

**PROJET DE LOI C-28 : LOI MODIFIANT LA  
LOI SUR LES CRIS ET LES NASKAPIS DU QUÉBEC**

**Mary C. Hurley**  
**Division des affaires sociales**

**Le 4 mai 2009**  
*Révisé le 15 juin 2009*



Bibliothèque  
du Parlement

Library of  
Parliament

**Service d'information et  
de recherche parlementaires**

## HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-28

### CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	27 avril 2009
Deuxième lecture :	7 mai 2009
Rapport du comité :	15 mai 2009
Étape du rapport :	26 mai 2009
Troisième lecture :	26 mai 2009

### SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	27 mai 2009
Deuxième lecture :	<b>4 juin 2009</b>
Rapport du comité :	<b>9 juin 2009</b>
Étape du rapport :	<b>9 juin 2009</b>
Troisième lecture :	<b>10 juin 2009</b>

Sanction royale : **11 juin 2009**

Lois du Canada : **L.C. 2009, ch. 12**

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :  
Michel Bédard

THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
CONTEXTE .....	2
A. <i>Convention de la Baie-James et du Nord québécois</i> .....	2
B. <i>Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec</i> .....	4
C. Mise en œuvre de la <i>Convention de la Baie-James et du Nord québécois</i> .....	5
1. La Paix des Braves.....	6
2. Entente concernant une nouvelle relation .....	6
D. La situation des Cris de Oujé-Bougoumou.....	8
DESCRIPTION ET ANALYSE.....	9
A. Administration régionale crie (art. 2, 9, 10 à 14, 22 à 24, 26, 28 à 31, et par. 33(1)).....	9
1. Définir l'Administration régionale crie (art. 2 et 9).....	10
2. Modifications administratives et corrélatives, entrée en vigueur (art. 10 à 14, 22 à 24, 26, 28 à 31 et par. 33(1)).....	11
B. Cris de Oujé-Bougoumou (art. 1, 3 à 5, 7 et 8, 15 à 21, 25, 27, 32, et par. 33(2)) .....	12
1. Définitions, constitution en personne morale, entrée en vigueur (art. 1 et 3, et par. 33(2)) .....	12
2. Transmission de l'actif, transition, non-bénéficiaires (art. 4 et 5, 7 et 8).....	13
3. Résidence, accès et autres droits liés aux terres (art. 15 à 21).....	14
COMMENTAIRE.....	15



CANADA

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT  
LIBRARY OF PARLIAMENT

PROJET DE LOI C-28 : LOI MODIFIANT LA  
LOI SUR LES CRIS ET LES NASKAPIS DU QUÉBEC\*

Le projet de loi C-28 : Loi modifiant la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec a été déposé à la Chambre des communes le 27 avril 2009. Ce projet de loi a pour objet de mettre en œuvre les engagements du Canada contenus dans les ententes visant à régler des problèmes de longue date découlant de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ), signée en 1975. En 1992, le Canada s'était engagé, dans l'*Entente Oujé-Bougoumou/Canada*, à remédier à la non-inclusion des Cris de Oujé-Bougoumou dans la CBJNQ et dans la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* de 1984. Dans l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee* de 2008, le gouvernement du Canada a confirmé cet engagement et s'est engagé à modifier le statut des Cris et des Naskapis afin d'octroyer à l'Administration régionale crie des pouvoirs réglementaires dans la région assimilables à ceux qu'exercent à l'échelon local les diverses bandes crie<sup>(1)</sup> en vertu de la loi de 1984.

**Le projet de loi a été étudié par le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord de la Chambre des communes le 14 mai et adopté par la Chambre sans amendement le 26 mai. Il a été déposé au Sénat le 27 mai, étudié par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones le 9 juin et adopté sans amendement le 10 juin. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 11 juin 2009 et a été intégré au recueil des lois du Canada (L.C. 2009, ch. 12).**

---

\* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) L'utilisation du terme « bande » dans le présent document reflète l'usage en cours dans la CBJNQ et dans les dispositions législatives sur les Cris et les Naskapis. Les communautés crie, pour leur part, se désignent comme étant des « nations » ou « Premières nations ».

## CONTEXTE

Les paragraphes qui suivent décrivent l'évolution de certains aspects du dossier de la CBJNQ en guise de mise en contexte du projet de loi C-28.

### A. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*

En 1973, devant l'inévitabilité de l'exploitation hydroélectrique massive de leurs terres traditionnelles, les Cris d'Eeyou Istchee<sup>(2)</sup> (terre des Cris dans la région de la baie James du Québec) et l'Association des Inuit du Nouveau-Québec ont entamé des négociations avec les gouvernements du Québec et du Canada, Hydro-Québec, la Société d'énergie de la Baie James et la Société de développement de la Baie James. Leur objectif était de réduire les répercussions du développement dans la région sur leurs populations respectives en assurant la reconnaissance et la protection de certains droits et avantages, y compris certains droits en matière de gouvernance. Les négociations ont abouti à la signature en 1975 de la CBJNQ<sup>(3)</sup>, le premier accord de revendication territoriale globale au Canada, aujourd'hui protégé par la Constitution en tant que traité moderne conformément à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Dans cet accord, les Cris ont cédé, remis et abandonné « toutes leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones [...] aux terres et dans les terres du Territoire et du Québec »<sup>(4)</sup> en échange de droits et avantages précis. La Convention a été ratifiée par l'Assemblée nationale du Québec en 1976<sup>(5)</sup> et par le Parlement du Canada en 1977<sup>(6)</sup>.

Parmi les nombreux chapitres de la CBJNQ, les éléments suivants sont dignes de mention dans le contexte du présent document :

- 
- (2) Le Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee) a été constitué en vertu d'une loi fédérale en 1974 à titre de société sans but lucratif; les chefs cris lui ont confié le mandat de procéder aux négociations en leur nom.
  - (3) Gouvernement du Québec, *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*, Québec, Les Publications du Québec, 1998 ([http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125105924/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/que/jbnq\\_f.pdf](http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071125105924/http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/que/jbnq_f.pdf)).
  - (4) *Ibid.*, art. 2.1.
  - (5) *Loi approuvant la convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.Q. 1976, ch. 46, L.R.Q. ch. C-67.
  - (6) *Loi sur le règlement des revendications des Autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, L.C. 1976-1977, ch. 32, L.R., ch. J-0.3.

- Les membres de huit bandes cries reconnues aux termes de la *Loi sur les Indiens*, les personnes d'ascendance crie reconnues comme membres par l'une de ces communautés cries ou les personnes d'ascendance crie qui habitaient sur le territoire étaient admissibles à s'inscrire comme bénéficiaires en vertu de la CBJNQ (al. 3.2.1).
- Le régime des terres de la CBJNQ définit trois catégories de terres. Les terres de la catégorie I ont été subdivisées en terres de la catégorie IA, d'une superficie totale de 1 274 miles carrés (3 299,6 kilomètres carrés), qui ont été « mises de côté à l'usage et aux bénéfices exclusifs des bandes cries respectives de la Baie James », « relevant de l'administration, de la régie et du contrôle du Canada ». Les terres de la catégorie IB, d'une superficie moindre, étaient régies par les lois du Québec<sup>(7)</sup>, tout comme les terres beaucoup plus vastes de la catégorie II sur lesquelles les Cris de la Baie James<sup>(8)</sup> avaient des droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que le droit de participer à la gestion de ces activités (chap. 5)<sup>(9)</sup>. La CBJNQ décrit en détail les terres de catégories I et II de chaque bande crie reconnue (chap. 4).
- Le chapitre 9 de la CBJNQ prévoyait l'introduction d'une loi fédérale « concernant une administration locale pour les Cris de la Baie James sur les terres de la catégorie IA qui leur sont attribuées » et établissait la liste des nombreux éléments obligatoires de cette loi. Y figurent entre autres : la constitution en corporation publique de chaque bande; l'établissement de conseils de bande dotés de pouvoirs réglementaires équivalant à ceux prévus dans la *Loi sur les Indiens*; le pouvoir d'imposition; les droits de résidence sur les terres de catégorie I et l'accès à celles-ci; des pouvoirs définis relatifs à l'utilisation des terres; les pouvoirs des conseils de bande relatifs à la protection des ressources naturelles; les pouvoirs généraux du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de surveiller l'administration des terres de la catégorie I; et d'autres pouvoirs liés à l'exercice d'une administration locale. La *Loi sur les Indiens* continuait de s'appliquer aux terres de catégorie IA des bandes cries jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi fédérale.
- Pour les besoins de l'administration locale des terres de la catégorie IB, la CBJNQ prévoyait la constitution en corporation publique de chaque collectivité crie au sens du *Code civil* du Québec (chap. 10)<sup>(10)</sup>.

---

(7) En 1978, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la *Loi sur le Régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, L.Q. 1978, ch. 93, L.R.Q. ch. R-13.1. En conformité avec l'al. 5.1.2 de la CBJNQ, l'art. 18 de cette loi prévoit de répartir et de transférer, par arrêté en conseil, « l'administration, la régie et le contrôle des terres de la catégorie IA [...] au gouvernement du Canada, pour l'usage et le bénéfice exclusif des administrations locales ».

(8) Cet usage reflète le terme collectif utilisé dans la CBJNQ.

(9) Les terres de la catégorie III sont des terres provinciales publiques sur lesquelles les Cris de la Baie James exercent des droits précis.

(10) La *Loi sur les villages crie et le village naskapi*, L.Q. 1978, ch. 88, L.R.Q. ch. V-5.1, prévoit la constitution de huit villages crie en municipalités et précise dans quelle mesure ils sont assujettis à la *Loi sur les cités et villes*.

- La CBJNQ exigeait aussi le regroupement des collectivités crie reconnues en vertu des lois du Québec par la constitution d'une corporation publique désignée comme « Administration régionale crie » (ARC)<sup>(11)</sup>. Le chapitre 11 définissait la composition du conseil de l'ARC et précisait ses pouvoirs administratifs, notamment : nommer les membres des organismes constitués en vertu de la CBJNQ; coordonner et administrer tous les programmes sur les terres de la catégorie I, si lesdits pouvoirs de coordination et d'administration lui sont délégués par une ou plusieurs bandes crie; donner un consentement, lorsque la CBJNQ l'exige, au nom des Crie de la Baie James; adopter des règlements corporatifs. La CBJNQ ne prévoyait pas pour l'ARC un pouvoir de gouvernement régional semblable à celui qu'exerçaient localement les diverses bandes.

#### B. *Loi sur les Crie et les Naskapis du Québec*

En 1984, conformément à ses engagements aux termes du chapitre 9 de la CBJNQ et du chapitre 7 de la *Convention du Nord-Est québécois* de 1978 avec les Naskapis, le Parlement a adopté la *Loi sur les Crie et les Naskapis du Québec* (LCNQ)<sup>(12)</sup>. Cette loi prévoit l'exercice d'un régime d'administration locale et d'autres droits pour les Crie de la Baie James et les Naskapis et elle établit un système de gestion des terres pour leurs terres de la catégorie IA, c'est-à-dire les zones relevant de la compétence fédérale<sup>(13)</sup>. Sous le titre « Administrations locales », la LCNQ constitue en personnes morales les huit bandes crie reconnues par la CBJNQ (partie I, art. 12)<sup>(14)</sup>, et établit leurs pouvoirs réglementaires dans les domaines suivants sur les terres de la catégorie IA (art. 45) : questions administratives; réglementation des bâtiments en vue de la protection de la sécurité publique; santé et hygiène; ordre et sécurité publics; protection de l'environnement; prévention de la pollution; imposition à des fins locales; une vaste gamme de services locaux; voirie, circulation et transports; exercice d'activités commerciales et

---

(11) La *Loi sur l'Administration Régionale Crie* a été adoptée par l'Assemblée nationale en 1978, L.Q. 1978, ch. 89, L.R.Q. ch. A-6.1.

(12) *Loi sur les Crie et les Naskapis du Québec*, L.C. 1984, ch. 18, L.R. ch. C-45.7 (<http://laws.justice.gc.ca/fr/ShowFullDoc/cs/C-45.7///fr>).

(13) La *Convention du Nord-Est québécois* établit également différentes catégories de terres pour les Naskapis. La LCNQ désigne les terres de la catégorie IA des Naskapis comme étant des terres de la catégorie IA-N. Les Naskapis ne sont pas directement touchés par les modifications proposées dans le projet de loi C-28; il ne sera donc plus question d'eux dans le présent document.

(14) Ce sont la Bande de Poste-de-la-Baleine, aujourd'hui la Première nation de Whapmagoostui; la Bande de Chisasibi, aujourd'hui la Cree Nation of Chisasibi; la Bande de Wemindji, aujourd'hui la Cree Nation of Wemindji; la Bande de Eastmain, aujourd'hui le Conseil cri de Eastmain; la Bande de Waskaganish, aujourd'hui la Waskaganish First Nation; la Bande de Nemaska, aujourd'hui la Cree Nation of Nemaska; la Bande de Waswanipi, aujourd'hui la Cree First Nation of Waswanipi, et la Bande de Mistassini, aujourd'hui la Nation crie de Mistissini.

professionnelles; et parcs et loisirs. La LCNQ comprend aussi les parties suivantes : IV, sur l'administration financière des bandes; V, sur les droits de résidence sur les terres de la catégorie IA et l'accès à ces dernières; VI, sur les droits des bandes, du Québec et d'autres relativement aux terres de la catégorie IA; VIII, sur l'octroi d'intérêts sur ces terres et les immeubles qui s'y trouvent; et XVI, sur le service de police. Le projet de loi C-28 apporte des modifications à chacune de ces parties.

L'ARC joue actuellement un rôle limité sous le régime de la LCNQ. La partie XII de cette loi, qui établit la Commission Crie-Naskapie et lui donne le mandat de superviser la mise en œuvre de la LCNQ et d'établir des rapports à ce sujet, prévoit la nomination des commissaires de la Commission sur recommandation de l'ARC et exige que le ministre des Affaires indiennes envoie à l'ARC une copie du rapport bisannuel de la Commission.

### C. Mise en œuvre de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*

Contrairement aux ententes de revendications territoriales globales conclues après 1984, la CBJNQ ne comportait ni n'exigeait de plan pour sa mise en œuvre, ni ne prévoyait de mécanisme de règlement des différends. Les décennies qui ont suivi sa ratification ont été marquées par des griefs chroniques de la part des Cris relativement à la mise en œuvre qui « ont souvent entraîné des confrontations et des conflits sur le défaut, de la part du Canada et du Québec, d'honorer et de respecter leurs engagements, responsabilités et obligations à l'égard des Cris en vertu de certaines modalités et dispositions de la CBJNQ »<sup>(15)</sup>. De nombreuses actions en justice entreprises par les Cris de la Baie James durant cette période ont également porté sur la mise en œuvre. Les différends et les conflits concernant la mise en œuvre ont porté sur un large éventail de préoccupations, autant sur le fond que sur la forme (processus)<sup>(16)</sup>.

---

(15) *Rapport de la Commission Crie-Naskapie*, p. 102  
([http://www.creenaskapicommission.net/2008/fre/2008\\_report.html](http://www.creenaskapicommission.net/2008/fre/2008_report.html)).

(16) L'énumération des sources de conflits établie par la Commission Crie-Naskapie, répertoriées dans ses rapports précédents sur les mémoires crs, comprend la définition de termes clés et la durée de la CBJNQ, son application territoriale, le financement de l'administration locale crie et de l'ARC, la gouvernance crie, les services de police, le logement, le développement communautaire et économique, le financement et les programmes pour l'éducation, la santé et les services sociaux, la foresterie, la protection de l'environnement et le développement hydroélectrique; *ibid.*, p. 102 et 103.

## 1. La Paix des Braves

Les négociations entre les Cris et le gouvernement du Québec afin de résoudre des questions en suspens relatives à la mise en œuvre ont mené à la conclusion en février 2002 de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec* (Entente de 2002, aussi appelée la Paix des Braves)<sup>(17)</sup>. Cette entente globale de plusieurs milliards de dollars s'étend sur 50 ans<sup>(18)</sup> et comprend notamment : des dispositions prévoyant que les Cris de la Baie James prendront en charge certaines obligations de la province et d'Hydro-Québec en matière de développement communautaire et économique en vertu des chapitres 28 et 8 de la CBJNQ (chap. 6) et que le Québec financera les Cris afin qu'ils s'acquittent de ces responsabilités (chap. 7)<sup>(19)</sup>.

## 2. Entente concernant une nouvelle relation

En 2004, le Canada et le Grand conseil des Cris (Eeyou Istchee)/ARC<sup>(20)</sup> ont entamé des négociations afin de régler des questions non résolues relatives à la mise en œuvre et, en février 2008, ont signé l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*, qui s'étend sur 20 ans (Entente de 2008)<sup>(21)</sup>.

- 
- (17) *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, 2002 ([http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\\_autochtones/ententes/cris/entente\\_cris\\_20020207.pdf](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/rerelations_autochtones/ententes/cris/entente_cris_20020207.pdf)).
- (18) L'Entente de 2002 présente dans d'autres chapitres les mécanismes de collaboration visant l'exploration minière, la foresterie et les ressources hydroélectriques (chap. 3 à 5); les mesures visant les procédures judiciaires pour régler les litiges pendants (chap. 9); le consentement cri en vue de la construction d'un projet hydroélectrique décrit dans la CBJNQ et en vue de la réalisation d'un deuxième grand projet; et le mécanisme de règlement des différends (chap. 12).
- (19) Les mesures présentées aux chap. 6 et 7 sont reprises à l'annexe A de l'Entente de 2002, qui expose la Convention complémentaire n° 14. La Convention complémentaire a aussi abrogé les dispositions du chap. 28 de la CBJNQ relatives à la Société de développement autochtone de la Baie James et les a remplacées par des mesures qui engageaient la province à adopter des mesures législatives créant la Société de développement crie, vouée au développement économique et communautaire des Cris de la Baie James. Les mesures législatives donnant suite à cet engagement, adoptées en 2002, ne sont pas encore en vigueur. Voir la *Loi assurant la mise en œuvre de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, L.Q. 2002, ch. 25, L.R.Q. ch. M-35.1.2.
- (20) Selon le Grand conseil des Cris, bien que le Grand conseil (organisation politique des Cris de la Baie James) et l'ARC (organisation administrative) soient deux entités juridiques distinctes, leur direction, leurs membres et leurs structures de gestion sont identiques, et ils fonctionnent dans la pratique comme un seul organisme. Les 20 membres du Grand conseil/ARC comprennent un grand chef et un grand chef adjoint élus par l'ensemble des Cris, les chefs de neuf communautés crie, dont Oujé-Bougoumou, et un autre représentant de chaque communauté.
- (21) *Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee* (aussi appelée l'entente Chrétien-Namagoose), 2008 (<http://www.ainc-inac.gc.ca/al/lde/ccl/ agr/croei/agrnr-fra.pdf>).

Reflétant les aspirations qu'ont les Cris d'élargir la portée de leurs pouvoirs de gouvernance, le chapitre 3 de l'Entente de 2008 décrit une approche de la gouvernance établie en deux étapes : 1) la définition du pouvoir de réglementation de l'ARC, au moyen de modifications à la LCNQ, afin d'accroître la capacité de l'ARC à assumer certaines responsabilités fédérales en vertu de la CBJNQ, et 2) la description d'un processus de négociation menant à une entente sur la gouvernance, une loi connexe et de possibles modifications à la CBJNQ et à la LCNQ concernant « un Gouvernement de la Nation crie disposant de pouvoirs et de compétences allant au-delà de la portée de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* »<sup>(22)</sup>. Dans le cadre de la première étape, l'article 3.3 décrit les nombreuses modifications précises convenues par les parties qui sont proposées dans le projet de loi C-28 et examinées dans la partie « Description et analyse » du présent document.

Les responsabilités du gouvernement fédéral qui seront assumées par l'ARC sont énoncées au chapitre 4 de l'Entente de 2008; elles comportent des responsabilités limitées en matière d'administration de la justice concernant la réadaptation et la réintégration après la libération<sup>(23)</sup> (CBJNQ, sous-al. 18.0.29e) et g)); l'établissement d'associations cries (CBJNQ, art. 28.4); la portion fédérale des obligations conjointes Canada-Québec en matière de piégeage (CBJNQ, al. 24.3.24); le soutien des associations cries (CBJNQ, art. 28.5 à 28.7); les programmes de formation, les services d'embauche et de placement (CBJNQ, al. 28.9.1 et 28.9.2); et les services communautaires, notamment les services d'hygiène essentiels et les services de protection contre les incendies (CBJNQ, al. 28.11.1 et 28.11.2)<sup>(24)</sup>. Le chapitre 6 établit que le financement fédéral totalisant 1,4 milliard de dollars est accordé en échange de la prise en charge des responsabilités du gouvernement fédéral, ainsi que de la résolution des griefs et litiges et des coûts relatifs à la participation du Grand conseil/ARC aux processus de consultation et de négociation de la gouvernance de la nation crie<sup>(25)</sup>.

---

(22) *Ibid.*, al. 3.1a).

(23) Le par. 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* donne aux provinces le pouvoir exclusif pour la plupart des aspects de « l'administration de la justice ».

(24) Selon le chap. 6 de l'Entente de 2002 avec le Québec, l'ARC prend en charge les responsabilités provinciales liées à nombre de ces dispositions.

(25) D'autres chapitres de l'Entente de 2008 portent entre autres sur la résolution de revendications et de griefs (chap. 5), les litiges et questions connexes (chap. 7), la création d'un Comité de liaison permanent Cris-Canada (chap. 8) et les processus de résolution des différends (chap. 9).

Il convient de souligner que l'Entente de 2008 ne modifie pas la CBJNQ ou la LCNQ et qu'elle n'est pas un traité au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (art. 2.2 et 2.5).

#### D. La situation des Cris de Oujé-Bougoumou

Les Cris de Oujé-Bougoumou, bien qu'étant un groupe distinct ayant un territoire traditionnel au sein de Eeyou Istchee, ont perdu leur assise territoriale et se sont dispersés après avoir fait l'objet de multiples réinstallations forcées causées par l'exploitation minière et la foresterie, à partir des années 1920. Contrairement aux autres collectivités crie, ce groupe n'avait pas été reconnu en tant que « bande » en vertu de la *Loi sur les Indiens* et, au moment des négociations qui ont mené à la CBJNQ, ses membres étaient inscrits en tant que membres de la Bande de Mistissini « pour des raisons économiques et administratives »<sup>(26)</sup>. En conséquence, les Cris de Oujé-Bougoumou, bien qu'ils soient bénéficiaires de la CBJNQ, n'ont pas été reconnus en tant que bande ayant droit aux terres des catégories I et II en vertu de la CBJNQ; leur droit a été calculé comme étant inclus dans les terres de Mistissini. De la même façon, ils n'ont pas été inclus dans la mise en œuvre de l'administration locale prévue dans la LCNQ sur les terres de la catégorie IA pour les bandes crie reconnues<sup>(27)</sup>.

Le groupe demande depuis longtemps que soit rectifiée son exclusion de ces deux régimes, qui est reconnue comme une importante question en souffrance dans une série d'ententes qui se succèdent depuis 20 ans avec les gouvernements fédéral et provinciaux. La *Convention de Oujé-Bougoumou* de 1989 avec le Québec prévoit essentiellement un appui financier et technique partiel pour la construction d'un village pour le groupe sur un site convenu, et établit l'objectif d'une attribution éventuelle de superficies bien définies de terres des catégories I et II aux Cris de Oujé-Bougoumou, en attendant la conclusion d'un accord avec le Canada et des négociations concernant le transfert de terres avec les Cris de Mistissini<sup>(28)</sup>. Selon des dispositions essentielles de l'*Entente Oujé-Bougoumou/Canada* de 1992, le Canada s'est engagé à fournir le gros du financement pour le village de Oujé-Bougoumou et à reconnaître les Cris de Oujé-Bougoumou comme entité juridique distincte et la neuvième bande crie en vertu de

---

(26) *Rapport 2000 de la Commission Crie-Naskapie*, chap. 3, « Gouvernement local Eeyou (Cris et Naskapis) ».

(27) Les renseignements historiques contenus dans ce paragraphe sont tirés des rapports successifs de la Commission Crie-Naskapie (<http://www.creenaskapicommission.net/info.htm>).

(28) Un protocole d'entente intervenu entre le Québec et les Cris de Mistissini en 1989 précise qu'avant la réalisation d'un tel transfert, les préoccupations particulières du groupe Mistissini doivent être résolues.

la CBJNQ et de la LCNQ, donc admissibles aux terres de catégories I et II comme le prévoit la Convention de 1989. À cette fin, le Canada et les Cris ont entrepris de modifier la CBJNQ, au moyen d'une convention complémentaire<sup>(29)</sup>, ainsi que la LCNQ.

Dans l'Entente de 2002, le Québec et les Cris se sont entendus pour « permettre la résolution définitive du transfert des terres entre Oujé-Bougoumou et Mistissini » (art. 10.4). L'annexe G de l'Entente établit un cadre de règlement se rapportant au transfert de terres entre les Cris de Mistissini et de Oujé-Bougoumou, notamment la définition d'un échancier relativement à la conclusion d'une convention complémentaire à la CBJNQ<sup>(30)</sup>. L'Entente de 2008 entre les Cris de la baie James et le Canada engage les parties à signer la Convention complémentaire concernant l'établissement de la Bande de Oujé-Bougoumou et de ses terres de catégorie I dès que possible et réaffirme l'engagement contenu dans l'*Entente Oujé-Bougoumou/Canada* de 1992 pour ce qui est de modifier la LCNQ.

## DESCRIPTION ET ANALYSE

Les modifications que le projet de loi C-28 apporte à la LCNQ figurent dans 33 articles qui, comme le montre l'examen qui précède, visent deux questions distinctes : d'une part, l'accroissement des pouvoirs de l'ARC en matière de gouvernance, et, d'autre part, l'inclusion des Cris de Oujé-Bougoumou dans le régime de la LCNQ. Le présent document examine des éléments importants de chacune de ces deux questions.

### A. Administration régionale crie (art. 2, 9, 10 à 14, 22 à 24, 26, 28 à 31, et par. 33(1))

Comme nous l'avons déjà souligné, l'ARC n'occupe pas une place importante dans la LCNQ. Les modifications qu'il apporte à celle-ci le projet de loi visent à reprendre celles dont ont convenu les parties au chapitre 3 de l'Entente de 2008 afin d'accroître le pouvoir de l'ARC sous le régime de la LCNQ.

---

(29) La version 2006 de la CBJNQ contient 18 conventions complémentaires sur diverses questions entre les divers signataires de la CBJNQ. Quatorze touchent les Cris de la Baie James.

(30) L'annexe G parle de « dissocier des Terres de Catégorie I et de Catégorie II de Mistissini les terres qui avaient été allouées à l'origine en fonction du nombre de personnes crie d'Oujé-Bougoumou qui étaient alors inscrites à titre de membres de la bande de Mistissini le 11 novembre 1975 » (art. 2).

## 1. Définir l'Administration régionale crie (art. 2 et 9)

Les articles 6, 8 et 9 de la LCNQ prévoient le cadre général pour l'exercice par une bande de son pouvoir de réglementation sous le régime de la LCNQ, limitent la portée de ce pouvoir aux terres de catégorie IA et à certaines terres de catégorie III de chaque bande et disposent que les règlements administratifs de la bande peuvent interdire des activités et ne sont visés par la *Loi sur les textes réglementaires*. Aux termes du projet de loi, les nouveaux articles 9.1 à 9.3 de la LCNQ reprennent ces dispositions pour l'ARC, avec une importante distinction : ses règlements administratifs peuvent s'appliquer à toutes les terres de catégorie IA (art. 2 du projet de loi).

La LCNQ définit la mission de la bande (art. 21) et fixe son pouvoir de réglementation (art. 45), les exigences connexes du processus (art. 52 à 54) et les procédures de contestation des règlements administratifs (art. 55 à 57). Les modifications prévues par le projet de loi n'apportent aucun changement à ces dispositions, mais ajoutent plutôt des mesures analogues pour l'ARC dans la nouvelle partie I.1, qui comporte aussi les dispositions supplémentaires dont il a été convenu dans l'Entente de 2008 en vue de la mise en œuvre du régime régional de l'ARC. Les nouveaux articles 62.01 à 62.06 de la LCNQ revêtent une importance particulière (art. 9 du projet de loi).

- L'article 62.01 définit la mission de l'ARC, soit : agir à titre d'instance gouvernementale régionale sur les terres de catégorie IA; réglementer les services d'hygiène essentiels, les logements ainsi que les bâtiments utilisés à des fins de gouvernance régionale; utiliser et gérer les deniers et d'autres éléments d'actif; promouvoir le bien-être, la culture et les traditions des membres des bandes crie<sup>(31)</sup>.
- L'article 62.02 reconnaît le pouvoir général de l'ARC d'assumer les responsabilités fédérales *dont convient le gouvernement du Canada*, qu'elles soient énoncées dans la CBJNQ ou dans « tout autre accord ou toute loi fédérale ou qui découlent d'un programme du gouvernement du Canada ». L'Entente de 2008 prévoit bien le transfert des responsabilités précisées ci-dessus<sup>(32)</sup>, mais cette disposition du projet de loi a une portée qui pourrait être beaucoup plus vaste, sous réserve de l'accord des parties.
- Le pouvoir de réglementation régional de l'ARC prévu à l'article 62.03 comprend a) les bâtiments utilisés à des fins de logement ou de gouvernance régionale, pour assurer la protection de la santé et de la sécurité publiques; b) les services d'hygiène essentiels ainsi

---

(31) Les deux derniers éléments de la mission ont des quasi-équivalents dans la loi du Québec de 1978 créant l'ARC; voir les par. 6*d*), *e*) et *m*) de la *Loi sur l'Administration Régionale Crie*.

(32) L'art. 4.10 de l'Entente de 2008 prévoit que sous réserve de certains engagements touchant la mise en œuvre de certaines responsabilités fédérales qui sont assumées, l'ARC dispose de la discrétion voulue pour les mettre en œuvre « selon les modalités, selon les priorités, selon les calendriers d'exécution et dans la mesure [qu'elle juge] appropriée ».

que la santé et l'hygiène connexes; c) la mise en place et la prestation des services anti-incendie; d) la protection de l'environnement et la prévention de la pollution. Les normes fixées par les règlements en application de l'article 62.03 doivent être « au moins aussi strictes » que les normes fédérales et provinciales visant les mêmes questions<sup>(33)</sup>.

- L'article 62.05 dispose qu'en cas d'incompatibilité entre les règlements administratifs de l'ARC et ceux d'une bande, ce sont les premiers qui l'emportent. Cependant, si les normes fixées par un règlement administratif d'une bande sont plus strictes quant à leur effet que les normes correspondantes fixées par un règlement administratif de l'ARC, les dispositions plus strictes l'emportent.
- En vertu de l'article 62.06, les pouvoirs de l'ARC prévus par la LCNQ ne portent pas atteinte aux droits et avantages des bénéficiaires inuits ou naskapis énoncés dans la CBJNQ, la Convention du Nord-Est québécois, toute autre entente entre ces groupes et le Canada ou le Québec, ou tout autre engagement du Canada ou du Québec. De la même façon, les pouvoirs de l'ARC ne portent pas atteinte aux droits et avantages de la bande naskapie, des bénéficiaires naskapis ou des Inuits de Fort George énoncés dans la LCNQ<sup>(34)</sup>.
- Les articles 62.07 à 62.3 reprennent essentiellement, en ce qui concerne les règlements administratifs de l'ARC, les dispositions existantes de la LCNQ relativement au processus et aux contestations de règlements administratifs d'une bande.

2. Modifications administratives et corrélatives, entrée en vigueur  
(art. 10 à 14, 22 à 24, 26, 28 à 31 et par. 33(1))

La plupart des autres modifications prévues dans le projet de loi relativement à l'ARC portent principalement sur des questions administratives ou découlent de la plus grande participation de l'ARC à la gouvernance. Ainsi, le projet de loi modifie les dispositions de la LCNQ touchant l'administration financière des bandes afin d'accroître la participation et la surveillance de l'ARC (art. 10 à 14 du projet de loi). Le projet de loi remplace les dispositions actuelles de LCNQ relativement au service de police sur les terres de catégorie IA (art. 194 de la LCNQ) afin de préciser que si l'ARC établit un corps de police régional en vertu de la *Loi sur la police* du Québec, ce corps de police aura compétence sur le territoire visé par cette loi (art. 28

---

(33) En vertu de l'art. 62.04, les règlements administratifs de l'ARC doivent être pris au moyen d'une résolution du conseil de l'ARC adoptée lors d'une assemblée publique dûment convoquée du conseil de l'ARC et approuvée par une majorité des membres de ce conseil.

(34) La communauté de Fort George, village permanent de Cris et d'Inuits fondé au XIX<sup>e</sup> siècle et situé sur l'île de Fort George sur La Grande Rivière, a été relogée par le gouvernement du Québec lors du projet de développement hydroélectrique de la Baie James. La CBJNQ a reconnu la communauté crie de Fort George (renommée Chisasibi), ainsi que la communauté inuite de Fort George, et leur a attribué les terres des catégories I et II, au sud du 55<sup>e</sup> parallèle. Cette caractéristique distingue les terres attribuées aux Inuits de Fort George des terres attribuées aux autres communautés inuites, toutes au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. Aux termes de la LCNQ, les Inuits de Fort George inscrits à titre de bénéficiaires conformément à la CBJNQ (art. 2) ont la qualité de membres de la Bande de Chisasibi pour les fins prescrites, peuvent participer aux élections de la Bande de Chisasibi (art. 19) et ont accès aux terres de la catégorie IA de cette bande (art. 105).

du projet de loi)<sup>(35)</sup>. Il ajoute également une disposition exigeant que les bandes cries obtiennent l'approbation de l'ARC avant de conclure une entente en matière de service de police avec le Québec ou d'autres entités précisées (art. 29 du projet de loi).

Les modifications prévues par le projet de loi relativement à l'ARC entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret (par. 33(1) du projet de loi).

#### B. Cris de Oujé-Bougoumou (art. 1, 3 à 5, 7 et 8, 15 à 21, 25, 27, 32, et par. 33(2))

Exception faite des dispositions clés dont il est question ci-après et qui portent sur les définitions et la constitution en personne morale, les modifications touchant les Cris de Oujé-Bougoumou ne visent pas à modifier en profondeur l'application de la LCNQ. Elles visent plutôt à intégrer le groupe dans le régime de la LCNQ, tout en tenant compte des caractéristiques particulières de leur accession à ce régime, c'est-à-dire au moyen d'une convention complémentaire de la CBJNQ plutôt que dans le cadre de la CBJNQ elle-même.

##### 1. Définitions, constitution en personne morale, entrée en vigueur (art. 1 et 3, et par. 33(2))

L'article 2 de la LCNQ définit actuellement une « bande » et une « bande crie » comme une bande constituée par l'article 12 de la LCNQ, c'est-à-dire les huit bandes reconnues par la CBJNQ. Le projet de loi élargit cette définition afin qu'elle comprenne la « Bande de Oujé-Bougoumou visée à l'article 12.1 » (art. 1 du projet de loi). C'est cette disposition qui établit une nouvelle entité juridique et la neuvième bande crie de sorte que « la collectivité connue sous le nom de Cris de Oujé-Bougoumou » est désormais constituée en administration locale dotée de la personnalité morale et sa désignation officielle est « Bande de Oujé-Bougoumou » (art. 3 du projet de loi). La définition, dans le projet de loi, de la « convention complémentaire de la Bande de Oujé-Bougoumou » montre clairement que cette appellation ne sera adoptée que si la convention est réalisée puisque celle-ci prévoit la constitution de la collectivité en administration locale dotée de la personnalité morale (art. 1 du projet de loi). Selon des fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes, la convention est

---

(35) Conformément à l'art. 10.3 de l'Entente de 2008, le Canada et l'ARC se sont engagés à conclure une convention tripartite qui remplace le chap. 19 de la CBJNQ, « Police-Cris », afin de prévoir un nouveau Service de police régional cri. Cette convention devait être signée « avant ou simultanément » à l'Entente de 2008.

pratiquement prête. Quand elle aura été approuvée<sup>(36)</sup>, des mesures supplémentaires s'imposeront avant que des terres de la catégorie IA soient réservées par décret à l'intention des Cris de Oujé-Bougoumou. L'entrée en vigueur de toutes les modifications du projet de loi visant les Cris de Oujé-Bougoumou coïncidera avec la fin du processus, c'est-à-dire « la date où [...] des terres ont été mises de côté » (par. 33(2) du projet de loi)<sup>(37)</sup>. Lorsque la définition modifiée prévue à l'article 2 et le nouvel article 12.1 entreront en vigueur, les mentions de « bande » ou « bande crie » dans la LCNQ s'appliqueront à la Bande de Oujé-Bougoumou constituée en personnalité morale<sup>(38)</sup>.

## 2. Transmission de l'actif, transition, non-bénéficiaires (art. 4 et 5, 7 et 8)

L'article 13 de la LCNQ prévoit la dissolution des huit bandes cries prévues par la *Loi sur les Indiens*, et la transmission de leurs actifs, droits, titres, intérêts, obligations et responsabilités aux bandes nouvellement constituées par la loi qui leur succèdent, en conformité avec la CBJNQ. De la même façon, selon le nouvel article 13.1, l'Oujé-Bougoumou Eenuch Association (l'Association – la personne morale existante constituée en vertu d'une loi fédérale et dotée du pouvoir de gouvernance – cesse d'exister, et son actif et ses obligations actuels, ainsi que ceux de la collectivité des Cris de Oujé-Bougoumou, sont transmis à la Bande de Oujé-Bougoumou nouvellement constituée (art. 4 du projet de loi)<sup>(39)</sup>. Les nouveaux articles 58.1 et 60.1 portent sur la gouvernance des Cris de Oujé-Bougoumou durant la période de transition au régime de la LCNQ; le conseil d'administration actuel de l'Association devient le conseil de la Bande jusqu'à la fin de son mandat, et les règlements administratifs restent en vigueur pendant un an (art. 7 et 8 du projet de loi).

---

(36) L'art. 4 de la *Loi sur le règlement des revendications des Autochtones de la Baie-James et du Nord québécois* de 1977 autorise le gouverneur en conseil à approuver les conventions adoptées en vertu de dispositions modificatives de la CBJNQ.

(37) Courriels du 1<sup>er</sup> et du 4 mai 2009.

(38) Il convient de souligner qu'en vertu de l'art. 2.8 de l'Entente de 2008, aucun financement fédéral supplémentaire ne sera fourni « eu égard aux coûts supplémentaires qui peuvent être associés à la reconnaissance et à la création de toute nouvelle Bande crie ».

(39) Des modifications connexes font en sorte que les biens personnels ou meubles qui deviennent la propriété de la Bande en vertu de l'art. 13.1 et qui ont été achetés par le Canada sont, comme les biens personnels et meubles des autres bandes reconnues, exonérés d'impôt (art. 25 du projet de loi) et insaisissables (art. 27 du projet de loi).

La LCNQ prévoit, à l'article 18, des dispositions particulières pour les membres et les électeurs des anciennes bandes cries relevant de la *Loi sur les Indiens* qui n'étaient pas bénéficiaires sous le régime de la CBJNQ, afin qu'ils puissent continuer comme membres et électeurs des bandes qui succèdent aux bandes antérieures, aux fins prescrites. Le projet de loi remplace l'article 18 afin que les membres de la communauté des Cris de Oujé-Bougoumou ayant statut légal aux termes de la *Loi sur les Indiens* au moment de la constitution en personne morale continuent d'être membres de la nouvelle bande, aux mêmes fins (art. 5 du projet de loi).

### 3. Résidence, accès et autres droits liés aux terres (art. 15 à 21)

Les articles 104 et 105 de la LCNQ précisent qui a des droits de résidence ou d'occupation sur les terres de catégorie IA des huit bandes cries ou qui a le droit d'accès à ces terres. De la même façon, les articles 113 à 117 précisent quelles personnes peuvent exercer des droits relatifs aux minéraux, au sous-sol et à l'exploitation minière et des droits acquis sur ces terres – ainsi que les modalités d'exercice de ces droits et les obligations en matière d'indemnisation – surtout par renvoi à la date de signature de la CBJNQ le 11 novembre 1975<sup>(40)</sup>. Le projet de loi modifie ou remplace les dispositions pertinentes afin de prévoir des droits semblables dans des situations semblables relativement aux terres de la catégorie IA de la Bande de Oujé-Bougoumou, en renvoyant à la date d'entrée en vigueur de la convention complémentaire prévue en vertu de laquelle les terres deviendront des terres de la catégorie IA. Ainsi, à titre d'exemple si, avant le 11 novembre 1975, le Québec avait accordé un permis d'exploration à la Société de développement de la Baie James sur des terres qui sont par la suite devenues des terres de la catégorie IA en vertu de la CBJNQ, la Société peut continuer de faire usage de ces terres à des fins de prospection et d'exploitation (art. 114). En vertu du nouveau paragraphe 114(1), la Société peut continuer de faire usage des terres de la catégorie IA de la Bande de Oujé-Bougoumou à des fins de prospection si le permis provincial à l'égard de ces terres a été délivré avant l'entrée en vigueur de la Convention complémentaire de la Bande de Oujé-Bougoumou (art. 15 à 21 du projet de loi).

---

(40) L'art. 117 prévoit aussi le maintien des droits octroyés avant le 11 novembre 1975 et d'autres droits sur les terres de la catégorie IA qui existaient au moment de l'entrée en vigueur de la partie VI de la LCNQ. Le projet de loi apporte les modifications nécessaires au maintien de droits analogues sur les terres de la catégorie IA attribuées à la Bande de Oujé-Bougoumou qui existent au moment de l'entrée en vigueur des dispositions (art. 21 du projet de loi).

## COMMENTAIRE

Le projet de loi C-28 ne semble pas avoir suscité d'intérêt médiatique. Il est généralement considéré comme un texte législatif non controversé qui vise un contexte particulier et, comme prévu, il ne semble pas avoir attiré l'attention des personnes ou des groupes qui ne sont pas touchés.

Lors de leur comparution le 5 mai 2009 devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, des membres de la Commission Crie-Naskapie chargée de faire rapport sur la mise en œuvre de la LCNQ se sont dits en faveur des deux séries de modifications prévues dans le projet de loi. Les commissaires ont aussi fait valoir à la fois leur recommandation de longue date selon laquelle un certain nombre d'autres modifications non litigieuses aux dispositions de la LCNQ touchant l'administration locale s'imposent, et leur espoir que tout délai très long à cet égard puisse être évité.