



Les Autochtones et la gestion forestière

La Commission a reçu plusieurs mémoires de la part des Premières Nations du Québec, et tenu des séances de consultation publique spécialement consacrées à en discuter le contenu.¹ Par ailleurs, plusieurs mémoires déposés par des non-autochtones (compagnies, regroupements, etc.) ont décrit des points de vue très convergents par rapport aux orientations suggérées par les représentants autochtones.²

▼ Les droits ancestraux des Autochtones

Dès le début de ses travaux, la Commission a souligné qu'il n'entraîne pas dans son mandat de discuter des droits ancestraux des Premières Nations et, qu'en conséquence, ses travaux ne porteraient pas sur cette question. La Commission maintient cette position et ne tentera pas de décrire la nature et l'étendue des droits ancestraux que les Autochtones du Québec pourraient faire valoir, ni les territoires sur lesquels ces droits pourraient s'exercer.

Par contre, il ne convient pas de faire comme si les Autochtones étaient exactement dans la même situation juridique que les autres acteurs du domaine forestier. Cela équivaudrait à se fermer les yeux sur un élément important du dossier en espérant qu'il se règle, en quelque sorte, de lui-même ou ne produise aucun effet. Selon la Commission, il ne serait ni réaliste ni sage de faire comme si cette question importante n'existait pas, alors qu'elle resurgit régulièrement devant les tribunaux ou fait l'objet de contestation sur le terrain.

▼ La situation particulière des Autochtones

Les Québécois et les Canadiens ont été lents à reconnaître que les Autochtones, en tant que premiers habitants du pays, jouissaient de droits particuliers. Au cours des trente dernières années, toutefois, cette reconnaissance est devenue de plus en plus manifeste à mesure que ces droits, appelés « droits ancestraux ou issus de traités », ont été reconnus par les tribunaux³, l'Assemblée nationale⁴, le Gouvernement⁵, certaines lois⁶ et même la Constitution canadienne⁷.

Au moment de l'arrivée des premiers Européens, les Autochtones habitant le Québec étaient des nomades, vivant de chasse, de pêche, de cueillette et de piégeage. Leur lien traditionnel avec la forêt est donc à la fois historique et culturel; ce lien subsiste encore aujourd'hui, surtout dans les forêts publiques.

Sans entrer sur le strict terrain juridique, la Commission peut toutefois s'appuyer sur un consensus de plus en plus répandu à l'effet que les Autochtones, en raison de leur situation juridique, sont appelés à jouer un rôle particulier dans la gestion des ressources naturelles et, notamment, dans celle des forêts. Dans la pratique, ce consensus s'est traduit par une reconnaissance tacite de ce rôle particulier. À titre d'exemple, le Procureur général du Québec l'a récemment fait valoir dans son mémoire à la Cour suprême du Canada dans l'affaire concernant la Première Nation Tlingit de *Taku River* en Colombie-Britannique :

« On ne saurait sous-estimer l'impact considérable qu'a eu l'entrée en vigueur de l'art. 35 [de la Constitution canadienne] et le vaste développement jurisprudentiel des années 1990 sur les relations entre les peuples autochtones et les gouvernements fédéral et provinciaux. Les gouvernements n'agissent plus comme si les peuples autochtones étaient sans droit. Dorénavant, ils cherchent par des moyens législatifs et administratifs à prendre en compte la présence des Autochtones sur le territoire et à développer de meilleures relations avec eux, notamment en les faisant participer davantage au développement économique et en favorisant une plus grande harmonisation entre leurs activités traditionnelles et l'exploitation des ressources naturelles.

Cela se manifeste, d'une part, par la conclusion de nombreuses ententes entre le gouvernement du Québec et les communautés autochtones sur des sujets variés et, d'autre part, par un souci grandissant du gouvernement du Québec de tenir compte du point de vue des Autochtones lorsque cela est possible, que cela découle d'obligations législatives ou de politiques administratives que peuvent se donner de temps à autre les ministères et organismes dont les actions sont les plus susceptibles d'affecter les intérêts des groupes autochtones. »⁸

Ce mémoire du Procureur général donne de nombreux exemples où une telle consultation particulière est exigée par la loi⁹ ou par les politiques gouvernementales¹⁰. Il s'agit d'une pratique préconisée à l'échelle canadienne¹¹ et qui pourrait avoir des répercussions internationales¹². Dans son jugement rendu le 18 novembre 2004 sur l'affaire *Taku River*, la Cour suprême du Canada confirme le devoir du Gouvernement de consulter et, au besoin, d'accommoder les communautés autochtones qui revendiquent des droits sur un territoire, si la revendication paraît sérieuse en droit, et ce, même si les droits revendiqués n'ont pas été établis. La Cour confirme par là deux jugements de la Cour d'appel de Colombie-Britannique portant sur des affaires où la gestion de la forêt publique est en cause.

Dans l'évolution de cette perspective, le gouvernement du Québec et les Premières Nations ont récemment élaboré une politique de coordination des différentes stratégies concernant le développement des nations autochtones.¹³ Le Conseil conjoint des élus constitue un lieu d'échanges politiques qui a débuté ses travaux en septembre 2003. Depuis, quatre réunions formelles ont été tenues et plusieurs tables techniques ont été mises sur pied. Ce conseil est composé de six élus, dont trois proviennent du gouvernement du Québec et trois des nations autochtones. Les thématiques majeures abordées sont le territoire et les ressources, la fiscalité et le développement de l'économie, ainsi que les services de la population autochtone à l'intérieur et hors réserve.

Le mandat de ce comité dépasse largement les questions reliées au développement forestier. Toutefois, il est très clair, pour l'ensemble des participants, que la « question forestière » constitue un des éléments centraux de la problématique discutée.

▼ L'encadrement des processus de participation dans la gestion forestière

Dans les mémoires que la Commission a reçus de la part des Premières Nations du Québec, le type de gestion forestière préconisée est celui d'une gestion intégrée des ressources, basée sur une exploitation de la ressource ligneuse respectueuse de la protection de l'environnement et de la conservation de la diversité biologique. Ces préoccupations rejoignent celles de la majorité des intervenants qui se sont présentés devant la Commission.

Par ailleurs, c'est à l'égard du cadre de gestion qui doit être instauré pour assurer la mise en œuvre de cette gestion forestière intégrée que les Autochtones font des demandes spéciales liées à leur statut juridique particulier. Que ce soit à titre de « cogestionnaires¹⁴ », de « partenaires de plein droit¹⁵ » ou d'« acteurs de premier plan¹⁶ », ils souhaitent que leur participation à la gestion forestière soit « significative », « réelle » et « déterminante », et qu'elle couvre toutes les étapes de la gestion forestière, à partir de la planification générale jusqu'à la récolte annuelle de bois.

C'est pourquoi le Gouvernement, s'appuyant précisément sur la pratique qui s'est développée au Québec, a commencé à mettre au point, avec certaines Premières Nations, des modes particuliers de participation des Autochtones à la gestion forestière.

▼ Les modes de participation découlant d'ententes globales

À l'heure actuelle, deux modes de participation des autochtones à la gestion forestière sont connus dans ce cadre, ceux-ci étant présentés comme un des « chapitres » de ces ententes plus générales négociées entre le gouvernement du Québec et une ou plusieurs nations autochtones.

L'un de ces modes est déjà en vigueur : il s'agit du cadre de gestion prévu au chapitre de la *Paix des Braves* et portant sur les forêts.¹⁷ L'autre est encore à l'état de projet : il s'agit du processus de « participation réelle » décrit dans l'Entente de principe d'ordre général conclue avec les Innus de Mamuitun et de Nutashkuan et signée le 31 mars 2004 par les gouvernements du Québec et du Canada. Ces deux modèles sont assez différents l'un de l'autre.

Le modèle institué par la *Paix des Braves* s'inspire, naturellement, des mécanismes déjà mis en place en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement. Il s'agit d'une formule de cogestion où les grandes orientations de la gestion forestière sont décrites, de façon assez détaillée, dans une entente formelle qui porte sur la détermination des unités territoriales de référence, la détermination des unités d'aménagement forestier, la reconnaissance et la protection de sites d'intérêt particulier pour les Cris (25 % du territoire), le maintien d'un couvert forestier en territoire de trappe, la protection des territoires adjacents aux lacs et aux cours d'eau, le développement du réseau d'accès routier, les modes de récolte du bois (coupes en mosaïque), la préparation des plans généraux d'aménagement forestier et des plans annuels d'intervention forestière, le suivi des interventions forestières et de l'évolution de la forêt, etc. Pour surveiller la mise en œuvre de ces orientations, divers mécanismes conjoints ont été développés.

Il est évident qu'un tel modèle a un caractère relativement rigide. Toute modification des paramètres contenus dans l'entente originale nécessite un amendement et, déjà, il y a eu une nouvelle entente modifiée¹⁸ – moins de deux ans après la signature de la première – et ce n'est sans doute pas la dernière. Cette entente concerne la partie de la forêt québécoise qui est située le plus au nord et où le nombre d'utilisateurs est le plus restreint; de plus, ses paramètres ont été convenus entre les Cris et le Gouvernement. Aussi fait-elle l'objet de plusieurs critiques et on peut se demander si ce modèle pourrait s'appliquer dans la forêt située plus au sud, où les utilisations du milieu forestier sont beaucoup plus nombreuses et variées.

Le modèle de « participation réelle » prévu dans l'Entente de principe conclue avec les Innus est, quant à lui, plus flexible et tient compte de la multiplicité des intervenants sur le territoire. Il mise surtout sur un dialogue constant qui privilégie les échanges en amont, en mettant à contribution les gestionnaires de première ligne. Ce n'est qu'en cas de désaccord qu'un recours est prévu à des mécanismes conjoints et à des procédures de résolution des conflits. Toutefois, on ne connaît pas encore les modalités de fonctionnement d'un tel modèle puisque l'entente complémentaire qui les définira reste à négocier.

Malgré l'existence de nombreuses divergences entre ces deux « modèles », ils ont un point en commun : ils sont le résultat de plusieurs années de négociations et sont intégrés dans des ententes globales et officielles. Entre la signature de la *Convention de la Baie-James* (1975) et la signature de la *Paix des Braves* (2002), il s'est écoulé 27 ans. Entre le début plus officiel des négociations avec les Innus en 1979 et la signature des ententes formelles avec certaines communautés, prévues pour 2006, il se sera aussi écoulé plus de 25 ans.

Il n'y a pas lieu de s'étonner de ces délais; des ententes (ou des traités) qui engagent un très long avenir pour les nations autochtones et la population de l'ensemble du Québec méritent que les enjeux et les solutions soient approfondis.

Toutefois, la participation des autochtones aux mécanismes de participation recommandés par la Commission au chapitre 7 procède d'une analyse différente des enjeux en présence.

Les mandats des commissions forestières régionales, des instances locales de concertation et des organismes de planification à l'échelle des unités d'aménagement forestier exigent la participation, sur une base régulière, des principaux acteurs ayant différentes préoccupations à exprimer et contributions à faire tout au long de l'élaboration des plans régionaux de développement forestier et des différents plans d'aménagement forestier.

Ces mécanismes supposent l'existence d'une volonté de travail en commun adaptée aux particularités régionales et à la situation concrète des communautés autochtones dans les régions concernées. Dans ces mécanismes, la Commission a recommandé que les autorités politiques régionales non-autochtones jouent un rôle beaucoup plus important dans la gestion forestière.

Selon la même logique, il serait nécessaire que les autorités politiques des communautés autochtones situées dans ces régions jouent le même rôle, mais de façon plus précise.

Recommandation 8.1

Que les autorités politiques des communautés autochtones localisées dans les régions forestières rencontrent les autorités politiques de ces régions – MRC ou CRÉ – afin d’harmoniser les stratégies de communication et de participation et de s’entendre sur les mécanismes prévus de concertation.

Cette harmonisation serait basée sur une analyse des stratégies de concertation des différentes instances. Elle ferait notamment appel à une compréhension du *Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador* préparé par l’Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador.

La Commission ne saurait trop insister sur l’importance d’une telle concertation à l’échelle régionale. Celle-ci devrait d’ailleurs être exercée sur l’ensemble du territoire forestier québécois et, à ce chapitre, elle souhaite attirer l’attention sur les préoccupations soulevées par le *Comité consultatif de l’environnement Kativik*¹⁹.

▼ La main-d’œuvre autochtone

La Commission estime que la disponibilité de la main-d’œuvre est un des enjeux majeurs de la politique forestière du Québec et que les Autochtones ont un rôle à jouer à cet égard, lequel pourrait devenir de plus en plus important.

La Commission note que l’industrie forestière fait présentement face à une pénurie croissante de main-d’œuvre qualifiée et que la relève se fait rare puisque les inscriptions d’étudiants dans les programmes de formation liés aux métiers du secteur forestier sont en décroissance (cf. Section 6.13). Par ailleurs, les Premières Nations ont indiqué dans leurs mémoires que leurs jeunes étaient fortement désireux de trouver de l’emploi dans les métiers liés à leur milieu naturel de vie, soit la forêt. N’y a-t-il pas là une convergence heureuse de circonstances propres à favoriser à la fois les besoins de l’industrie et les conditions de développement des communautés autochtones? Plusieurs des difficultés actuelles ne s’estomperaient-elles pas si les Autochtones étaient davantage impliqués, à tous les niveaux, dans la gestion, l’aménagement et la préservation de la forêt?

Recommandation 8.2

Que les programmes de formation et de création d’emplois soient élargis afin de favoriser le développement de la main-d’œuvre sylvicole autochtone.

Recommandation 8.3

Que les entreprises forestières autochtones soient invitées à participer activement aux projets de sylviculture intensive et aux projets de forêt habitée et que les conditions facilitant leur stabilité et le développement de leurs capacités de gestion et leurs compétences professionnelles soient mises en place (accréditation, responsabilité accrue dans la planification, durée de contrats de travaux d’aménagement s’échelonnant sur des périodes de 3 à 5 ans, plus grande latitude dans l’exécution des travaux, etc.).

La mise en œuvre des projets de sylviculture intensive et des projets de forêt habitée est discutée dans les sections 6.7 et 6.8.

▼ Notes explicatives du chapitre 8

1 Dans ses consultations auprès des Premières Nations, la Commission a tenu les rencontres suivantes :

26 avril	Communautés Anishnabe	Lac Simon
19 mai	Communautés Atikamekw	Wemotaci
14 juin	Communautés Innues	Pessamit
25 août	Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador	Wendake

2 Bien que les recommandations soient celles de la Commission, le contenu de ce chapitre s'inspire principalement des documents suivants :

- ▶ le mémoire de l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador;
- ▶ les mémoires déposés par diverses nations autochtones (cf. Annexe 1);
- ▶ les mémoires issus de groupes non-autochtones (cf. Annexe 1);
- ▶ une synthèse des aspects juridiques préparée pour la Commission par M. Louis Bernard, négociateur spécial du gouvernement du Québec sur divers dossiers autochtones;
- ▶ documents du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs et du Secrétariat aux affaires autochtones.

3 Les décisions de la Cour suprême du Canada et des autres tribunaux québécois et canadiens portant sur les droits ancestraux des autochtones sont nombreuses. On en retrouvera la liste en consultant les arrêts suivants : *Delgamuukw c. B.C.*, [1997] 3 R.C.S. 1010; *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456; *Mitchell c. M.N.R.*, [2001] 1 R.C.S. 911; *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723; *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507; *R. c. Pamajewon*, [1996] 2 R.C.S. 821; *R. c. Badger*, [1996] 1 R.C.S. 771; *R. c. Adams*, [1996] 3 R.C.S. 101; *R. c. Gray*, 2004 NBCA 57.

4 Sources : Résolutions de l'Assemblée nationale du Québec du 20 mars 1985 et du 30 mai 1989.

5 Source : *Partenariat, Développement, Actions*. Secrétariat aux affaires autochtones. 1998.

6 Source : *Loi sur les forêts*, L.R.Q., c. F-4.1. Articles 24.5, 25.2, 171.1

7 Source : Loi constitutionnelle canadienne 1982. Article 35.

8 Source : Mémoire du Procureur général du Québec à la Cour suprême du Canada dans la cause de *Taku River Tlingit First Nation*.

9 Notamment dans le domaine des forêts, de la faune et des mines.

10 Source : *Politique de consultation sur les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier*. Ministère des Ressources naturelles. Février 2003.

11 Source : Conseil canadien des ministres des forêts, Groupe de travail sur les critères et les indicateurs de développement durable.

12 Source : Forum forestier des Peuples autochtones. *Plan d'action de Wendake*. Septembre 2003.

13 Cette nouvelle politique de coordination des différentes stratégies concernant le développement des nations autochtones est inscrite dans un « Engagement politique mutuel » qui se lit comme suit :

Le Gouvernement du Québec et l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador conviennent de développer et de maintenir des relations harmonieuses et respectueuses.

À cette fin, ils s'engagent, de bonne foi, dans une démarche politique conjointe.

Ils établissent un conseil conjoint des élus, sans préjudice à leurs juridictions respectives, aux relations bilatérales qu'ils entretiennent ou à la relation fiduciaire entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations.

Ce conseil, formé d'un nombre égal d'élus, se réunira, au besoin, à compter de l'automne 2003 et mettra fin à ses travaux exploratoires au printemps 2004.

Le Premier ministre du Québec et l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador conviennent d'aborder notamment les thématiques suivantes :

- ▶ *Le territoire et les ressources;*
- ▶ *La fiscalité et le développement de l'économie;*
- ▶ *Les services à la population autochtone sur et hors réserve.*

Cette démarche politique innovatrice permettra de progresser dans une meilleure connaissance du point de vue de chacun. Elle pourrait mener à terme à la mise en place d'un mécanisme d'échanges politiques permanent.

Le Premier ministre s'engage à ce que les membres désignés de son gouvernement participent activement à ce conseil. L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, représentée par le chef régional, s'engage également à ce que les chefs désignés de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador y contribuent pleinement.

Signé par :

*Ghislain Picard,
Chef régional de l'Assemblée des
Premières Nations du Québec et du Labrador*

Le 17 juin 2003

Signé par :

*Jean Charest
Premier ministre du Québec*

- 14 Source : Mémoire de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, p.14.
- 15 Source : Mémoire de la Première Nation de Timiskaming, p. 3.
- 16 Source : Mémoire du Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan, p. 22.
- 17 Source : Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec. 7 février 2002.
- 18 Source : Entente modifiant l'entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec. 12 décembre 2003.
- 19 Le Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) a été créé en vertu du Chapitre 23 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Il est régi par la *Loi sur la qualité de l'environnement* et par la *Loi sur les règlements de revendications des autochtones de la Baie-James et du Nord québécois*. Il s'agit d'un organisme consultatif en matière de protection de l'environnement et du milieu social du Nunavik (portion au delà du 55^e parallèle de la région Nord-du-Québec). En cette matière, il est l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements du Canada et du Québec ainsi que de l'Administration régionale Kativik (ARK) et des corporations municipales nordiques.

Au Québec, la présence des arbres et des massifs forestiers s'étendent bien au delà de la limite nord des attributions commerciales de bois déterminée par le Ministère. En effet, il existe par exemple des épinettes au nord du 55^e parallèle dont le diamètre à hauteur de poitrine (DHP) est de plus de 100 cm; au 60^e parallèle, on peut retrouver des mélèzes de 30 cm au DHP. Mais au-delà de ces dimensions surprenantes, ces îlots boisés forment des écosystèmes fragiles et jouent un rôle important dans le maintien de la biodiversité de ce grand territoire.

Il est possible aux Inuits du Nunavik de récolter du bois à des fins personnelles ou communautaires. Dans le cas de projets de coupe de bois à des fins commerciales sur les terres publiques, un permis doit être délivré par le ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs du Québec. De plus, il est indiqué dans l'article 23.5.34 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* que « lorsqu'il prépare un plan d'aménagement des forêts de la couronne et de l'exploitation forestière, le ministre des Terres et des Forêts (aujourd'hui le MRNFP) transmet ce projet au Comité consultatif de l'environnement Kativik (CCEK) pour qu'il l'étudie et le commente avant de l'approuver ».

Malgré ces balises, le CCEK a fait part à la Commission de ses inquiétudes quant au faible niveau de connaissances sur ces forêts et leur développement, sur le savoir-faire pour régénérer ces peuplements forestiers s'il y a exploitation et sur le degré d'importance que joue chacun de ces îlots dans la diversité biologique floristique et faunique de cette région.

La Commission est sensible à ces préoccupations et elle invite fortement le Ministère et le CCEK à élaborer conjointement une stratégie pour améliorer les connaissances sur les ressources forestières du Nunavik. Les analyses et l'intégration de ces nouvelles connaissances permettront de prendre des décisions éclairées sur la conservation, la protection et la mise en valeur de la matière ligneuse au Nunavik.