

Que nous apprend l'évolution du système juridique canadien encadrant la forêt au Canada sur la gouvernance des ressources naturelles et leur mise en valeur?

Rapport de synthèse des connaissances
sur l'énergie et les ressources naturelles

Dans le cadre de l'initiative du CRSH
Imaginer l'avenir du Canada

Soumis par la
Chaire de recherche du Canada
en droit de l'environnement

Mai 2016

Contributions

Le présent rapport a été préparé et rédigé par la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement (CRCDE), sous la direction de Paule Halley, titulaire de la Chaire et professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval.

La recherche documentaire et l'analyse ont été réalisées par une équipe d'étudiants aux cycles supérieurs de la Faculté de droit de l'Université Laval et membres de la CRCDE, ainsi que la coordonnatrice de la CRCDE.

Contributions à la recherche et la rédaction des annexes sur la législation

Gabriel Jobidon : Manitoba

Sophie Cyr-Moreau : Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Québec, Terre-Neuve-et-Labrador

Noémi Poissant : Colombie-Britannique, fédéral, Nunavut, Territoires du Nord-Ouest, Yukon

Stéphanie Roy : Alberta, Ontario, Saskatchewan

Contributions à la recherche et à la rédaction des annexes sur la jurisprudence

Nadine Martin, coordonnatrice de la CRCDE : Alberta, Colombie-Britannique, fédéral, Manitoba, Ontario, Saskatchewan, Terre-Neuve-et-Labrador, Territoires du Nord-Ouest, Yukon

Sonya Morales : Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Nunavut, Québec, Terre-Neuve-et-Labrador, Territoires du Nord-Ouest, Yukon

Contribution à la recherche et à la rédaction de l'annexe sur la doctrine

Sessinou Émile Houedanou

Créée en 2002, la CRCDE de l'Université Laval a pour mission de participer au développement des connaissances juridiques en matière de protection de l'environnement et de développement durable, d'encourager le renforcement des lois et réglementations efficaces et de favoriser la formation dans le secteur du droit de l'environnement.

Synthèse du rapport

Au Canada, la capacité de se prévaloir et de jouir collectivement et de manière durable des ressources naturelles tout en tenant compte d'enjeux socioéconomiques, culturels et de gouvernance revêt une importance cruciale pour l'avenir. En retenant l'exemple de la gestion et de la mise en valeur de la forêt au pays, la synthèse des connaissances avait pour objectif d'identifier et de comparer l'évolution récente (10 ans) des modèles de gouvernance de la forêt qui sont à l'œuvre dans le système juridique canadien.

Environ 94 % des forêts du Canada sont des forêts publiques dont la garde et la bonne gestion sont confiées aux gouvernements responsables de ces terres publiques. Ils contrôlent, à travers les lois qu'ils adoptent, l'accès aux forêts et en dictent les modalités d'usages. Ces législations déterminent les limites à l'intérieur desquelles évoluent les régimes forestiers et les acteurs en présence. Aussi, le droit encadrant la forêt est important ; il exprime le mode de gouvernance retenu pour assurer la gestion et la mise en valeur des forêts.

La synthèse des connaissances sur l'évolution récente du droit des forêts au Canada se fonde sur la compilation des modifications apportées au droit des forêts du fédéral, des 10 provinces et des 3 territoires, des décisions judiciaires des 14 juridictions et de la doctrine s'intéressant au droit des forêts, qui sont intervenues au cours des 10 dernières années. Ils mettent en évidence quatre conclusions principales et des observations générales.

En premier lieu, les modifications apportées aux législations forestières montrent que l'intégration des principes du développement durable appliqués à l'aménagement des forêts a poursuivi sa progression dans le système juridique canadien en renouvelant les pratiques de gouvernance des forêts. En effet, la recension de nombreuses modifications apportées aux législations forestières à travers le pays, au cours de la période de référence, reflète et illustre l'adhésion aux principes du développement durable dans la gestion des forêts d'un plus grand nombre de juridictions. L'Alberta, le Yukon et le Québec ont formellement intégré dans leur législation forestière les principes du développement durable pendant cette période. Ayant déjà introduit cet objectif, le fédéral, la Colombie-Britannique, l'Ontario, la Saskatchewan et Terre-Neuve-et-Labrador ont poursuivi le processus d'intégration dans leur droit forestier respectif. D'autres provinces et territoires, qui n'avaient pas encore intégré cet objectif dans leur législation, ne l'ont pas fait pendant la période de référence pour des raisons contextuelles, comme le peu d'activités forestières (Territoires du Nord-Ouest et Nunavut), ou historiques particulières (Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse).

Les modifications apportées aux lois forestières, dans le but d'y intégrer les principes du développement durable applicables à l'aménagement des forêts, se sont traduites par l'introduction de modes innovants de tenure forestières, des approches de gestion planifiée et intégrée et, dans certains cas, par un renouvellement du rôle de l'État, devenu gardien ou intendant du patrimoine collectif forestier, en lui imposant des obligations de reddition de comptes et de transparence dans sa gestion. Son pouvoir discrétionnaire a été resserré dans plusieurs lois forestières et certaines de ses fonctions ont été déléguées à des organismes indépendants.

Parmi les innovations, soulignons que les modes retenus sont ouverts à une participation d'un nombre élargi d'acteurs et à une plus grande variété d'usages. Les nouveaux modes de tenure varient d'une juridiction à l'autre, certains représentent des changements mineurs et d'autres sont plus conséquents. Soulignons l'introduction des forêts communautaires en Colombie-Britannique et au Yukon ayant pour objet d'assurer une participation accrue aux Premières Nations et aux communautés locales dans l'utilisation et la gestion des forêts. Le Québec a retenu le concept de forêt de proximité. L'Ontario a créé des sociétés locales de gestion forestière ayant pour mission de détenir des permis forestiers et d'assurer la gestion durable des forêts en prenant en considération les intérêts de tous les acteurs (l'industrie, la Couronne, les citoyens de l'Ontario et les peuples autochtones). D'autres modifications des législations forestières ont introduit des procédures d'information et de consultation du public concernant la planification de l'aménagement durable des forêts, la stratégie en la matière et les plans d'exploitation des forêts.

La deuxième conclusion principale met en exergue que le droit des forêts a été modifié de manière importante par des lois ne relevant pas du secteur forestier, mais du secteur de la protection de l'environnement. Pendant la période de référence, une des plus importantes modifications apportées à plusieurs régimes forestiers à travers le pays est de les avoir assujettis à des obligations de respecter les aires protégées, comme les parcs, la biodiversité, les espèces en péril ainsi que les cours d'eau. L'articulation entre ces deux secteurs du droit se fait en accordant la priorité à la protection de l'environnement et aux espèces sauvages, surtout en péril, sur les droits forestiers accordés.

En troisième lieu, le droit des forêts a continué, au cours des dix dernières années, d'être modifié de manière importante par les décisions judiciaires, dont de la Cour suprême du Canada, rendues dans des litiges faisant référence à l'obligation de consultation des Premières Nations. En effet, le lien entre les terres de la Couronne et les droits des autochtones en fait un sujet dominant dans la jurisprudence. D'une part, ces décisions sont fondées, sur le droit constitutionnel et s'attachent à examiner la validité des titres ou des traités appuyant les droits des autochtones d'utiliser les forêts situées sur les terres de la Couronne. D'autres décisions se rapportent à la coexistence des droits des communautés autochtones avec ceux des titulaires de permis forestiers.

La dernière conclusion principale souligne que les juridictions forestières au pays ont modifié leur droit des forêts dans le but de diversifier les activités et les produits forestières. Ces modifications au droit visent le développement des produits transformés, des produits forestiers non ligneux, la villégiature et l'écotourisme. Certaines modifications mettent en valeur le rôle des forêts dans la lutte contre les changements climatiques. Plusieurs législations forestières ont été modifiées pour tenir compte de la biomasse, des lois ont été adoptées pour favoriser l'utilisation du bois comme matériau de construction en requérant son utilisation dans la construction des immeubles financés par les gouvernements, des stratégies sont déployées pour transformer l'industrie des produits forestiers.

D'une manière générale, la synthèse réalisée sur l'évolution récente du droit des forêts montre qu'il existe une mosaïque de droits des forêts au Canada, offrant des points de similitudes entre eux, notamment au niveau régional, mais qu'ils ont fait l'objet de peu d'analyses juridiques comparatives.

Pendant la période de référence, peu de juristes ont publié dans le secteur du droit des forêts au Canada. La dernière analyse historique du droit des forêts couvrant l'ensemble des juridictions canadiennes a été publiée en 1997. Il apparaît pertinent de Ce déficit de connaissances devrait soulever des réflexions sur l'à-propos de soutenir un développement des connaissances dans le secteur du droit des forêts en suscitant davantage de publications juridiques et en formant une relève dans ce secteur du droit fort stratégique pour le Canada.

Il convient de souligner que la présente étude comporte des limites que des recherches complémentaires pourraient combler. En premier lieu, la période de dix années couverte par la synthèse des connaissances sur l'évolution du droit des forêts s'est révélée être un peu courte pour le système juridique qui évolue lentement. De plus, en remontant à 2005, la recension n'a pas comblé complètement le vide depuis la publication, en 1997, de la dernière analyse historique des législations forestières. Aussi, il n'est pas possible de tirer des conclusions fermes sur le degré d'intégration des principes du développement durable dans le droit des forêts au Canada, car il manque une partie des données (1997-2005). Ce complément de connaissances serait de nature à donner une vision plus complète de ce que fait chaque juridiction canadienne.

Une autre limite de la recension qui a retenu notre attention est qu'elle ne présente pas toute la richesse et la profondeur des changements apportés au droit des forêts à travers le pays. Par exemple, la comparaison des nouveaux régimes de tenure et les rôles différents attribués à l'État dans les régimes forestiers à travers le pays soulèvent des questions juridiques qui mériteraient des analyses complémentaires.

Enfin, en mettant en évidence de nouvelles expériences de gouvernance et de mise en valeur des forêts, les résultats de la recension sont également susceptibles d'alimenter la réflexion des décideurs publics car ils aident à comprendre l'évolution récente des législations forestières, à les comparer et à choisir les stratégies adéquates pour bonifier les pratiques institutionnelles. Ils mettent également en évidence des défis de coordination entre des entités administratives, notamment les responsables des ressources naturelles et de l'environnement, des contraintes de nature environnementale supplémentaire pour les détenteurs de permis forestiers et des interventions d'acteurs plus nombreux dans la forêt, à savoir les communautés autochtones et locales. Les modifications apportées aux régimes forestiers ont des répercussions sur l'industrie forestière qui doit composer avec d'autres catégories d'usagers et partager avec eux les ressources disponibles. Les exigences opérationnelles, de consultation du public et des autochtones et de protection de l'environnement sont aussi plus nombreuses.