

The James Bay territory has long been occupied by the Cree Nation of Eeyou Istchee; in fact, there are more than 300 Cree family traplines in the territory.

We suggest that the name of the statute be based on concepts set out in the explanatory notes to the bill, such as "sustainability of the forest heritage" or "sustainable forest development." The statute should therefore be called "An Act respecting sustainable forest development."

2. Transfer of forest management responsibilities to the regions

Bill 57 would give effect to the transfer of responsibilities initiated by the Québec government through the program to create regional land and natural resources commissions (CRRNT). As an advisory body to the responsible governments, the JBACE must stress the importance of respecting the provisions of the James Bay Agreement and the Peace of the Braves. One purpose of both agreements is to involve the Crees in land and forest development and management.

The government's aim in creating and funding regional commissions was to make the regions responsible for forest management and harmonious land use planning. However, the program is not suited to the James Bay territory; on the one hand, the James Bay regional conference of elected officers (CRÉBJ) represents non-Aboriginal municipalities and, on the other hand, the Cree Regional Authority represents Cree communities. The program does not take account of the bodies established pursuant to agreements entered into with the Crees or the territorial jurisdiction provided in such agreements.

These deficiencies are such that the CRRNT appointed by the CRÉBJ has begun, in a unilateral fashion and with funding obtained from the Québec government, preparing a regional plan for integrated land and resource development (PRDIRT). It is important to note that neither the Grand Council of the Crees of Eeyou Istchee (GCCEI), nor the CRA, nor even the CRÉ-CRA has had the opportunity to play this role despite the many requests made, and despite their respective jurisdiction. Given that the purpose of the plan is to determine the priorities for land and natural resource use in the region, it seems to us that respecting the mechanisms for Cree involvement provided for

in the James Bay Agreement and the Peace of the Braves is imperative.

Moreover, Bill 57 proposes that the new integrated forest development plans be consistent with the regional plan for integrated land and resource development (s. 55). In the current context of resource management in the James Bay territory, such a measure would only confirm the disquieting role played by a regional commission led by the CRÉBJ; this situation is all the more unacceptable in that the bill does not recognize the GCCEI, the CRA or the CRÉ-CRA as entities that can carry out regional plans in accordance with their jurisdiction.

Similarly, the regional conferences of elected officers would be responsible for holding consultations on the location of intensive silviculture zones (ISZs) (ss. 17 to 19). It should be noted that ISZs cannot be implemented in the James Bay territory unless the Québec government and the Crees agree to amend the Peace of the Braves for that purpose.

The Minister would consult Native communities on the proposed zones *after* the consultations have been carried out. At the very least, the consultations should be equivalent to the mechanisms provided for in the James Bay Agreement and the Peace of the Braves, which provide for real and meaningful involvement of the Cree people upstream from the process. Cree involvement in these decisions is all the more crucial considering the feared impacts of intensive silviculture on wildlife habitat of special interest to the Crees.

In this regard, it is important to remember that the treaty rights of the Cree people do not apply solely to Category I lands; some, including the right to harvest wildlife, apply to the entire James Bay territory (including Category II and III lands). Moreover, their territorial organization is based on a trapline system that the James Bay Agreement recognizes in perpetuity.

Bill 57 would empower the minister to implement special measures for the territory covered by the adapted forest regime under the Peace of the Braves (s. 361). This provision, the only reference in the bill to an agreement entered into with the Crees, is too vague. The discussions on aligning the proposed measures with the agreements signed with the Crees have made very little progress since the reform of the forestry regime began in 2008. At present, section 361 does not meet the government obligation of including the adapted forest regime under the Peace of the Braves in the legislation.

In the JBACE's opinion, Bill 57 must include the adapted forest regime in the new forestry regime in the James Bay territory and thus make sure that the regime is consistent with the mechanisms provided for in the James Bay Agreement and the Peace of the Braves. Furthermore, the bill must take account of the role played by the bodies established by these two agreements in order to avoid overlap and ensure the involvement of the Cree people.

The environmental and social protection regime created in 1975 was based on the ability to adapt laws and regulations to the territory; the JBACE was to act as the transmission belt in that respect. The creation of an adapted forest regime was repeatedly requested by the JBACE: it would therefore be unfortunate if Bill 57 ignored this major advance in sustainable forest management.

3. Contracts awarded to forest management enterprises

The bill provides for the award of contracts to forest management enterprises for forest planning and development or timber transportation. In keeping with the spirit of the James Bay Agreement and the Peace of the Braves, the JBACE recommends that Cree bodies and enterprises be given priority when such contracts are awarded for activities in the James Bay territory. Doing so would strengthen the economic development mechanisms in these two agreements.

4. Location of biological refuges

Bill 57 provides for the designation of forest areas as biological refuges in order to protect certain mature or overmature forests (ss. 30 to 32). The JBACE supports biodiversity conservation measures, but must point out that biodiversity refuges, like the other forest resource protection and development objectives, are an integral component of general forest management plans.

In accordance with the adapted forestry regime provided for in the Peace of the Braves, this means that the location of biological refuges must be determined jointly by the forest producer and the Cree tallyman concerned. However, the JBACE noted that some of the biological refuges contained in the general forest management plans studied in 2007 and 2008 overlapped sites of interest or areas presenting wildlife interest identified by Cree tallymen. Clearly, the tallymen were not consulted on the boundaries of the refuges.

The JBACE believes that the reform of Québec's forest regime must improve application of the provisions of the Peace of the Braves. Also, Bill 57 should reiterate Cree participation in defining the boundaries of biological refuges in the James Bay territory.

5. Local forests

Considering the forest's crucial role in Cree traditional activities, some communities might find the creation of local forests an interesting idea. In some ways, the Waswanipi Cree Model Forest experience and the adapted forestry regime are consistent with the aims of a local forest that is managed according to the community's needs. The bodies established for the adapted forest regime could be called on to survey the interest of Cree communities and develop proposals for local forests.

In the event that a local forest proposal is made by a non-Aboriginal body from James Bay and the proposed forest affects a Cree trapline, the Crees must be consulted. Moreover, the Crees should play a significant role in managing local forests, especially if the forest concerned is to supply timber to a neighbouring community.

6. New consultation policy

Bill 57 provides for the adoption of a consultation policy, but makes no reference to *Québec's Consultation Policy on Orientations for the Management and Development of the Forest Environment*. Like this policy, the new consultation policy should entrench the JBACE's advisory role concerning policies, laws and regulations that might affect the environmental and social protection regime of Section 22 of the James Bay Agreement.

7. Amendment of the *Environment Quality Act*

Bill 57 would amend the *Environment Quality Act* (EQA) by replacing "general forest management plans" by "tactical plans for integrated forest development" (s. 319). Although this is a minor amendment, Chapter II of the EQA gives effect to Section 22 of the James Bay Agreement; consequently, the proposed amendments must be the

subject of consensus among the parties concerned, namely, the Québec government and the Cree Regional Authority.

Conclusion

The JBACE is particularly concerned about the current arrangements for transferring responsibility for forest management to the regions. Far from changing tack, Bill 57 still steers off course. For instance, the regional land and natural resources commission for James Bay would remain responsible for determining the priority usages of land and natural resources. What's more, the James Bay regional conference of elected officers would be responsible for holding the consultations on the location of intensive silviculture zones.

It is important to note that neither of the above bodies represents Aboriginal people, and that the GCCEI, the CRA and the CRÉ-CRA were not invited to play a similar role, even though they have the jurisdiction to do so. Therefore, the JBACE feels that Bill 57 must reflect the provisions of agreements entered into with the Cree people, particularly the James Bay and Northern Québec Agreement and the Agreement Concerning a New Relationship Between le Gouvernement du Québec and the Crees of Québec (the "Peace of the Braves"). The bill must make specific reference to the adapted forest regime under the Peace of the Braves.

The James Bay Agreement and the Peace of the Braves provide for Cree involvement in land use and forest management decisions. Moreover, the Canadian Constitution provides that, in the event of an inconsistency between a law and a treaty with a First Nation, the treaty takes precedence.

We would like to conclude by reiterating the importance of naming the bill as a function of its objective and thereby respecting the Crees' ancestral occupancy of the James Bay territory. We therefore recommend that it be called "An Act respecting sustainable forest development."