



Consultation des communautés autochtones

ROBVQ

le 26 février 2011

*Secrétariat
aux affaires
autochtones*

Québec 

Plan de la présentation

- 1- Bref portrait des Autochtones du Québec
- 2- Fondements du droit autochtone
- 3- L'obligation de consulter
- 4- Actions posées par le Québec
- 5- Consultation pour les plans directeurs de l'eau

1

Bref portrait des Autochtones du Québec

Secrétariat
aux affaires
autochtones

Québec 

Portrait actuel des Premières nations au Québec

- 11 Nations reconnues sur le territoire du Québec.
- Population totale d'environ 80 000, soit environ 1% de la population québécoise totale.
- Population âgées de moins de 25 dans une proportion moyenne d'au moins 40 %.
- Défis sociaux-économiques colossaux : isolement, formation, chômage.

2

Fondements du droit autochtone

Secrétariat
aux affaires
autochtones

Québec 

Tournant des années 1970 : tribunaux

- 1973: premières décisions modernes stipulant que les droits ancestraux existent parce que les Autochtones occupaient le territoire avant l'arrivée des Européens.
- 1973: Première politique fédérale de négociation territoriale globale → convenir de la portée des droits ancestraux, des territoires d'application et des pouvoirs respectifs.

Constitutionnalisation : l'article 35 Lc 1982

- Début des années 1980 : Contexte des discussions constitutionnelles et bouillonnement des revendications des Autochtones.
- 1982 : Lois constitutionnelle de 1982
 - « Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. »
 - « Dans la présente loi, « peuples autochtones » s'entend notamment des Indiens, des Inuits et des Métis. »

Qu'est-ce qu'un droit ancestral ?

- Une coutume, pratique ou tradition faisant partie intégrante, avant le contact avec les Européens, de la culture distinctive du groupe autochtone qui revendique le droit en question.
- Exemples : la chasse, la pêche, la trappe et la cueillette à des fins alimentaires.

Les quatre catégories de droits ancestraux :

- Les droits ancestraux qui ne sont pas rattachés à un territoire (ex. : la langue).
- Les droits ancestraux qui ne sont pas spécifiques à un site (ex. : la chasse, la trappe).
- Les droits ancestraux qui sont étroitement rattachés à une parcelle de terrain (ex. : pêche au saumon).
- Le titre aborigène.

3

L'obligation de consulter

Secrétariat
aux affaires
autochtones

Québec 

Contexte

- Depuis 1982, beaucoup d'efforts pour tenter de concrétiser la portée des droits ancestraux, mais peu de résultats : peu de traités.
- Plusieurs tables de négociation territoriales globales sont plus ou moins actives et tardent à livrer des résultats.
- Les recours classiques devant les tribunaux sont longs et coûteux.
- Pendant ce temps, le territoire se développe.

Les décisions *Taku* et *Haïda* de novembre 2004

- Conséquence: une nouvelle vague de jurisprudence à partir de 2004 qui propose une approche intérimaire d'ici à ce que des traités soient signés.
- Afin de limiter de possibles effets préjudiciables aux droits revendiqués, les gouvernements ont l'obligation de consulter les Autochtones et de trouver, dans certaines circonstances, des accommodements à leurs préoccupations.
- L'obligation découle du principe de l'honneur de la Couronne.

Le contenu de l'obligation de consulter

- Il varie selon les circonstances, mais va essentiellement dépendre de la solidité de la preuve qui étaie l'existence du droit revendiqué et de la gravité des effets préjudiciables potentiels sur celui-ci.
- Les exigences quant à la consultation s'étendent donc le long d'un continuum.
- Plus une revendication est crédible, plus l'impact est potentiellement significatif, plus la consultation devra être élaborée.

Le contenu de l'obligation de consulter (suite)

- La liste des divers principes applicables :
 - la bonne foi des deux parties;
 - la Couronne doit avoir l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des Autochtones;
 - les manœuvres malhonnêtes sont interdites;
 - il n'y pas d'obligation de conclure une entente;
 - les Autochtones doivent participer et ne doivent pas défendre des positions déraisonnables;
 - la négociation serrée est autorisée.

L'obligation d'accommodement

- Elle apparaît si, **à la suite de la consultation**, la Couronne doit apporter des modifications à ses projets ou à ses politiques.
- Cette obligation pourrait exiger l'adoption de mesures pour éviter un préjudice irréparable ou pour réduire au minimum les conséquences de l'atteinte aux droits revendiqués.

Les tiers et l'obligation de consultation

- La Couronne demeure seule légalement responsable des conséquences des rapports avec des tiers qui ont une incidence sur des intérêts autochtones et ne peut déléguer à un tiers ses obligations.
- Certains aspects procéduraux de la consultation peuvent être confiés à des tiers, mais ils ne peuvent être jugés responsables de manquements à l'obligation de consulter.

Le contexte du Québec

- Aucun traité dits «numérotés» au Québec.
- Traité Murray pour les Hurons.
- Seulement deux traités modernes (CBJNQ et CNEQ).
- Outre en territoire conventionné, la portée de droits des Autochtones reste à être convenue sur une grande partie du Québec.

Le contexte du Québec (...)

Peu de balises hors des conventions :

- EPOG: Mashteuiatsh, Essipit et Nutashkuan (Mamuitun) sont les signataires de l'EPOG qui négocient : mesures intérimaires.
- Hors territoire conventionné et entente de principe: il n'existe pas de mesures intérimaires convenues auprès des autres communautés innues ou attikameks qui participent au processus de négociation territoriale globale.
- La plupart des autres PN ne participent pas à une négociation territoriale globale.

4

Actions posées par le Québec

Secrétariat
aux affaires
autochtones

Québec 

Le Guide intérimaire

- Printemps 2006 : Conseil des ministres adopte le *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones* afin d'assurer que les ministères respectent les exigences de la Cour suprême du Canada (CSC).
- Les objectifs : présenter les paramètres fixés par la CSC et décrire comment cela s'applique de façon générale au sein du gouvernement.
- Complété par des lignes sectorielles dans les ministères visés.
- Une mise à jour du Guide intérimaire approuvée par le Conseil des ministres et publiée en 2009.

Mise en œuvre

- Groupe interministériel de soutien : SAA, MRNF, MJQ, MTQ, MDDEP, MAMROT.
- Définition d'outils nécessaires à l'analyse des dossiers de consultation (cartes, positionnements, recommandations).
- Programme de financement (25M\$ / 5 ans) pour les Premières Nations.

Validation du processus

- Le M/O doit-il consulter, et si oui, a-t-il consulté les bonnes PN ?
- Les efforts déployés correspondent-ils aux effets préjudiciables anticipés (continuum) ?
- Le M/O a-t-il tenté des efforts additionnels ou modifié son processus lorsque requis (flexibilité) ?
- Comment a-t-il tenté de répondre aux préoccupations exprimées par la PN (bonne foi) ?
- Comment la PN a-t-elle participé ?

L'esprit de la consultation

- La portée de l'obligation de consulter est perçue de façon différente selon les intervenants.
- Au-delà des obligations légales de consulter les communautés autochtones, il y a, tout aussi fondamentalement, l'idée d'entreprendre, en temps opportun, un dialogue constructif avec celles-ci.
- C'est une étape vers la réconciliation.

5

Consultation pour les plans directeur de l'eau

Secrétariat
aux affaires
autochtones

Québec 

La Politique Nationale de l'Eau (PNE)

- La PNE préconise une Gestion Intégrée de l'Eau des Bassins Versants (GIEBV) basée sur une approche participative des citoyens.
- Une gestion efficace nécessite la concertation des acteurs de l'eau.
- La PNE reconnaît l'importance de renforcer les partenariats, entre autres, avec les communautés autochtones.
- La reconnaissance des besoins spécifiques des communautés autochtones et leur importance dans la protection et la mise en valeur de l'eau et des écosystèmes aquatiques.
- L'engagement 10 de la PNE « Assurer la participation des nations et communautés autochtones à la gestion des eaux dans le cadre des ententes conclues et à conclure entre celles-ci et le gouvernement du Québec ».

Le processus d'élaboration des Plans Directeurs de l'Eau (PDE)

- La mission des OBV est d'élaborer un PDE, le mettre à jour, en faire la mise en œuvre et le suivi.
- L'OBV choisit le mode d'élaboration du PDE: comité technique, permanence, partenariat, consultant, etc.
- Le PDE est élaboré en concertation avec les différentes catégories d'acteur de l'eau.
- Des consultations publiques assurent une participation adéquate de la population.

La participation des Autochtones

- Le PDE s'élabore en concertation avec les différents acteurs de l'eau, dont les communautés autochtones, le cas échéant.
- Cette concertation peut se moduler de cette façon :
 - Des communautés autochtones peuvent être invitées à participer aux travaux des OBV, dont l'élaboration du PDE, particulièrement si elles sont résidentes de la zone.
 - Les communautés autochtones qui participent à un processus de négociation territoriale globale avec les gouvernements, et dont les revendications pourraient toucher une partie ou la totalité du territoire de la zone, peuvent aussi être invitées à participer aux travaux des OBV et à l'élaboration du PDE.
 - Pour les autres communautés autochtones pouvant manifester des intérêts potentiels sur le territoire, l'OBV peut les informer de l'évolutions des travaux, au besoin.

La participation des Autochtones (suite)

- Le statut des membres et des représentants autochtones participant aux travaux des OBV est défini dans les règlements généraux des organismes.

L'information et la consultation des communautés autochtones

- L'obligation de consulter et d'accommoder incombe à la Couronne et non aux tiers, tels que les OBV.
- Le MDDEP et le SAA rendront disponible un tableau d'information relativement à la participation des communautés autochtones aux OBV.
- Lors du dépôt officiel des PDE, le MDDEP en concertation avec le SAA détermine et réalise la portée de la consultation autochtone (Guide intérimaire).