## SOPHIE THÉRIAULT

# LA TERRE NOURRICIÈRE DES INUIT: LE DÉFI DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU NUNAVIK ET EN ALASKA

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de doctorat en droit pour l'obtention du grade de docteur en droit (LL.D.)

> FACULTÉ DE DROIT UNIVERSITÉ LAVAL QUÉBEC

### RÉSUMÉ

Les Inuit, à l'instar d'autres peuples autochtones, comptent parmi les groupes les plus menacés par l'insécurité alimentaire, souffrant disproportionnément de la faim, de la malnutrition et des nombreuses maladies qui en découlent. Ce constat nous conduit à nous interroger sur les rapports entre les droits territoriaux des Inuit et leur sécurité alimentaire.

La présente thèse s'attache d'abord à cerner le rôle du droit dans la réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit par la mobilisation de diverses disciplines des sciences sociales et de la science de la nutrition. Après avoir défini le concept de sécurité alimentaire à partir d'une approche fondée sur les droits de l'homme ainsi que les principales caractéristiques des économies alimentaires inuit, cette thèse propose un ensemble de principes directeurs pour la protection efficace et durable de l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles dans une perspective de sécurité alimentaire. Ces principes directeurs de la sécurité alimentaire sont ensuite utilisés pour analyser, comparer et évaluer les droits territoriaux des Inuit du Nunavik et de l'Alaska, soit leurs droits se rapportant à l'accès, à la possession, à l'utilisation et à la gouvernance de la terre, du territoire et des ressources naturelles qui s'y trouvent.

L'analyse comparée des régimes juridiques relatifs à l'accès des Inuit à leurs terres et leurs ressources traditionnelles, ainsi que leur participation à la gouvernance de ces terres et ressources, nous a permis de confirmer dans une large mesure notre hypothèse de départ, à savoir que l'approche communautaire pour le règlement des revendications territoriales des Inuit du Nunavik, fondée sur l'idée de la pérennité de la culture et des économies inuit, est généralement davantage compatible avec les exigences de la sécurité alimentaire que l'approche capitaliste adoptée aux fins de la résolution des revendications territoriales des peuples autochtones de l'Alaska. La thèse se termine sur des propositions de réforme du droit susceptibles d'accroître la sécurité alimentaire des Inuit.

#### REMERCIEMENTS

Un travail d'une telle envergure ne pourrait être achevé sans le support de nombreuses personnes. Je dois d'abord mes plus sincères remerciements à mon directeur de recherche, le professeur Ghislain Otis, avec qui j'ai eu non seulement la chance mais aussi le grand bonheur d'échanger depuis plusieurs années. Cette thèse n'aurait pu être accomplie sans son soutien et sa confiance. Sa vive passion pour la recherche et le savoir, son intégrité exemplaire, son intelligence et sa rigueur exceptionnelle sont pour moi une grande source d'inspiration.

Je tiens ensuite à remercier les nombreux ami(e)s, collègues et parents, qui, de multiples façons, ont contribué au succès de mon parcours doctoral, par leur savoir, leurs conseils et leurs encouragements, ainsi que par les grands moments de joie, de bonheur et de repos qu'ils ont partagés avec moi.

Je voudrais également exprimer ma gratitude à l'endroit de la professeure Paule Halley et des professeurs Gérard Duhaime et André Émond pour leurs commentaires judicieux et généreux sur mon manuscrit.

Dans la réalisation de mon projet doctoral, j'ai de surcroît grandement bénéficié des soutiens financier et humain de nombreuses institutions. Je souligne d'abord le soutien de la Fondation Pierre-Elliott Trudeau. Mon expérience au titre de boursière de cette Fondation fut d'une richesse inestimable, particulièrement en raison des personnes exceptionnelles qu'elle a mises sur mon chemin et des nombreux projets qu'elle m'a permis de réaliser. Je remercie en outre les facultés de droit de l'Université de Washington, de l'Université de Victoria et de l'Université Laval, ainsi que les nombreuses personnes que j'ai eu la chance d'y côtoyer, pour m'avoir si chaleureusement accueilli durant l'accomplissement de mes travaux de recherche et de rédaction.

Enfin, cette thèse n'aurait pu être réalisée sans le support infaillible et l'amour de mon époux, de mes parents et de mon frère. Je vous aime.

# TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	1
Première partie - la protection juridique de l'accès à la terre et aux ressources naturelles: une condition de la sécurité alimentaire des Inuit	19
Chapitre 1. Une brève histoire des impacts de la colonisation sur la sécurité alimentaire des Inuit	19
1.1 Des baleinières au développement industriel: la pression des sociétés allochtones sur l subsistance inuit	a 20
1.2 L'opposition concertée des peuples autochtones du Nord au développement du territoire et le règlement de leurs revendications territoriales	30
1.2.1 La lutte inachevée des Inuit de l'Alaska pour la protection de leurs droits territoriaux	31
1.2.2 Une protection accrue des droits territoriaux des Inuit du Canada	37
CHAPITRE II. LE RÔLE CLÉ D'UN ACCÈS SÉCURISÉ À LA TERRE ET À SES RESSOURCES DANS LA RÉALISATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE CHEZ LES INUIT	46
2.1 Une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme	46
2.1.1 La genèse et la définition des concepts de sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate	46
2.1.2 Les éléments constitutifs communs de la sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate	55
2.2 La protection de l'accès à la terre et à ses ressources en tant que facteur contribuant à la réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit	63
2.2.1 La valeur de la subsistance du point de vue de la santé	65

2.2.2 L'importance sociale, culturelle et identitaire de la subsistance chez les Inuit	74
2.2.3 L'importance de la terre et de ses ressources pour les économies alimentaires arctiques	80
Chapitre III. Principes directeurs d'une protection juridique effective de l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles dans une perspective de sécurité alimentaire	89
3.1 La sécurité alimentaire et l'accès sécurisé à la terre et à ses ressources	94
3.2 La sécurité alimentaire et la participation à la gouvernance de la terre et de ses ressources	104
CONCLUSION	115
DEUXIÈME PARTIE - SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET SÉCURITÉ FONCIÈRE: LA RECONNAISSANCE ET LA PROTECTION DU TITRE FONCIER DES INUIT AU NUNAVIK ET EN ALASKA	118
Chapitre I – L'approche communautaire ou capitaliste? Les rapports différenciés du foncier à la sécurité alimentaire au Nunavik et en Alaska	120
1.1 Le contexte historique et politicojuridique de la reconnaissance des droits fonciers des Inuit	121
1.2 Le régime foncier communautaire des Inuit du Nunavik: un accès sécurisé à la terre et à ses ressources	130
1.2.1 La nature, l'étendue et les modalités des droits fonciers des Inuit du Nunavik	130
1.2.2 Une maîtrise considérable des Inuit sur les usages et la disposition des terres communautaires	140

1.3 Un régime d'inspiration capitaliste en Alaska et l'insécurité relative de la propriété foncière inuit	150
1.3.1 De la propriété foncière inuit et des corporations à but lucratif	150
1.3.2 La gouvernance corporative des terres inuit	162
Chapitre II - La sécurité alimentaire et l'impératif d'un accès durable à la terre: la coexistence du titre foncier des Inuit et des droits et intérêts des tiers	173
2.1 La protection relative du titre foncier des Inuit à l'encontre des droits et des intérêts des tiers	175
2.1.1 L'accès des tiers aux terres des Inuit du Nunavik: des menaces potentielles à la sécurité alimentaire?	175
2.1.2 L'article 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> et la sécurisation relative des droits fonciers des Inuit	185
2.1.3 Le partage fédératif des compétences dans ses rapports avec la sécurité foncière des Inuit	204
2.2 La protection limitée des droits fonciers des Inuit de l'Alaska au regard des droits et intérêts des gouvernements et des tiers	211
2.2.1 Les menaces potentielles posées par les tiers à l'intégrité du domaine foncier des Inuit	211
2.2.2 L'inadéquation de la protection constitutionnelle du droit de propriété dans La perspective de la sécurité alimentaire	216
Conclusion	224

Troisième partie - La sécurité alimentaire et la protection juridique de l'accès des Inuit aux ressources fauniques	228
CHAPITRE I. Le singulier, l'universel et la sécurité alimentaire: le statut juridique des Inuit et l'accès durable aux ressources fauniques	231
1.1 Des droits d'accès étendus aux ressources fauniques du Nunavik	232
1.1.1 Le droit « d'exploitation » et le droit de « récolte » des Inuit	232
1.1.2 Le programme de soutien aux chasseurs inuit	245
1.2 L'accès fragilisé des Inuit de l'Alaska aux ressources fauniques	250
1.2.1 La « priorité rurale » et la compétition pour l'accès aux ressources fauniques	250
1.2.2 Des solutions de rechange à la « priorité rurale »? Les « exceptions » autochtones en droit fédéral	265
1.2.3 L'existence potentielle de droits ancestraux dans les régions marines de l'Alaska	273
1.3 L'encadrement juridique de l'exploitation commerciale de la faune: une contribution incertaine à la sécurité alimentaire des Inuit	279
1.3.1 L'exploitation commerciale du poisson et du gibier et l'exploitation de pourvoiries au Nunavik	279
1.3.2 L'exploitation commerciale des pêcheries et du gibier en Alaska	295
Chapitre II. Les menaces potentielles à l'accès durable des Inuit aux ressources fauniques à des fins de production alimentaire	302
2.1 Des pouvoirs gouvernementaux strictement encadrés au Nunavik	304

2.1.1 La protection constitutionnelle des droits d'accès des Inuit aux ressources fauniques	304
2.1.1.1 La justification des atteintes aux droits ancestraux et issus de traités	305
2.1.1.2 Le partage des compétences: une menace à l'accès durable des Inuit aux ressources fauniques?	309
2.1.2 Les restrictions aux pouvoirs gouvernementaux imposées par la <i>CBJNQ</i> 1' <i>ARTIN</i>	322
2.1.2.1 Le test de l'atteinte aux droits dans le contexte de la <i>CBJNQ</i> et de l' <i>ARTIN</i>	322
2.1.2.2 La conciliation des droits des Inuit, de la province et des tiers et le « droit de développer » les terres conventionnées	330
2.2 Des garanties fragiles d'accès aux ressources fauniques en Alaska	343
2.2.1 La vulnérabilité des droits des Inuit à l'arbitraire gouvernemental	343
2.2.2 Les menaces posées aux droits des Inuit par le droit constitutionnel à l'égalité	355
Chapitre III. La sécurité alimentaire et l'impératif d'une participation significative et effective des Inuit à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles	363
3.1 L'évaluation de la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et de ses ressources	365
3.2 La participation des Inuit à la gouvernance du territoire et l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du développement	371
3.2.1 L'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des projets développement économique au Nunavik	371
3.2.1.1 Les institutions créées par la <i>CBJNQ</i> en 1975	373
3.2.1.2 Les institutions créées par l'ARTIN en 2006	392
3.2.2 L'évaluation des impacts du développement sur l'environnement et la subsistance en Alaska	400

3.2.2.1 La NEPA et l'effacement des Inuit dans l'évaluation environnementale	401
3.2.2.2 L'ANILCA et l'impact du développement sur la subsistance	411
3.3 La participation des Inuit à la gestion des ressources fauniques au Nunavik et en Alaska	422
3.3.1 La participation déficiente des Inuit à la gestion des ressources fauniques Nunavik	423
3.3.1.1 Le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage	423
3.3.1.2 L'ARTIN et la cogestion des ressources fauniques marines du Nunavik	437
3.3.2 La gestion des ressources fauniques en Alaska et la modulation de la participation des Inuit selon les espèces	445
3.3.2.1 Les systèmes de comités et la gestion des mammifères terrestres et des pêcheries	445
3.3.2.2 L'Alaska Eskimo Whaling Commission et la gestion inuit de la chasse à la baleine boréale	451
3.4 La conciliation des droits territoriaux des Inuit avec la sécurité alimentaire des allochtones	460
3.4.1 Cadre d'analyse de la sécurité alimentaire des allochtones dans les régions arctiques	460
3.4.2 L'« exclusivité », la « priorité » et l'accès des allochtones aux ressources fauniques à des fins alimentaires	470
CONCLUSION	478
CONCLUSION GÉNÉRALE	482
Bibliographie	495

### TABLE DES ABRÉVIATIONS

### Textes fréquemment cités

ANCSA Alaska Native Claims Settlement Act, Act of December 18, 1971,

Pub. L. No. 92-203, 85 Stat. 688, 43 U.S.C. §§ 1601-1629f

ANILCA Alaska National Interest Lands Conservation Act, Act of

December 2, 1980, Pub. L. No. 96-487, 94 Stat. 2371, 2422, 16

U.S.C. §§ 3111-3126

ARTIN Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik,

Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2006

CBJNQ Convention de la Baie James et du Nord québécois et

conventions complémentaires, Québec, Publications du Québec,

2006

C.c.Q. Code civil du Québec, L.R.Q. c. C-1991

ESA Endangered Species Act of 1973, Act of December 28, 1973,

Pub. L. No. 93-2056, 87 Stat. 884, 16 U.S.C. §§ 1531-1544

Loi constitutionnelle de 1867 Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (Imp.),

également reproduite à L.R.C. 1985, app. II, n°5

Loi constitutionnelle de 1982 Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la Loi de 1982 sur le

Canada, 1982, c. 11 (R.-U.), également reproduite à L.R.C. 1985,

app. II, n°44

LDCP Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la

Baie James et du Nouveau-Québec, L.R.Q. c. D-13.1

LRT Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James

et du Nouveau-Québec, L.R.Q. c. R-13.1

L.Q.E. Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q. c. Q-2

PIDCP Pacte international sur les droits civils et politiques, 19

décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, art. 9-14, R.T. Can., 1976

n°47, 6 I.L.M. 368

PIDESC Pacte international sur les droits économiques, sociaux et

culturels, 19 décembre 1966, 171, art. 9-14, R.T. Can. 1976 n°47,

6 I.L.M. 368

MBTA Migratory Bird Treaty Act, Act of July 3, 1918, ch. 128, 40 Stat.

755, 16 U.S.C. §§ 703-712

MMPA Marine Mammal Protection Act, Act of October 21, 1972, Pub.

L. No. 92-522, 86 Stat. 1027, 16 U.S.C. §§ 1361-1421h

#### TABLE DES ACRONYMES

ABWC Alaska Beluga Whale Committee

AEWC Alaska Eskimo Whaling Commission

ARK Administration régionale Kativik

BLM Bureau of Land Management

CARMN Commission d'aménagement de la

région marine du Nunavik

CBI Commission baleinière internationale

CEN Commission environnementale du

Nunavik

CEQ Council on Environmental Quality

CGRF Conseil de gestion des ressources

fauniques de la région marine du Nunavik

CRMN Commission de la région marine du

Nunavik chargée de l'examen des

répercussions

CQEK Commission de la qualité de

l'environnement Kativik

FAO Organisation des Nations Unies pour

l'Alimentation et l'Agriculture

NOAA National Oceanic and Atmospheric

Administration

NUKL Nunavimmi Umajulivijiit Katujiit

Katujiqatigininga locale (ou association locale de chasseurs, de pêcheurs et de

piégeurs)

NUKR Nunavimmi Umajulivijiit Katujiit

Katujiqatigininga régionale association régionale de chasseurs, de pêcheurs et de

piégeurs)

ONU Organisation des Nations Unies

### SOPHIE THÉRIAULT

# LA TERRE NOURRICIÈRE DES INUIT: LE DÉFI DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU NUNAVIK ET EN ALASKA

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval dans le cadre du programme de doctorat en droit pour l'obtention du grade de LL.D.

> Faculté de droit Université Laval Québec

### RÉSUMÉ

Les Inuit, à l'instar d'autres peuples autochtones, comptent parmi les groupes les plus menacés par l'insécurité alimentaire, souffrant disproportionnément de la faim, de la malnutrition et des nombreuses maladies qui en découlent. Ce constat nous conduit à nous interroger sur les rapports entre les droits territoriaux des Inuit et leur sécurité alimentaire.

La présente thèse s'attache d'abord à cerner le rôle du droit dans la réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit par la mobilisation de diverses disciplines des sciences sociales et de la science de la nutrition. Après avoir défini le concept de sécurité alimentaire à partir d'une approche fondée sur les droits de l'homme ainsi que les principales caractéristiques des économies alimentaires inuit, cette thèse propose un ensemble de principes directeurs pour la protection efficace et durable de l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles dans une perspective de sécurité alimentaire. Ces principes directeurs de la sécurité alimentaire sont ensuite utilisés pour analyser, comparer et évaluer les droits territoriaux des Inuit du Nunavik et de l'Alaska, soit leurs droits se rapportant à l'accès, à la possession, à l'utilisation et à la gouvernance de la terre, du territoire et des ressources naturelles qui s'y trouvent.

L'analyse comparée des régimes juridiques relatifs à l'accès des Inuit à leurs terres et leurs ressources traditionnelles, ainsi que leur participation à la gouvernance de ces terres et ressources, nous a permis de confirmer dans une large mesure notre hypothèse de départ, à savoir que l'approche communautaire pour le règlement des revendications territoriales des Inuit du Nunavik, fondée sur l'idée de la pérennité de la culture et des économies inuit, est généralement davantage compatible avec les exigences de la sécurité alimentaire que l'approche capitaliste adoptée aux fins de la résolution des revendications territoriales des peuples autochtones de l'Alaska. La thèse se termine sur des propositions de réforme du droit susceptibles d'accroître la sécurité alimentaire des Inuit.

### REMERCIEMENTS

Un travail d'une telle envergure ne pourrait être achevé sans le support de nombreuses personnes. Je dois d'abord mes plus sincères remerciements à mon directeur de recherche, le professeur Ghislain Otis, avec qui j'ai eu non seulement la chance mais aussi le grand bonheur d'échanger depuis plusieurs années. Cette thèse n'aurait pu être accomplie sans son soutien et sa confiance. Sa vive passion pour la recherche et le savoir, son intégrité exemplaire, son intelligence et sa rigueur exceptionnelle sont pour moi une grande source d'inspiration.

Je tiens ensuite à remercier les nombreux ami(e)s, collègues et parents, qui, de multiples façons, ont contribué au succès de mon parcours doctoral, par leur savoir, leurs conseils et leurs encouragements, ainsi que par les grands moments de joie, de bonheur et de repos qu'ils ont partagés avec moi.

Je voudrais également exprimer ma gratitude à l'endroit de la professeure Paule Halley et des professeurs Gérard Duhaime et André Émond pour leurs commentaires judicieux et généreux sur mon manuscrit.

Dans la réalisation de mon projet doctoral, j'ai de surcroît grandement bénéficié des soutiens financier et humain de nombreuses institutions. Je souligne d'abord le soutien de la Fondation Pierre-Elliott Trudeau. Mon expérience au titre de boursière de cette Fondation fut d'une richesse inestimable, particulièrement en raison des personnes exceptionnelles qu'elle a mises sur mon chemin et des nombreux projets qu'elle m'a permis de réaliser. Je remercie en outre les facultés de droit de l'Université de Washington, de l'Université de Victoria et de l'Université Laval, ainsi que les nombreuses personnes que j'ai eu la chance d'y côtoyer, pour m'avoir si chaleureusement accueilli durant l'accomplissement de mes travaux de recherche et de rédaction.

Enfin, cette thèse n'aurait pu être réalisée sans le support infaillible et l'amour de mon époux, de mes parents et de mon frère. Je vous aime.

# TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	1
Première partie - la protection juridique de l'accès à la terre et aux ressources naturelles: une condition de la sécurité alimentaire des Inuit	19
Chapitre 1. Une brève histoire des impacts de la colonisation sur la sécurité alimentaire des Inuit	19
1.1 Des baleinières au développement industriel: la pression des sociétés allochtones sur l subsistance inuit	a 20
1.2 L'opposition concertée des peuples autochtones du Nord au développement du territoire et le règlement de leurs revendications territoriales	30
1.2.1 La lutte inachevée des Inuit de l'Alaska pour la protection de leurs droits territoriaux	31
1.2.2 Une protection accrue des droits territoriaux des Inuit du Canada	37
CHAPITRE II. LE RÔLE CLÉ D'UN ACCÈS SÉCURISÉ À LA TERRE ET À SES RESSOURCES DANS LA RÉALISATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE CHEZ LES INUIT	46
2.1 Une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme	46
2.1.1 La genèse et la définition des concepts de sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate	46
2.1.2 Les éléments constitutifs communs de la sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate	55
2.2 La protection de l'accès à la terre et à ses ressources en tant que facteur contribuant à la réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit	63
2.2.1 La valeur de la subsistance du point de vue de la santé	65

2.2.2 L'importance sociale, culturelle et identitaire de la subsistance chez les Inuit	74
2.2.3 L'importance de la terre et de ses ressources pour les économies alimentaires arctiques	80
CHAPITRE III. PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE PROTECTION JURIDIQUE EFFECTIVE DE L'ACCÈS DES INUIT À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES DANS UNE PERSPECTIVE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	89
3.1 La sécurité alimentaire et l'accès sécurisé à la terre et à ses ressources	94
3.2 La sécurité alimentaire et la participation à la gouvernance de la terre et de ses ressources	104
CONCLUSION	115
DEUXIÈME PARTIE - SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET SÉCURITÉ FONCIÈRE: LA RECONNAISSANCE ET LA PROTECTION DU TITRE FONCIER DES INUIT AU NUNAVIK ET EN ALASKA	118
Chapitre I – L'approche communautaire ou capitaliste? Les rapports différenciés du foncier à la sécurité alimentaire au Nunavik et en Alaska	120
1.1 Le contexte historique et politicojuridique de la reconnaissance des droits fonciers des Inuit	121
1.2 Le régime foncier communautaire des Inuit du Nunavik: un accès sécurisé à la terre et à ses ressources	130
1.2.1 La nature, l'étendue et les modalités des droits fonciers des Inuit du Nunavik	130
1.2.2 Une maîtrise considérable des Inuit sur les usages et la disposition des terres communautaires	140

1.3 Un régime d'inspiration capitaliste en Alaska et l'insécurité relative de la propriété foncière inuit	150
1.3.1 De la propriété foncière inuit et des corporations à but lucratif	150
1.3.2 La gouvernance corporative des terres inuit	162
Chapitre II - La sécurité alimentaire et l'impératif d'un accès durable à la terre: la coexistence du titre foncier des Inuit et des droits et intérêts des tiers	173
2.1 La protection relative du titre foncier des Inuit à l'encontre des droits et des intérêts des tiers	175
2.1.1 L'accès des tiers aux terres des Inuit du Nunavik: des menaces potentielles à la sécurité alimentaire?	175
2.1.2 L'article 35 de la <i>Loi constitutionnelle de 1982</i> et la sécurisation relative des droits fonciers des Inuit	185
2.1.3 Le partage fédératif des compétences dans ses rapports avec la sécurité foncière des Inuit	204
2.2 La protection limitée des droits fonciers des Inuit de l'Alaska au regard des droits et intérêts des gouvernements et des tiers	211
2.2.1 Les menaces potentielles posées par les tiers à l'intégrité du domaine foncier des Inuit	211
2.2.2 L'inadéquation de la protection constitutionnelle du droit de propriété dans La perspective de la sécurité alimentaire	216
CONCLUSION	224

Troisième partie - La sécurité alimentaire et la protection juridique de l'accès des Inuit aux ressources fauniques	228
CHAPITRE I. Le singulier, l'universel et la sécurité alimentaire: le statut juridique des Inuit et l'accès durable aux ressources fauniques	231
1.1 Des droits d'accès étendus aux ressources fauniques du Nunavik	232
1.1.1 Le droit « d'exploitation » et le droit de « récolte » des Inuit	232
1.1.2 Le programme de soutien aux chasseurs inuit	245
1.2 L'accès fragilisé des Inuit de l'Alaska aux ressources fauniques	250
1.2.1 La « priorité rurale » et la compétition pour l'accès aux ressources fauniques	250
1.2.2 Des solutions de rechange à la « priorité rurale »? Les « exceptions » autochtones en droit fédéral	265
1.2.3 L'existence potentielle de droits ancestraux dans les régions marines de l'Alaska	273
1.3 L'encadrement juridique de l'exploitation commerciale de la faune: une contribution incertaine à la sécurité alimentaire des Inuit	279
1.3.1 L'exploitation commerciale du poisson et du gibier et l'exploitation de pourvoiries au Nunavik	279
1.3.2 L'exploitation commerciale des pêcheries et du gibier en Alaska	295
CHAPITRE II. LES MENACES POTENTIELLES À L'ACCÈS DURABLE DES INUIT AUX RESSOURCES FAUNIQUES À DES FINS DE PRODUCTION ALIMENTAIRE	302
2.1 Des pouvoirs gouvernementaux strictement encadrés au Nunavik	304

2.1.1 La protection constitutionnelle des droits d'accès des Inuit aux ressources fauniques	304
2.1.1.1 La justification des atteintes aux droits ancestraux et issus de traités	305
2.1.1.2 Le partage des compétences: une menace à l'accès durable des Inuit aux ressources fauniques?	309
2.1.2 Les restrictions aux pouvoirs gouvernementaux imposées par la <i>CBJNQ</i> 1' <i>ARTIN</i>	322
2.1.2.1 Le test de l'atteinte aux droits dans le contexte de la <i>CBJNQ</i> et de l' <i>ARTIN</i>	322
2.1.2.2 La conciliation des droits des Inuit, de la province et des tiers et le « droit de développer » les terres conventionnées	330
2.2 Des garanties fragiles d'accès aux ressources fauniques en Alaska	343
2.2.1 La vulnérabilité des droits des Inuit à l'arbitraire gouvernemental	343
2.2.2 Les menaces posées aux droits des Inuit par le droit constitutionnel à l'égalité	355
Chapitre III. La sécurité alimentaire et l'impératif d'une participațion significative et effective des Inuit à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles	363
3.1 L'évaluation de la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et de ses ressources	365
3.2 La participation des Inuit à la gouvernance du territoire et l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du développement	371
3.2.1 L'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des projets développement économique au Nunavik	371
3.2.1.1 Les institutions créées par la CBJNQ en 1975	373
3.2.1.2 Les institutions créées par l'ARTIN en 2006	392
3.2.2 L'évaluation des impacts du développement sur l'environnement et la subsistance en Alaska	400

3.2.2.1 La <i>NEPA</i> et l'effacement des Inuit dans l'évaluation environnementale	401
3.2.2.2 L' <i>ANILCA</i> et l'impact du développement sur la subsistance	411
3.3 La participation des Inuit à la gestion des ressources fauniques au Nunavik et en Alaska	422
3.3.1 La participation déficiente des Inuit à la gestion des ressources fauniques Nunavik	423
3.3.1.1 Le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage	423
3.3.1.2 L'ARTIN et la cogestion des ressources fauniques marines du Nunavik	437
3.3.2 La gestion des ressources fauniques en Alaska et la modulation de la participation des Inuit selon les espèces	445
3.3.2.1 Les systèmes de comités et la gestion des mammifères terrestres et des pêcheries	445
3.3.2.2 L'Alaska Eskimo Whaling Commission et la gestion inuit de la chasse à la baleine boréale	451
3.4 La conciliation des droits territoriaux des Inuit avec la sécurité alimentaire des allochtones	460
3.4.1 Cadre d'analyse de la sécurité alimentaire des allochtones dans les régions arctiques	460
3.4.2 L'« exclusivité », la « priorité » et l'accès des allochtones aux ressources fauniques à des fins alimentaires	470
Conclusion	478
Conclusion générale	482
Bibliographie	495

### TABLE DES ABRÉVIATIONS

## Textes fréquemment cités

ANCSA Alaska Native Claims Settlement Act, Act of December 18, 1971,

Pub. L. No. 92-203, 85 Stat. 688, 43 U.S.C. §§ 1601-1629f

ANILCA Alaska National Interest Lands Conservation Act, Act of

December 2, 1980, Pub. L. No. 96-487, 94 Stat. 2371, 2422, 16

U.S.C. §§ 3111-3126

ARTIN Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik,

Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2006

CBJNQ Convention de la Baie James et du Nord québécois et

conventions complémentaires, Québec, Publications du Québec,

2006

C.c.Q. Code civil du Québec, L.R.Q. c. C-1991

ESA Endangered Species Act of 1973, Act of December 28, 1973,

Pub. L. No. 93-2056, 87 Stat. 884, 16 U.S.C. §§ 1531-1544

Loi constitutionnelle de 1867 Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (Imp.),

également reproduite à L.R.C. 1985, app. II, n°5

Loi constitutionnelle de 1982 Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la Loi de 1982 sur le

Canada, 1982, c. 11 (R.-U.), également reproduite à L.R.C. 1985,

app. II, n°44

LDCP Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la

Baie James et du Nouveau-Québec, L.R.Q. c. D-13.1

LRT Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James

et du Nouveau-Québec, L.R.Q. c. R-13.1

L.Q.E. Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q. c. Q-2

PIDCP Pacte international sur les droits civils et politiques, 19

décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, art. 9-14, R.T. Can., 1976

n°47, 6 I.L.M. 368

PIDESC Pacte international sur les droits économiques, sociaux et

culturels, 19 décembre 1966, 171, art. 9-14, R.T. Can. 1976 n°47,

6 I.L.M. 368

MBTA Migratory Bird Treaty Act, Act of July 3, 1918, ch. 128, 40 Stat.

755, 16 U.S.C. §§ 703-712

MMPA Marine Mammal Protection Act, Act of October 21, 1972, Pub.

L. No. 92-522, 86 Stat. 1027, 16 U.S.C. §§ 1361-1421h

### TABLE DES ACRONYMES

**ABWC** Alaska Beluga Whale Committee

AEWC Alaska Eskimo Whaling Commission

ARK Administration régionale Kativik

BLM Bureau of Land Management

**CARMN** Commission d'aménagement de la

région marine du Nunavik

CBI Commission baleinière internationale

**CEN** Commission environnementale du

Nunavik

CEQ Council on Environmental Quality

**CGRF** Conseil de gestion des ressources

fauniques de la région marine du Nunavik

**CRMN** Commission de la région marine du

Nunavik chargée de l'examen des

répercussions

**CQEK** Commission de la qualité de

l'environnement Kativik

**FAO** Organisation des Nations Unies pour

l'Alimentation et l'Agriculture

National Oceanic and Atmospheric NOAA

Administration

NUKL Nunavimmi Umajulivijiit Katujiit

> Katujiqatigininga locale (ou association locale de chasseurs, de pêcheurs et de

piégeurs)

NUKR Nunavimmi Umajulivijiit Katujiit

> Katujiqatigininga régionale association régionale de chasseurs, de pêcheurs et de

piégeurs)

ONU Organisation des Nations Unies

### INTRODUCTION GÉNÉRALE

Décider qu'un végétal ou un animal peuvent être des aliments, les préparer, les cuisiner sont des actes qui s'inscrivent dans un système de représentations. Toute culture fixe un ordre du mangeable, qui, bien que non explicite, ne s'impose pas moins avec impérativité à ceux qui y participent. L'expérience alimentaire permet une rencontre intime avec une culture, dans ce qu'elle a de plus concret et de plus savoureux, retrouvant ainsi la confusion étymologique de la saveur et du savoir, mais aussi dans ce qu'elle a d'irréductiblement différent.

L'insécurité alimentaire constitue l'un des plus grands défis contemporains de l'humanité, alors que l'on estime que plus de 920 millions de personnes dans le monde souffrent de la faim et de malnutrition<sup>2</sup>. Cette situation risque encore de s'aggraver avec la hausse vertigineuse du coût des aliments et du pétrole depuis ces dernières années qui, s'ajoutant à une baisse globale de la production agricole, laisse présager une crise alimentaire majeure au sein de nombreux pays du tiers-monde<sup>3</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Jean-Pierre POULAIN, « La nourriture de l'autre: entre délices et dégoûts. Réflexions sur le relativisme de la sensibilité alimentaire », dans MAISON DES CULTURES DU MONDE, *Cultures, nourritures*, Paris, Babel, 1997, p. 116.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE [ci-après FAO], L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008, Prix élevé des denrées alimentaires et sécurité alimentaire – menaces et perspectives, [en ligne] [http://www.fao.org/docrep/011/i0291f/i0291f00.htm] (juin 2009). Voir aussi ORGANISATION DES NATIONS UNIES [ci-après ONU], Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: rapport présenté au Comité des droits de l'homme des Nations Unies par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 7<sup>ème</sup> Session, A/HRC/7/5, 10 janvier 2008, [en ligne] [http://www.righttofood.org/new/PDF/CHR2008.pdf] (avril 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> La hausse du coût des denrées alimentaires de base (dont le blé, le riz et le maïs) fut à l'origine de soulèvements populaires majeurs dans plusieurs pays et fait l'objet d'une attention soutenue des médias et de nombreuses organisations internationales et non gouvernementales depuis l'hiver 2008. Cette situation est imputée à la hausse du prix du pétrole, aux catastrophes environnementales majeures ayant ravagé les récoltes dans plusieurs pays exportateurs de céréales et aux conflits armés. Sur la crise alimentaire appréhendée, ses causes et ses conséquences, voir généralement les publications suivantes, [en ligne]: [http://www.oxfam.org/fr/] (juillet 2008) (Oxfam international); [http://www.fao.org/index\_fr.htm] (juillet 2008) (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture).

Au-delà de ses causes immédiates, dont les conflits armés et les catastrophes naturelles, l'insécurité alimentaire est généralement attribuable à la pauvreté et à l'exclusion<sup>4</sup>. Il n'est ainsi aucunement surprenant de retrouver parmi les groupes considérés comme étant particulièrement vulnérables à l'insécurité alimentaire les petits agriculteurs et éleveurs, les paysans sans terre, les femmes, les réfugiés et les peuples autochtones<sup>5</sup>.

Il est en effet largement reconnu que les peuples autochtones souffrent disproportionnément de la faim, de la malnutrition et des nombreuses maladies qui en découlent<sup>6</sup>. L'insécurité alimentaire au sein de ces peuples est imputée non seulement à la pauvreté et à la discrimination qui affligent plusieurs de leurs membres, mais aussi à la spoliation de leurs terres, de leurs ressources et de leur souveraineté, à la modernisation et à l'urbanisation de leurs sociétés, aux changements significatifs de leurs modes alimentaires depuis quelques décennies, à la criminalisation de leurs activités de subsistance ainsi qu'à la dégradation de leurs territoires ancestraux et des ressources qui s'y trouvent, notamment du fait de la pollution industrielle<sup>7</sup>.

Jusqu'à aujourd'hui, les questions liées à la faim et à la malnutrition ont principalement été discutées à partir de deux perspectives: d'abord, celle des droits de la

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Voir généralement ONU, The Right to Food: rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Assemblée générale des Nations Session, A/56/210, 23 juillet 2001, [http://www.righttofood.org/new/PDF/A56210.pdf] (juillet 2008); Michael WINDFUHR et Jennie JONSÉN, Food Sovereignty. Towards Democracy in Localised Food Systems, Warwickshire (U.K.), ITDG Publishing/FIAN International, 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Voir FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2000. L'insécurité alimentaire: la faim au* auotidien la crainte permanente de la famine, [http://www.fao.org/docrep/x8200f/x8200f00.htm] (juillet 2008).

ONU, The Right to Food: rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Assemblée générale des Nations Unies, 60<sup>ème</sup> Session, A/60/350, 12 septembre 2005, p. 8 [en ligne] [http://www.righttofood.org/A60350.pdf] (avril 2008) [ci-après cité: « Rapport Ziegler 2005 »].

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Siri DAMMAN, « The Right to Food of Indigenous Peoples », dans Wenche B. EIDE et Uwe KRACHT (dir.), Food and Human Rights in Development. Vol. 1. Legal and International Dimensions and Selected Topics, Oxford, Intersentia, 2005, p. 285; Rolf KÜNNEMANN et SANDRA EPAL-RATJEN, The Right to Food: A Resource Manual for NGOs, Londres, FIAN International, 2005, p. 14-15; Rapport Ziegler 2005, op. cit., note 6, p. 8 à 12; ONU, Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no. 12, Le droit à une nourriture suffisante (art. 11), Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1999/5, [en ligne] [http://documents.un.org/mother.asp] (avril 2008) [ci-après citée : « Observation générale 12 »].

personne, suivie quelques décennies plus tard de celle de la sécurité alimentaire<sup>8</sup>. Le droit à l'alimentation fut reconnu en droit international par la *Déclaration universelle des droits de l'homme*<sup>9</sup> et ultérieurement confirmé par l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* [ci-après *PIDESC*], lequel reconnaît « [...] le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un logement et un vêtement suffisants [...] » <sup>10</sup>.

Le concept de sécurité alimentaire fut pour sa part consacré en réponse à la crise alimentaire ayant dévasté plusieurs pays de l'Afrique sub-saharienne et de l'Asie au début de la décennie 1970<sup>11</sup>. À l'origine simplement imputée à l'insuffisance des stocks alimentaires sur les marchés internationaux et nationaux<sup>12</sup>, l'insécurité alimentaire est aujourd'hui essentiellement comprise comme un problème d'*accès* pour tous les êtres humains à une « nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires »<sup>13</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Soulignons que la dernière décennie a vu l'émergence d'un nouveau discours sur la faim et la malnutrition, soit celui de la « souveraineté alimentaire ». Le mouvement de souveraineté alimentaire s'oppose aux approches dominantes de la sécurité alimentaire en insistant sur la production locale de nourriture et sur l'abolition des règles internationales encadrant la libéralisation des marchés agricoles, jugées inéquitables pour les populations rurales vivant dans la pauvreté. Encore marginales il y a quelques années, les références à la souveraineté alimentaire sont de plus en plus fréquentes, notamment dans les travaux d'organisations non gouvernementales. Il reste néanmoins que certains aspects de ce discours demeurent à ce jour nébuleux, au premier chef la signification du concept de « souveraineté » dans le contexte particulier de la production alimentaire. Au sujet du discours sur la souveraineté alimentaire, voir M. WINDFUHR et J. JONSÉN, *op. cit.*, note 4.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Déclaration universelle des droits de l'Homme, Rés. AG 217 (III), Doc. Off. AGNU, 3<sup>e</sup> sess., supp. n°13, Doc. NU A/810 (1948).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966, 171, art. 9-14, R.T. Can. 1976 n°47, 6 I.L.M. 368 [ci-après « *PIDESC* »]

Le concept fut d'abord énoncé dans la *Déclaration universelle pour l'élimination de la faim et de la malnutrition*, adoptée lors de la Conférence mondiale de l'alimentation, Rome, 16 novembre 1974, [en ligne] [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/69 fr.htm] (juillet 2008).

Gérard DUHAIME, Anne GODMAIRE et Nick BERNARD, « La sécurité alimentaire durable: un cadre conceptuel applicable à l'Arctique », dans Louis GUAY, Laval DOUCET, Luc BOUTHILLIER et al., Les enjeux et les défis du développement durable. Connaître, décider, agir, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 135-136; Simon MAXWELL, « Food Security : A Post-Modern Perspective », (1996) 21(2) Food Policy 155, p. 156; Simon MAXWELL et Marisol SMITH, « Indicators and Data Collection Methods for Assessing Household Food Security », dans Simon MAXWELL et THIMOTHY R. FRANKENBERGER (dir.), Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements: a Technical Review, New York, United Nations Children's Fund (UNICEF) et International Fund for Agricultural Development (IFAD), 1992, p. 4; Kerstin MECHLEM, « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », (2004) 10 European Law Journal 631.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Cette définition se trouve dans le plan d'action adopté lors du Sommet mondial de l'alimentation qui s'est déroulé à Rome du 13 au 17 novembre 1996 (voir SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de

Cette dernière définition peut encore être raffinée en envisageant la sécurité alimentaire à travers le prisme des droits de la personne. Une telle approche serait d'autant plus pertinente que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a intégré les éléments essentiels de la sécurité alimentaire à sa définition du droit à une alimentation adéquate<sup>14</sup>. En effet, en s'appuyant sur le concept de dignité humaine, ce comité a défini le droit à une nourriture adéquate comme l'accès économique et physique par les individus, seuls ou en communauté avec d'autres, à une nourriture d'une quantité et d'une qualité suffisantes, exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, ou aux moyens de se la procurer<sup>15</sup>. Cette définition reconnaît l'impératif d'un accès durable par les individus à des denrées alimentaires, soit directement ou par le biais du marché, mais aussi à des ressources productives, telles la terre, l'eau et la biodiversité<sup>16</sup>. Suivant l'approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de la personne, que nous adoptons aux fins de la présente thèse, la sécurité alimentaire requiert non seulement que les individus aient accès à une nourriture suffisante, saine, nutritive et acceptable sur le plan culturel, mais aussi aux moyens de se la procurer ou de la produire, dans le respect de la dignité humaine<sup>17</sup>.

Parallèlement au développement des concepts de « droit à une nourriture adéquate» et de « sécurité alimentaire » survenaient, tant au niveau international qu'au sein de plusieurs États issus de la colonisation, des changements significatifs dans le statut juridique des peuples autochtones. Au niveau international, les années 1980 virent l'émergence d'un corpus normatif propre aux peuples autochtones, notamment avec

*l'alimentation*, [en ligne] [http://www.fao.org/WFS/index\_fr.htm] (juillet 2008). La définition de la sécurité alimentaire se trouve au premier paragraphe du *Plan d'action*.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Rapport Ziegler 2001, op. cit., note 4, p. 6-7. Il en résulte que le non-respect des normes prescrites par la sécurité alimentaire constitue en soi une violation du droit à l'alimentation reconnu à l'article 11 du *PIDESC*.

<sup>15</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, pars. 4, 6 et 8.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> *Id.*, par. 13; M.WINDFUHR et J. JONSEN, *op. cit.*, note 4, p. 19, 22.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Voir généralement les textes publiés dans W.B. EIDE et U. KRACHT (dir.), op. cit., note 7 et FAO, Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées à la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO, Rome, Novembre 2005, p. 17 et 18 [en ligne] [http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825f/y9825f00.htm] (juillet 2008) [ci-après: « Directives volontaires »], p. 17-18 (voir particulièrement la directive 8.1); S. MAXWELL et M. SMITH, loc. cit., note 12, p. 41.

l'adoption par l'Organisation internationale du Travail de la *Convention relative aux* peuples indigènes et tribaux<sup>18</sup> en 1989. Plus récemment, le 13 septembre 2007, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*<sup>19</sup> après plus de quinze ans de négociations. Ces instruments internationaux reconnaissent notamment les droits culturels des peuples autochtones ainsi que leurs « droits territoriaux », expression qui aux fins de la présente étude désigne l'ensemble des droits des peuples autochtones se rapportant à l'accès, à la possession, à l'utilisation et à la gouvernance de la terre, du territoire et des ressources qui s'y trouvent.

Dans plusieurs pays, les revendications territoriales des peuples autochtones se sont multipliées depuis quelques décennies. Il en fut ainsi au Canada et aux États-Unis, alors que l'expansion de l'économie industrielle dans les régions les plus septentrionales de ces pays durant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle se buta aux revendications territoriales des peuples autochtones fondées sur leurs droits ancestraux. Ces confrontations, qui s'inscrirent dans une conjoncture politique et juridique favorable à la reconnaissance des droits des peuples autochtones, menèrent au règlement de plusieurs revendications. Le règlement des revendications territoriales contemporaines des peuples autochtones se traduit notamment par la reconnaissance, en contrepartie de l'extinction de leurs droits ancestraux indéfinis sur le territoire, de droits fonciers, y compris de droits spéciaux d'accès aux ressources fauniques, et par des droits de participation à la gouvernance du territoire et de ses ressources, voire dans certains cas par le droit à l'autonomie gouvernementale<sup>20</sup>.

La présente thèse s'intéresse aux rapports entre les droits territoriaux des peuples autochtones et leur sécurité alimentaire, que nous étudierons à partir des cas particuliers

<sup>18</sup> Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, Organisation internationale du travail, Bulletin officiel, vol. LXXII, Série A, n°2, 27 juin 1989, p. 63-74. Cette convention est entrée en vigueur le 5 septembre 1991. Ni le Canada ni les États-Unis ne l'ont ratifiée).

<sup>20</sup> *Infra* Première partie: 1.2.1, 1.2.2.

<sup>19</sup> Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Rés. AG 61/295, Doc. Off. AGNU, 61° sess., Doc. NU A/RES/61/295 (2007). La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones fut adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 13 septembre 2008. Le Canada a voté contre l'adoption de cette déclaration, à l'instar des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Il est possible de consulter le texte de cette déclaration à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.un.org/french/documents/view\_doc.asp?symbol=A/RES/61/295] (avril 2008).

des peuples inuit du Nunavik et de l'Alaska<sup>21</sup>. À cette fin, il nous faudra au préalable cerner le rôle du droit dans la réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit, ce qui sera l'objet de la première partie de notre thèse. Après un bref aperçu des impacts historiques de la colonisation sur la sécurité alimentaire des Inuit, nous définirons notre approche de la sécurité alimentaire pour ensuite tenter de révéler les rapports entre les droits territoriaux des Inuit et la sécurité alimentaire à la lumière des caractéristiques singulières de leurs économies et de leurs cultures alimentaires<sup>22</sup>.

Il faut en effet savoir que les Inuit, comptant environ 9 500 individus au Nunavik et près de 30 000 en Alaska, vivent dans des communautés dispersées dans l'Arctique<sup>23</sup>, la majorité d'entre elles comportant une population de moins de 1000 habitants. En raison de la rigueur du climat arctique, la production locale de nourriture se résume principalement à la chasse, à la pêche et à la cueillette. La plupart de ces communautés ne sont reliées à aucun réseau routier ou ferroviaire. En conséquence, la nourriture importée des centres urbains situés plus au sud leur est livrée par avion ou, lorsque les eaux sont navigables durant la courte saison estivale, par bateau. Cette réalité a un impact direct sur la diversité, la fraîcheur et le coût des aliments disponibles sur le marché, ces derniers étant souvent de deux à trois fois plus chers dans les communautés inuit que dans les régions situées plus au sud<sup>24</sup>.

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Aux fins de la présente thèse, nous nous concentrerons sur les peuples Iñupiat et Yupik de l'Alaska, dont les territoires ancestraux s'étendent aux régions du North Slope Borough, du Northwest Arctic Borough et de Bering Stait.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Sur les principales caractéristiques des économies des régions du Nord circumpolaire, voir généralement Gérard DUHAIME, « Economic Systems », dans *Arctic Human Development Report*, 2004, p. 69 et suivantes [en ligne] [http://hdr.undp.org/en/reports/regionalreports/other/name,3262,en.html] (juin 2008) et Oran R. YOUNG, *Arctic Politics. Conflict and Cooperation in the Circumpolar World*, Hanover, University Press of New England, 1992.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> La délimitation de la région géographique de l'Arctique n'est pas univoque, selon les différents critères utilisés (par exemple, des critères biophysiques et/ou des critères culturels, sociaux et politiques). Aux fins de cette thèse, nous empruntons la délimitation géographique de l'Arctique proposée dans l'*Arctic Human Development Report*, précité, note 22, p. 17. Suivant ce rapport, l'Arctique comprend l'ensemble du territoire de l'Alaska et le territoire du Canada situé au nord du 60<sup>ème</sup> parallèle, y compris le nord du Québec (Nunavik) et le Labrador (Nunatsiavut).

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Voir à cet égard les données publiées par Gérard DUHAIME, Pierre FRÉCHETTE, Jean-François LANGLAIS *et al.*, *Nunavik Comparative Price Index*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2000. Suivant une étude réalisée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada en 2006 et 2007, une famille de quatre personnes vivant dans une communauté éloignée du Nunavik doit débourser entre 305\$ et 635\$ par semaine pour se procurer une alimentation nutritive de base. Pour ce même panier d'épicerie, cette famille devrait dépenser entre 195\$ et 225\$ dans les centres urbains situés plus au sud. Voir [en ligne] [http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/nap/Air/inf\_e.html] (juillet 2008).

Les économies inuit ne sauraient toutefois être réduites au marché. Ces économies sont en effet souvent qualifiées de « mixtes », en ce qu'elles sont fondées sur les interactions du marché et de la « subsistance »<sup>25</sup>, cette dernière étant ici entendue comme un système complexe et dynamique de normes juridiques, de coutumes, de traditions, de savoirs et de croyances liés à la récolte, à la transformation, au partage et à la consommation des produits de la chasse, de la pêche et de la cueillette<sup>26</sup>.

Le caractère mixte des économies inuit particularise également les habitudes alimentaires des populations. Bien que les Inuit, particulièrement les plus jeunes, consomment une quantité accrue d'aliments acquis sur le marché, de nombreuses études démontrent que les aliments « du terroir »<sup>27</sup>, dont le caribou, l'orignal, le phoque, le morse, la baleine et les baies sauvages, sont toujours largement consommés au sein des

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Sur le caractère mixte des économies inuit, voir généralement Marcelle CHABOT, « Economic Changes, Household Strategies, and Social Relations of Contemporary Nunavik Inuit », (2003) 39(208) Polar Record 19, p. 19-20; Marcelle CHABOT, De la production domestique au marché: l'économie contemporaine des familles inuit du Nunavik, Thèse de doctorat en sociologie, Faculté des Études supérieures, Université Laval, 2001 [non publiée], p. 91 à 93; Gérard DUHAIME, Rémy AUCLAIR, Nick BERNARD et al., Les réseaux d'approvisionnement alimentaire des ménages de l'Arctique nord-américain, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2003, [en ligne] [http://www.chaireconditionautochtone.fss.ulaval.ca/fr/publications/recherche.aspx] (avril 2008), p. 7; Gérard DUHAIME, Marcelle CHABOT et Marco GAUDREAULT, « Food Consumption Patterns and Socioeconomic Factors Among the Inuit of Nunavik », (2002) 41(2) Ecology of Food and Nutrition 91; Gérard DUHAIME (dir.), Sustainable Food Security in the Arctic. State of Knowledge, Edmonton/Québec, University of Alberta, Canadian Circumpolar Institute Press/Université Laval, GÉTIC, 2002; Thibault MARTIN, De la banquise au congélateur. Mondialisation et culture au Nunavik, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, p. 91 à 139; Peter J. USHER, Gérard DUHAIME et Edmund SEARLES, « The Household as an Economic Unit in Arctic Aboriginal Communities, and its Measurement by Means of a Comprehensive Survey », (2003) 61 Social Indicators Research 175, p. 176; Robert J. WOLFE et Robert J. WALKER, « Subsistence Economies in Alaska: Productivity, Geography and Development Impact », (1987) 24(2) Arctic Anthropology 56, p. 68.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Sur la signification du terme « subsistance » dans une perspective autochtone, voir entre autres les témoignages recueillis par Thomas R. Berger dans le cadre de son enquête auprès des Autochtones de l'Alaska: Thomas R. BERGER, *Northern Frontier Northern Homeland. The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry*, éd. Rév., Vancouver, Douglas & McIntyre, 1988 (1977), p. 47 et suivantes.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Nous utilisons cette expression afin de désigner les aliments produits localement par les Inuit. En langue anglaise, cette nourriture est souvent appelée « country food », « subsistence food » ou encore « Inuit food ». Nous opposons cette nourriture à celle qui est importée du « Sud » et vendue dans les marchés du « Nord », que nous appellerons soit « nourriture du marché » ou « nourriture importée ». Nous préférons l'expression nourriture (ou aliments) « du terroir » à celle largement utilisée de nourriture « traditionnelle », compte tenu des difficultés liées à la définition de ce que comprend cette expression. Aussi, tel que le souligne Marcelle Chabot, l'expression « nourriture traditionnelle » pourrait bien inclure un certain nombre d'aliments importés, comme le thé ou la farine, qui sont intégrés depuis de nombreuses décennies dans les habitudes alimentaires des Inuit (M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 245).

communautés inuit contemporaines<sup>28</sup>. Il est généralement reconnu que ces aliments procurent aux Inuit une quantité significative de nutriments essentiels, qu'ils contribuent à réduire l'incidence de certaines maladies, dont les maladies cardiovasculaires et le diabète, en plus de comporter une importance singulière pour leur culture, leurs rapports sociaux et leurs économies<sup>29</sup>.

La sécurité alimentaire des Inuit exige donc que soit renforcée non seulement la capacité des individus d'accéder à des aliments sains et nutritifs sur le marché, mais aussi à la terre et à ses ressources afin d'assurer durablement la vitalité de leurs économies alimentaires. Or, cette capacité fait l'objet de sérieuses menaces, dont celles posées par la compétition pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles ainsi que les problèmes environnementaux, particulièrement les changements climatiques, la réduction de la biodiversité et la contamination de la chaîne alimentaire arctique, tous reliés dans une certaine mesure aux activités industrielles<sup>30</sup>.

L'ordre juridique pourra aussi constituer une menace à la sécurité alimentaire des Inuit, par exemple en limitant leur accès à la terre et aux ressources naturelles, en favorisant les usages industriels du territoire et de ses ressources au détriment de l'environnement et des économies inuit et en criminalisant l'exercice par les Inuit de leurs activités de subsistance. En revanche, le droit pourra favoriser la sécurité alimentaire des

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Heather MYERS, Helen FAST, Mina KISLALIOGLU BERKES *et al.*, « Feeding Family in Times of Change », dans Fikret BERKES, Rob HUEBERT, Helen FAST *et al.*, *Breaking Ice. Renewable Resource and Ocean Management in the Canadian North*, Calgary, University of Calgary Press, 2005, p. 23 à 28.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> *Id..*, p. 23 à 28. Voir aussi généralement Carole BLANCHET, Éric DEWAILLY, Pascale CHAUMETTE et al., « Diet Profile of Circumpolar Inuit », dans G. DUHAIME (dir.), op. cit., note 25, p. 47; STATISTIQUES CANADA, *Activités de récolte et bien-être de la collectivité parmi les Inuits dans l'Arctique canadien: constatations préliminaires de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 2001, Enquête sur les conditions de vie dans l'Arctique, Ottawa, Statistiques Canada, 2006, [en ligne] [http://www.statcan.ca/bsolc/francais/bsolc?catno=89-619-XIF] (avril 2008), p. 12 à 14; Éric DEWAILLY, <i>Diet Profile of Circumpolar Inuit*, Québec, GETIC, Université Laval, 2000. Voir aussi les travaux publiés par le Center for Indigenous people's Nutrition and Environment, [en ligne] [http://www.mcgill.ca/cine/] (juillet 2008)

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Sanjay CHATURVEDI, *The Polar Regions: A Political Geography*, New-York, Wiley, 2000, p. 233 à 237; Lee HUSKEY et Thomas MOREHOUSE, « Development in remote Regions: What Do We Know? », (1992) 45(2) *Arctic* 128, p. 129-130; Sophie THÉRIAULT, Ghislain OTIS, Gérard DUHAIME *et al.*, « The Legal Protection of Subsistence: A Prerequisite of Food Security for the Inuit of Alaska », (2005) 22 *Alaska Law Review* 35, p. 57; O.R. YOUNG, *op. cit.*, note 22, p. 56 à 72; 114 à 125.

Inuit en protégeant leur capacité d'accéder durablement à la terre et à ses ressources à des fins de production alimentaire ou de développement économique durable.

Afin de mieux circonscrire le rôle du droit dans la réalisation de la sécurité alimentaire au sein des sociétés inuit, et ainsi de pouvoir évaluer plus systématiquement des régimes juridiques spécifiques au regard de la sécurité alimentaire, nous proposons un ensemble de principes directeurs de la protection efficace et durable de l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles.

Ces principes se rattachent principalement à deux grandes catégories de règles juridiques. La première concerne le cadre juridique de l'accès durable des Inuit au territoire et aux ressources naturelles à des fins de subsistance ou encore à des fins de développement économique et communautaire durables. On retrouve dans cette catégorie, par exemple, les droits fonciers des peuples autochtones et leurs droits relatifs au prélèvement de ressources halieutiques, cynégétiques et végétales sur leurs territoires ancestraux. Un accès sécurisé à la terre et à ses ressources pourra renforcer la sécurité alimentaire des Inuit en leur permettant d'accéder à une nourriture saine, suffisante, nutritive et culturellement acceptable. Un tel accès est également susceptible de favoriser le développement économique des communautés inuit et l'accroissement des revenus, facilitant ainsi la capacité des individus d'acquérir des aliments frais du marché ou encore les équipements requis pour l'exercice des activités de subsistance.

La deuxième catégorie de principes directeurs rassemble pour sa part les règles juridiques encadrant la participation des Inuit à la *gouvernance* du territoire et des ressources naturelles, y compris aux processus décisionnels concernant la gestion, l'aménagement et le développement du territoire, l'exploitation industrielle des ressources naturelles et la gestion de la faune. La participation réelle et effective des Inuit à la gouvernance de leurs territoires ancestraux et des ressources qui s'y trouvent pourrait contribuer à la sécurité alimentaire en favorisant une conformité accrue de la gestion et de l'utilisation des terres et des ressources aux économies alimentaires, aux ordres juridiques, aux savoirs, aux traditions, aux coutumes et aux croyances des peuples autochtones.

Ces principes directeurs nous serviront d'instruments de mesure de la conformité des régimes juridiques encadrant les droits territoriaux des Inuit du Nunavik et de l'Alaska aux exigences de la sécurité alimentaire. L'intérêt d'une comparaison des systèmes juridiques du Nunavik et de l'Alaska dans la perspective de la sécurité alimentaire repose particulièrement sur les différentes approches adoptées au sein de ces deux juridictions afin de régler les revendications territoriales des peuples autochtones.

En 1971, lors de l'adoption de l'Alaska Native Claims Settlement Act<sup>31</sup> [ci-après ANCSA], le Congrès opta pour une approche fondée sur le modèle économique capitaliste en réponse aux revendications territoriales des peuples autochtones. Plutôt que recréer le modèle des réserves et de gouvernements tribaux existant dans la majorité des États américains, le Congrès créa 13 corporations régionales et 225 corporations de village à but lucratif et leur transféra 45 millions d'acres de terre, en plus d'une somme de 962.5 millions de dollars à titre de compensation pour l'extinction des droits ancestraux des peuples autochtones<sup>32</sup>. Tous les Autochtones nés lors de l'adoption de la loi devinrent actionnaires des corporations correspondant à leur lieu de résidence<sup>33</sup>. En dépit des modifications significatives apportées à l'ANCSA depuis son adoption, notamment afin de protéger l'assise foncière des corporations à l'encontre des forces du marché, le modèle sur lequel repose ce règlement de revendications territoriales reste fondé sur l'intégration des Autochtones à l'économie et à la société américaines et sur la hausse de leur niveau de vie par la génération de profits. Soulignons de plus que l'ANCSA ne reconnaît aux Autochtones aucun droit d'accès spécial aux ressources fauniques et végétales sur les terres publiques en contrepartie de l'extinction de leurs droits ancestraux<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Alaska Native Claims Settlement Act, Act of December 18, 1971, Pub. L. No. 92-203, 85 Stat. 688, 43 U.S.C. § 1601-1629f (2000).

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Le Congrès exprima ainsi ses intentions à l'égard de l'*ANCSA*: « Congress finds and declares that [...] the settlement should be accomplished [...] without establishing any permanent racially defined institutions, rights, privileges, or obligations, without creating a reservation system or lengthy wardship and trusteeship. » (*ANCSA*, 43 U.S.C. § 1601(b)). Sur l'*ANCSA*, voir généralement David S. CASE et David A. VOLUCK, *Alaska Natives and American Laws*, 2<sup>e</sup> éd., Fairbanks, University of Alaska Press, 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1604.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Nous verrons toutefois que les Autochtones de l'Alaska bénéficient de droits spéciaux concernant la chasse de certains animaux, dont les mammifères marins et les oiseaux migrateurs.

En comparaison, lorsqu'ils ont signé la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*<sup>35</sup> [ci-après *CBJNQ* ou *Convention*] en 1975, soit seulement que quatre ans après l'adoption de l'*ANCSA*, les Inuit du Nunavik, le Canada et le Québec ont préféré une approche « communautaire », affirmant expressément que l'un des principaux objectifs de la *Convention* consiste à protéger l'économie, la culture et le mode de vie des Inuit<sup>36</sup>. Cette approche, reprise lors de la signature de l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik*<sup>37</sup> [ci-après *ARTIN*] en 2006, fut traduite par la reconnaissance d'un ensemble de droits *inuit*, dont des droits fonciers exclusifs sur certaines terres du Nunavik, transférés à des organisations inuit sans but lucratif, des droits exclusifs et prioritaires de chasse, de pêche et de piégeage sur de vastes étendues de terres publiques et une certaine mesure d'autogouvernance, notamment par la création de gouvernements municipaux et régional<sup>38</sup>, d'une commission scolaire<sup>39</sup> et de d'institutions de cogestion<sup>40</sup>.

L'hypothèse que nous formulons est que l'approche communautaire pour le règlement des revendications territoriales des Inuit du Nunavik est davantage compatible avec les exigences de la sécurité alimentaire que l'approche capitaliste adoptée en Alaska,

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Québec, Publications du Québec, 2006 [ci-après *CBJNQ* ou *Convention*].

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> CBJNQ, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XVI et XVII.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2006 [ci-après ARTIN]. L'ARTIN a été signé par la Société Makivik et les gouvernements du Canada et du Nunavut le 1<sup>er</sup> décembre 2006. Il a pour objet le règlement des revendications des Inuit sur la région marine du Nunavik.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Soit les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik: voir les chapitres 12 et 13 de la *CBJNQ* et la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, L.R.Q. c. V-6.1.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Soit la Commission scolaire Kativik: voir le chapitre 17 de la *CBJNQ* et les articles 600 et suivants de la *Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis*, L.R.Q. c. I-14.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Dont la Commission de la qualité de l'environnement Kativik, créée par le chapitre 23 de la *CBJNQ*, tel que confirmé par les articles 169 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2, et le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, créé par le chapitre 24 de la *CBJNQ*, tel que confirmé par les articles 54 et suivants de la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec*, L.R.Q. c. D-13.1. Il est intéressant de constater que ces différentes approches aux revendications territoriales des peuples autochtones rappellent dans une certaine mesure les débats menés sur la scène internationale quant aux approches les plus susceptibles d'assurer la sécurité alimentaire pour tous. Pour certains États et institutions internationales, au premier chef la Banque mondiale, la solution à l'insécurité alimentaire mondiale passe par le développement et la libéralisation des marchés agricoles. D'autres institutions, dont des organisations non gouvernementales telle la Via Campesina et divers mouvements sociaux, insistent plutôt sur le rôle de la production et de la consommation locales de nourriture, sur l'accès des communautés (y compris les communautés autochtones) à la terre et aux ressources productives et sur le contrôle par les communautés de leurs propres politiques alimentaires. Au sujet de ces débats, voir M. WINDFUHR et J. JONSÉN, *op. cit.*, note 4 et Annette Aurélie DESMARAIS, *Globalization and the Power of Peasants. La Via Campesina*, Winnipeg, Fernwood, 2007.

en raison de la sécurité juridique accrue que procurent les régimes juridiques du Nunavik à l'accès durable des Inuit à la terre et aux ressources naturelles.

La vérification de cette hypothèse commencera, dans la deuxième partie de notre thèse, par une analyse des droits fonciers des Inuit du Nunavik et de l'Alaska à la lumière des exigences juridiques de la sécurité alimentaire. Dans un premier chapitre, cette étude portera sur la nature, l'étendue et les modalités des droits fonciers et tréfonciers des Inuit du Nunavik et de l'Alaska, ainsi que sur la maîtrise relative des Inuit de la disposition et des usages de leurs terres. Cette étude est complétée dans un deuxième chapitre par une analyse de la protection des droits fonciers des Inuit à l'encontre des menaces posées par les droits et intérêts des tiers sur le territoire. Ce chapitre a d'abord pour objet d'identifier les menaces potentielles à la sécurité foncière des Inuit posées par les droits et les intérêts des tiers sur les terres inuit. Il vise ensuite à analyser la mesure dans laquelle les normes constitutionnelles protègent l'assise foncière des inuit à l'encontre des actions gouvernementales et de celles des membres de la société majoritaire, par exemple de l'expropriation de leurs terres à des fins industrielles.

L'analyse des droits fonciers des Inuit est suivie dans la troisième partie de notre thèse par une étude de la protection juridique de l'accès des Inuit aux ressources fauniques<sup>41</sup> sur leurs territoires ancestraux, aujourd'hui dans une large mesure intégrés au

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> L'accès aux ressources végétales, notamment aux baies arctiques, ne fait pas l'objet de conflits juridiques, sauf peut-être en ce qui concerne les questions de propriété intellectuelle, que nous laissons à d'autres le soin d'étudier. Les activités de cueillette sont en conséquence exclues de notre analyse de la protection juridique de l'accès des Inuit aux ressources du terroir. Soulignons que cette réalité, qui peut être expliquée par le fait que la compétition pour l'accès aux ressources végétales est moindre que pour l'accès aux ressources fauniques, a souvent pour conséquence de marginaliser les activités de production des femmes autochtones dans la recherche, notamment dans les domaines du droit et de l'anthropologie. Des auteures féministes ont par ailleurs expliqué l'effacement des femmes autochtones dans les normes juridiques par le fait que les institutions gouvernementales, historiquement dominées par des hommes, reconnaissent une importance centrale aux activités de chasse et de pêche alors qu'elles ne se préoccupent peu des activités pratiquées majoritairement par des femmes, dont la cueillette. La chasse et la pêche sont donc strictement réglementées par rapport aux activités de cueillette, ce qui expliquerait qu'elles soient à la source de plus nombreux litiges (voir Patricia A. MONTURE, « The Right of Inclusion: Aboriginal Rights and/or Aboriginal Women? », dans Kerry WILKINS (dir.), Advancing Aboriginal Claims. Visions/Strategies/Directives, Saskatoon, Purish, 2004, p. 51 à 54; Laura PEERS, « Subsistence Secondary Literature and Gender Bias: The Saulteaux », dans Christine MILLER et Patricia CHUCHRYK (dir.), Women of the First Nations. Power, Wisdom, and Strenght, Winnipeg, University of Manitoba Press, 2001, p. 39). D'aucuns pourraient se demander si une représentation accrue des femmes autochtones au sein des processus de négociation des accords de revendications territoriales entraînerait la reconnaissance de droits spéciaux d'accès aux ressources végétales.

domaine public de l'État. Le premier chapitre de cette partie a pour objet de présenter les divers régimes juridiques encadrant l'accès des Inuit du Nunavik et de l'Alaska au territoire à des fins de subsistance et commerciales. Il sera suivi de l'examen des menaces que peut faire peser l'action des gouvernements et des particuliers sur l'accès durable des Inuit au territoire afin d'y prélever des ressources fauniques, notamment les restrictions réglementaires et le développement industriel. Cet examen tiendra notamment compte de la protection constitutionnelle relative dont jouissent les droits de prélèvement inuit sur les terres du domaine public.

Enfin, un troisième et dernier chapitre a pour objet l'analyse de la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles. À cet égard, nous nous intéressons particulièrement à la participation des Inuit aux institutions chargées de la gestion du territoire, de l'autorisation des activités de développement économiques et de la gestion des ressources fauniques. Ce chapitre se termine par une section consacrée à l'impact des régimes analysés sur la sécurité alimentaire des allochtones qui, vivant de façon permanente au Nunavik et en Alaska, comptent significativement sur les ressources fauniques à des fins alimentaires.

Notre thèse est donc avant tout consacrée à l'étude des régimes juridiques relevant du droit des peuples autochtones, soit des règles encadrant les rapports entre les peuples autochtones et les États au sein desquels ils vivent. Nous ne prétendons pas traiter de l'ensemble des institutions juridiques pertinentes à la sécurité alimentaire des Inuit. Par exemple, tout en reconnaissant que les changements climatiques et la contamination de la chaîne alimentaire arctique constituent des menaces de premier ordre à la sécurité alimentaire des Inuit, nous n'entendons pas dans le cadre de cette thèse analyser les régimes juridiques internationaux, nationaux et provinciaux visant à lutter contre ces maux<sup>42</sup>. Aussi, nous laissons à d'autres le soin d'étudier les conditions juridiques du

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Notre seule incursion dans le domaine du droit de l'environnement se trouve au dernier chapitre de notre thèse, lorsque nous discutons de la participation des Inuit aux processus décisionnels concernant le développement économique du territoire et la gestion de la faune. Cette étude n'a toutefois pas pour objectif d'analyser la contribution de ces régimes à la protection efficace de l'environnement mais plutôt d'évaluer la participation relative des Inuit aux processus décisionnels susceptibles de comporter des impacts significatifs sur leurs économies alimentaires.

développement économique durable des communautés inuit dans une perspective de sécurité alimentaire<sup>43</sup>.

Notre méthodologie de recherche impose une limite additionnelle à notre thèse. Cette dernière propose essentiellement une analyse *formelle* des droits territoriaux des Inuit à la lumière des exigences de la sécurité alimentaire. Nous présumons ainsi que la *simple possibilité* que l'ordre juridique puisse constituer un obstacle à l'accès durable des Inuit à la terre et aux ressources fauniques à des fins de production alimentaire constitue *en soi* une menace à leur sécurité alimentaire. Il nous faut toutefois reconnaître qu'il puisse dans certains cas exister un fossé entre la norme juridique et le droit tel que vécu, ce qui pourrait causer une certaine distorsion dans la perception des rapports entre la norme juridique et la sécurité alimentaire effective des Inuit.

Par exemple, il se peut que le pouvoir accordé aux autorités gouvernementales de restreindre ou d'interdire unilatéralement les activités de chasse et de pêche des Inuit, qui constitue une menace potentielle à leur sécurité alimentaire, ne soit dans les faits que rarement exercé. De même, l'insuffisance des ressources et l'inefficacité des mécanismes de mise en oeuvre des normes juridiques pourraient être à l'origine d'une situation d'insécurité alimentaire n'apparaissant pas à la simple lecture de la norme juridique. À titre d'illustration, la reconnaissance en faveur des Inuit d'un droit d'accès prioritaire aux ressources fauniques pourrait s'avérer vaine dans l'éventualité où la présence de braconniers ne pouvait être contrôlée en raison de la quasi-absence d'agents de conservation de la faune sur le terrain.

Une étude de l'effectivité des normes juridiques exigerait toutefois une recherche empirique élaborée sur le terrain qui outrepasserait largement les ambitions de notre thèse. Cette limite est néanmoins atténuée dans une certaine mesure par l'existence d'un certain nombre d'études dans le champ des sciences sociales portant sur la mise en oeuvre et

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Nous n'abordons cette question que sommairement dans notre thèse. Une étude approfondie des rapports entre les droits territoriaux et le développement économique durable des communautés inuit exigerait notamment une analyse des obstacles posés par la nature des droits fonciers des Inuit à l'accès au capital et au crédit ainsi qu'une analyse beaucoup plus poussée des droits commerciaux des Inuit. Nous laissons à d'autres que nous le soin de réaliser une telle étude.

l'effectivité des droits des Inuit, particulièrement en ce qui concerne leur participation à la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles<sup>44</sup>. Nous référerons donc à ces études lorsqu'elles comportent une incidence sur notre analyse formelle des règles juridiques pertinentes.

Finalement, il nous faut préciser qu'aux fins de notre thèse, les normes découlant du droit à une alimentation adéquate reconnu à l'article 11 du *PIDESC* et de son corollaire, la sécurité alimentaire, nous serviront au titre de « grille d'analyse » afin de comparer et d'évaluer la protection juridique de l'accès des Inuit du Nunavik et de l'Alaska au territoire et à ses ressources à des fins alimentaires. Autrement dit, notre projet ne consiste pas à nous prononcer formellement sur la licéité internationale des lois ou politiques du Canada et des États-Unis au regard des obligations qu'ils auraient contractées en vertu du *PIDESC* ou qui s'imposeraient en vertu d'autres sources du droit international, à commencer par le droit coutumier.

Le Canada a ratifié le *PIDESC* le 19 mai 1976<sup>45</sup>. Il s'est donc engagé envers les autres États à mettre en oeuvre progressivement les droits protégés par ce traité<sup>46</sup>. Il en va toutefois autrement pour les États-Unis qui, bien qu'ayant signé le *PIDESC* le 5 octobre 1977, ne l'ont toujours pas ratifié<sup>47</sup>. En conséquence, malgré que la simple signature d'un traité international puisse imposer certaines obligations à l'endroit des autres États, le

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> À titre d'exemple, voir Lorraine F. BROOKE, « The James Bay and Northern Quebec Agreement: Experiences of the Nunavik Inuit with Wildlife Management », CD-ROM: *Project Area 5: Land, Resource and Environment Regimes*, Commission royale sur les peuples autochtones, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1995; Evelyn J. PETERS, « Organizational Design for Co-Management: Comparing Four Committees in Nunavik », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 667 [ci-après « Organizational Design »]; Evelyn J. PETERS, « Native People and the Environmental Regime in the James Bay and Northern Quebec Agreement », (1999) 52(4) *Arctic* 395 [« Environmental Regime »]; Martina TYRRELL, « Sentient Beings and Wildlife Resources: Inuit, Beluga Whales and Management Regimes in the Canadian Arctic », (2007) 35(5) *Human Ecology* 575; Paul F. WILKINSON et Maria VINCELLI, « The James Bay and Northern Quebec Agreement: an Evaluation of the Implementation of its Environmental Regimes », CD-ROM: *Project Area 5: Land, Resource and Environment Regimes*, Commission royale sur les peuples autochtones, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1995.

<sup>45</sup> Voir [en ligne] [http://www.unhchr.ch/pdf/reportfr.pdf] (novembre 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Suivant l'article 2(1) du *PIDESC*, « Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives. » Voir *Rapport Ziegler 2001*, *op. cit.*, note 4, par. 21.

défaut par les États-Unis de mettre en oeuvre les droits protégés par le *PIDESC* n'est pas susceptible d'entraîner sa responsabilité internationale<sup>48</sup>. Nous estimons pourtant que les normes découlant du droit à une alimentation adéquate et de la sécurité alimentaire, si ce n'est qu'en raison de leur valeur morale, constituent des outils utiles afin de comparer et d'évaluer les droits territoriaux des Inuit au Nunavik et en Alaska<sup>49</sup>.

En proposant une étude sur les rapports entre les droits territoriaux des Inuit et la sécurité alimentaire, notre objectif est d'apporter une contribution originale à la recherche sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation ainsi que dans le domaine du droit des peuples autochtones. La recherche sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation est florissante depuis quelques années, et ce particulièrement dans les domaines de la nutrition, des sciences sociales et, bien que dans une moindre mesure, du droit. Les travaux existants portent généralement sur la définition des concepts fondamentaux<sup>50</sup>, sur les obligations des institutions internationales, des États et de la société civile<sup>51</sup>, sur les causes de l'insécurité alimentaire<sup>52</sup> et sur le développement de modèles théoriques de mise en oeuvre de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation<sup>53</sup>. Encore peu de chercheurs se sont toutefois intéressés à la sécurité alimentaire et au droit à l'alimentation dans un contexte autochtone, en dépit de leur vulnérabilité notoire à l'insécurité alimentaire. Il en

Selon l'article II, § 2, par. 2 de la constitution américaine, un traité conclu par le Président des États-Unis doit être ratifié par les deux tiers des sénateurs présents afin de devenir « la loi suprême du pays » (voir l'article VI, § 2 de la constitution des États-Unis). Il faut toutefois savoir que du moment où un État signe un traité et ce jusqu'à ce qu'il le ratifie, l'État en question « doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but. » (*Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331, article 18). Les États-Unis n'ayant pas signé la *Convention de Vienne*, il reste toutefois à savoir si cette règle, à l'instar de la majeure partie des dispositions de cette convention, n'a fait que codifier le droit coutumier existant. Voir Martin DIXON, *Textbook on International Law*, 6 en éd., Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 61-62, 65.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Rapport Ziegler 2001, op. cit., note 4.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Voir par exemple les textes publiés dans W.B. EIDE et U. KRACHT (dir.), *op. cit.*, note 7 et S. MAXWELL, *loc. cit.*, note 12; K. MECHLEM, *loc. cit.*, note 12.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Voir par exemple les textes publiés dans W.B. EIDE et U. KRACHT (dir.), *op. cit.*, note 7 et dans Asbjørn EIDE, Catharina KRAUSE et Allan ROSAS (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2è éd., Dordrecht, Martinus Nijhoff, 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Voir par exemple Solon L. BARRACLOUGH, *An End to Hunger? The Social Origins of Food Strategies*, London, Zed Books, 1991; Amartya SEN, *Development as Freedom*, New York, Anchor Books, 1999; Amartya SEN, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Voir notamment G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12; S. MAXWELL et T.R. FRANKENBERGER (dir.), *op. cit.*, note 12.

est ainsi en ce qui concerne la sécurité alimentaire des peuples inuit, bien que la littérature soit plus abondante à leur égard que celle portant sur d'autres peuples autochtones<sup>54</sup>.

En outre, jusqu'à présent, les juristes ne se sont que peu attardés au rôle concret du droit dans la réalisation de la sécurité alimentaire au niveau national, régional et local. Depuis l'adoption du *PIDESC*, des juristes ont contribué à la définition du droit à l'alimentation et à la teneur des obligations incombant aux États en vertu de ce droit<sup>55</sup>. Peu d'entre eux ont toutefois réfléchi à l'impact concret du droit sur la sécurité alimentaire de populations particulières, dont les peuples autochtones, et aux conditions juridiques de la réalisation d'une sécurité alimentaire accrue au sein de ces populations. C'est ce que la présente thèse entend accomplir dans le contexte singulier des populations inuit du Nunavik et de l'Alaska. Nous pensons toutefois que notre réflexion sur le rôle du droit dans la réalisation de la sécurité alimentaire pourra éventuellement être appliquée à l'analyse des régimes juridiques encadrant les droits territoriaux de tout peuple autochtone dont l'économie alimentaire repose de façon significative sur la terre et la biodiversité.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Du moins dans la littérature scientifique en langues anglaise et française. La barrière de la langue nous empêche malheureusement de consulter la littérature en langues espagnole et portugaise, susceptible de comporter des études intéressantes sur l'objet de nos recherches. Pour des études portant sur la sécurité alimentaire des Inuit, voir généralement Siri DAMMAN, Wenche Barth EIDE et Harriet V. KUHNLEIN, « Indigenous People's Nutrition Transition in a Right to Food Perspective », (2008) 33 Food Policy 135; S. DAMMAN, loc. cit., note 7; Milton M.R. FREEMAN, « Small-Scale Whaling in North America »; dans James R. McGOODWIN (dir.), Understanding the Cultures of Fishing Communities. A Key to Fisheries Management and Food Security, Rome, FAO/Fisheries Technical Paper 401, 2001, p. 169 [ci-après « Small-Scale Whaling »]; Milton M.R. FREEMAN, « Issues Affecting Subsistence Security in Arctic Societies », (1997) 34(1) Arctic Anthropology 7 [ci-après « Subsistence Security »]. Voir aussi les travaux publiés par le Center for Indigenous people's Nutrition and Environment, [en ligne] [http://www.mcgill.ca/cine/] (août 2008). Je souligne également les nombreux travaux publiés dans le cadre d'un vaste projet de recherche multidisciplinaire sur la sécurité alimentaire dans l'Arctique circumpolaire mené par le Groupe d'études inuit et circumpolaires (GÉTIC) (aujourd'hui le Centre interuniversitaire d'étude et de recherche autochtones (CIÉRA)). Ce projet fut financé pour une période de cinq ans (1998-2003) dans le cadre du programme de grands travaux de recherche concertée du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH). Les résultats de ce projet, auquel nous avons participé, sont en partie publiés dans G. DUHAIME (dir.), op. cit., note 24 et sur le site de la Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, [en ligne] [http://www.chaireconditionautochtone.fss.ulaval.ca/Fr/index.html] (août 2008). Voir aussi Simon PICARD, La sécurité alimentaire des Inuit au Nunavik: analyse de la sécurisation du régime foncier issu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, mémoire de maîtrise en droit, Faculté des Études Supérieures, Université Laval, 2000 [non publié].

Voir particulièrement les textes publiés dans W.B. EIDE et U. KRACHT, *op. cit.*, note 7. Voir aussi les rapports publiés par le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, reproduits à l'adresse suivante: [en ligne] [www.righttofood.org] (juillet 2008).

En plus de contribuer aux savoirs sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation, la présente thèse vise à jeter un éclairage nouveau sur les travaux existants dans le domaine du droit des peuples autochtones. À notre connaissance, il n'existe aucune étude consistant à examiner systématiquement les rapports entre les droits territoriaux des peuples autochtones et la protection de leurs économies alimentaires. Ensuite, les juristes qui se sont intéressés aux accords de revendications territoriales ont pour la plupart dirigé leur attention vers la nature juridique de ces documents ou sur des questions précises telles les solutions de rechange à l'extinction des droits ancestraux des peuples autochtones<sup>56</sup>. Ces études ne proposent généralement qu'un bref aperçu des dispositions de ces accords. Notre inventaire des travaux existants comporte peu d'analyses approfondies du niveau de sécurité foncière dont bénéficient les peuples autochtones parties à des accords de revendications territoriales, tels la *CBJNQ* et l'*ARTIN*<sup>57</sup>.

Mentionnons pour terminer que l'expérience des peuples autochtones de l'Alaska, bien documentée dans la littérature américaine, n'a fait couler que peu d'encre chez les juristes canadien, et encore moins chez les juristes francophones. Notre thèse a pour ambition de contribuer ainsi à faire connaître ce modèle unique de règlement moderne de revendications territoriales autochtones, avec ses forces et ses faiblesses, à un public élargi. Nous espérons que notre thèse saura nourrir la réflexion et le débat sur l'importante question de la sécurité alimentaire des peuples autochtones et ses rapports avec le droit.

-

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Voir notamment Sébastien GRAMMOND, *Les traités entre l'État canadien et les peuples autochtones*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1995; Sébastien GRAMMOND, « Les effets juridiques de la *Convention de la Baie James* au regard du droit interne canadien et québécois », (1992) 37 *Revue de droit de McGill* 761; Ghislain OTIS et André ÉMOND, « L'identité autochtone dans les traités contemporains: de l'extinction à l'affirmation du titre ancestral », (1996) 41 *Revue de droit de McGill* 543; Maxime SAINT-HILAIRE, « La proposition d'entente de principe avec les Innus: vers une nouvelle génération de traités? », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 395.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Gérard DUHAIME, « Tradition, Modernity, and Food Among Northern Peoples », dans G. DUHAIME (dir.), *op. cit.*, note 25, p. 4.

#### PREMIÈRE PARTIE

### La protection juridique de l'accès à la terre et aux ressources naturelles: une condition de la sécurité alimentaire des Inuit

### CHAPITRE I- UNE BRÈVE HISTOIRE DES IMPACTS DE LA COLONISATION SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DES INUIT

Les rapports contemporains entre les peuples inuit et les États au sein desquels ils vivent sont encadrés par divers instruments juridiques, dont des lois, des règlements et, au Canada, par des documents communément désignés par les termes « accords de revendications territoriales » ou encore « traités modernes ». Ces instruments juridiques comportent de nombreuses dispositions ayant pour principal objectif de protéger la culture et les économies inuit, notamment par l'entremise de la reconnaissance de leurs droits fonciers et de leurs droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques. Ils résultent des luttes historiques des peuples inuit pour la reconnaissance de leurs droits territoriaux, elles mêmes motivées par la multiplication des menaces posées par les sociétés coloniales à leurs modes de vie, leurs économies et leurs cultures.

Le mode de vie traditionnel des Inuit, autrefois essentiellement centré sur la subsistance, s'est progressivement modifié suivant l'intensification des rapports avec les sociétés allochtones. Des commerçants de baleine et de fourrure aux industries pétrolières, minières et hydroélectriques, les rapports historiques entre les Inuit et les nouveaux arrivants ont été marqués par la pression significative exercée par les sociétés coloniales sur le mode de vie, les économies et la culture des peuples inuit, y compris leur alimentation.

Le présent chapitre a pour objectif de situer les régimes juridiques contemporains encadrant les droits des peuples inuit dans leur contexte historique, politique et juridique respectif. Nous décrirons d'abord les rapports historiques entre les peuples inuit et les

sociétés allochtones ainsi que les impacts de ces rapports sur les Inuit depuis l'arrivée des Européens jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. Cette période, marquée par les contacts sporadiques entre les Inuit et les commerçants de baleine et de fourrure, ainsi que par une certaine indifférence de l'État par rapport au bien-être des Inuit, fut suivie durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle d'une intensification des rapports entre les Inuit et les sociétés allochtones. Entre autres facteurs, ces changements furent provoqués par l'intérêt accru des autorités gouvernementales et de l'industrie pour le potentiel stratégique, militaire et économique du Nord, par l'intervention massive de l'État dans les collectivités inuit afin d'offrir des services sociaux dans les domaines de la santé, de l'éducation et du logement, et par le mouvement massif de sédentarisation dans des villages permanents qui s'ensuivit.

Les cinq dernières décennies furent également caractérisées par l'émergence d'une opposition concertée des peuples autochtones à la volonté des gouvernements de « développer » leurs territoires ancestraux. Les actions politiques et judiciaires entreprises par les peuples autochtones du Canada et de l'Alaska à l'encontre de ces nouvelles menaces à leurs territoires et leurs modes de vie contraignirent les autorités gouvernementales à négocier leurs droits territoriaux. Les lois et les « accords de revendications territoriales » qui s'en suivirent constituent l'objet d'étude premier de notre thèse.

### 1.1- Des baleinières au développement industriel: la pression des sociétés allochtones sur la subsistance inuit

Les ancêtres lointains des Inuit auraient, du moins selon une opinion répandue, migrés vers le « Nouveau Monde » depuis l'Asie, empruntant le détroit de Béring, il y plusieurs milliers d'années. Les Inuit seraient ainsi, suivant ce scénario, les descendants directs des Thuléens, qui ont migré du nord-ouest de l'Alaska vers l'est du Canada et le Groenland entre les années 1000 et 1300 de notre ère<sup>58</sup>. Avant l'arrivée des Européens, les

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Sur l'histoire ancienne des Inuit, voir Robert M. BONE, *The Geography of the Canadian North. Issues and Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1992, p. 40; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Volume 1: « Un passé, un avenir », Ottawa, Affaires Indiennes et du Nord Canada, 1996, p. 82 à 91; Norman A. CHANCE, *The Inupiat* 

Inuit étaient des peuples semi-nomades, organisés en fonction des impératifs de leurs économies de subsistance fondées exclusivement sur le produit de leurs activités de chasse, de pêche et de cueillette<sup>59</sup>. Leurs régimes alimentaires, variant selon les régions et les conditions climatiques, étaient surtout composés de mammifères marins et terrestres – dont la baleine (notamment le béluga et la baleine boréale), le morse, le phoque annelé et à capuchon, le caribou et de diverses espèces d'oiseaux migrateurs et de poisson<sup>60</sup>. Le mode de vie de subsistance comportait des risques inhérents de disette, en raison des fluctuations dans la quantité des ressources et dans le parcours migratoire de certaines espèces d'animaux<sup>61</sup>. L'intensité et la fréquence des périodes d'insuffisance alimentaire au sein des sociétés inuit antérieurement au contact ne fait cependant l'objet d'aucun consensus scientifique<sup>62</sup>.

Les premiers contacts entre les Inuit et les Européens remonteraient à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, avec la visite des explorateurs naviguant les eaux arctiques à la recherche d'une nouvelle route vers l'Asie<sup>63</sup>. Ils furent suivis peu à peu par les commerçants de

and Arctic Alaska. An Ethnography of Development, Fort Worth, Holt, Rinehart and Wiston, 1990, p. 15 à 20; Olive Patricia DICKASON, Canada's First Nations. A History of Founding Peoples from Earliest Times, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 55; James S. FRIDERES et René R. GADACZ, Aboriginal Peoples in Canada. Contemporary Conflicts, 6e éd., Toronto, Prentice Hall, 2001, p. 267-268; Claus-M. NASKE et Herman E. SLOTNICK, Alaska. A History of the 49<sup>th</sup> State, 2e éd., Norman, University of Oklahoma Press, 1987, p. 18; George W. WENZEL, Animal Rights. Human Rights. Ecology, Economy and Ideology in the Canadian Arctic, Toronto, University of Toronto Press, 1992, p. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 40-41; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 1, *op. cit.*, note 58, p. 82 à 91; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 30.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 40-41.

<sup>61</sup> *Id.*, p. 41-42.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> *Id.* Tel que l'exprime l'historien Arthur Ray, « opinions are divided whether hunting, fishing and gathering societies generally faced a problem of chronic starvation – the more traditional viewpoint – or whether they were the original affluent societies, as Marshall Sahlins has suggested. » (Arthur RAY, « Periodic Shortages, Native Welfare and the Hudson's Bay Company, 1670-1930 », dans Shepard KRECH III, *The Subarctic Fur Trade: Native Social and Economic Adaptations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1984, p. 1. Robert M. Bone affirme que « Since oral histories and archaeological evidence do not answer the question of 'food shortage' in the pre-contact period, one can only speculate on the severity and the frequency of such shortages. » (R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 42).

<sup>63</sup> Mentionnons que les Vikings auraient navigués de l'Islande et du Groënland jusqu'à l'Arctique canadien vers l'an 1000 afin de procéder à des échanges avec les Dorsets ou les Thuléens. Ils tentèrent même de s'établir sur la côte du Labrador et de Terre-Neuve, mais auraient été repoussés par les peuples locaux, vraisemblablement les Dorset et les Beothuk. Cependant, le peu de documentation disponible sur le sujet empêche de connaître l'impact de ces rencontres sur les Inuit. D'autres peuples européens auraient par ailleurs exploré la côte atlantique canadienne dans le cadre de leurs activités de pêche à la morue, dont les Basques et peut-être même les Celtes. Voir R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 43-44; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 67 à 70; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 30; J.R. MILLER, *Skyscrapers Hide the Heavens. A* 

baleine et de fourrure, les missionnaires et, au Canada, par la Gendarmerie royale<sup>64</sup>. Les rencontres entre les explorateurs européens et les Inuit, en raison de leur brièveté et de leur caractère sporadique, n'auraient vraisemblablement pas eu d'impact profond sur les sociétés inuit<sup>65</sup>. Il en sera autrement avec les chasseurs de baleine et les commerçants de fourrure<sup>66</sup>.

La chasse à la baleine commença durant le XVI<sup>e</sup> siècle dans les eaux de l'Arctique de l'Est, et vers la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle dans celles de l'Arctique de l'Ouest<sup>67</sup>. Les Inuit vivant sur la côte de l'océan Arctique participèrent de diverses façons à l'industrie baleinière, soit en transmettant aux chasseurs européens leurs connaissances approfondies de la chasse à la baleine en haute mer, ou en agissant comme pourvoyeurs de gibier et de vêtements de fourrure, voire parfois comme navigateurs ou chasseurs de baleine<sup>68</sup>. Ils recevaient en échange de leurs services divers produits européens, dont du tabac, du thé et de la farine<sup>69</sup>. Les contacts entre les chasseurs de baleine et les Inuit deviendront plus constants vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, alors que les baleinières érigent des stations hivernales et commencent à y séjourner afin d'assurer leur priorité d'accès aux ressources lors de la fonte des glaces au printemps<sup>70</sup>.

*History of Indian-White Relations in Canada*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, University of Toronto Press, 2000, p. 25; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 268; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 30; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 44; N.A. CHANCE, *op. cit.*, note 58, p. 31; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 70-71; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 268; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 30; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 288; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 23 à 76; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Richard DIUBALDO, *The Government of Canada and the Inuit: 1900-1967*, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord, 1985, p. 12; John Stephen MATTHISASSON, « The Maritime Inuit: Life on the Edge », dans Bruce R. MORRISON et Roderick C. WILSON, *Native Peoples: The Canadian Experience*, Toronto, M & S, 1995, p. 102; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 288; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 74; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 54; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 72; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 268. G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 54; N.A. CHANCE, *op. cit.*, note 58, p. 35; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 72; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 268; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 30; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 289; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28.

 <sup>&</sup>lt;sup>69</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 54; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 30; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 290; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28.
 <sup>70</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 54; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 289; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 54; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 289; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28.

L'intensification de la chasse à la baleine durant la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle fut dévastatrice pour certaines communautés inuit, particulièrement dans l'ouest du continent<sup>71</sup>. La diminution catastrophique du nombre de baleines et de morses<sup>72</sup>, ainsi que celle des mammifères terrestres locaux qui auraient été surexploités par les Inuit et les chasseurs de baleine européens, eurent des conséquences désastreuses sur les économies de subsistance des Inuit<sup>73</sup>. Un grand nombre aurait d'ailleurs connu la famine<sup>74</sup>. La dislocation des économies de certaines communautés inuit aurait encore été exacerbée par les germes de nombreuses maladies transportés par les baleinières, notamment la tuberculose et la dysenterie, qui décimèrent parfois d'entières populations<sup>75</sup>. Ainsi, durant les années 1902-1903, la communauté inuit de Southampton Island a entièrement périt des suites de la dysenterie et de famines qui résultèrent des activités de l'industrie baleinière 76. Aussi, les Inuvialuit disparurent presque entièrement durant l'ère de la chasse à la baleine, leur population passant de 2000 à 2500 personnes en 1859 à seulement 150 personnes en  $1910^{77}$ .

Le commerce des produits dérivés de la baleine s'effondra durant la première décennie du XX<sup>e</sup> siècle<sup>78</sup>. Il fut dès lors remplacé par l'industrie de la fourrure, particulièrement celle du renard arctique, fort prisée dans les capitales européennes durant les années de l'entre deux Guerres<sup>79</sup>. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, la Compagnie de la Baie

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> N.A. CHANCE, op. cit., note 58, p. 35 à 37; R. DIUBALDO, op. cit., note 66, p. 13; O.P. DICKASON, op. cit., note 58, p. 73; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, op. cit., note 58, p. 268; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 30; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, op. cit., note 58, p. 74-75.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Les chasseurs de baleine se tournaient en effet vers le morse après la saison des baleines. Voir Stephen HAYCOX, Frigid Embrace. Politics, Economics and Environment in Alaska, Corvallis, Oregon State University Press, 2002, p. 45.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, op. cit., note 58, p. 268; S. HAYCOX, op. cit., note 72, p. 44-45; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 30-31.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> N.A. CHANCE, op. cit., note 58, p. 35-36; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, op. cit., note 58, p. 268; S. HAYCOX, op. cit., note 72, p. 44 à 46; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 30-31.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Hugh BRODY, Living Arctic. Hunters of the Canadian North, Toronto, Douglas & McIntyre, 1987, p. 192-193; N.A. CHANCE, op. cit., note 58, p. 37 à 39; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, op. cit., note 58, p. 268; S. HAYCOX, *op. cit.*, note 72, p. 44-45.

<sup>76</sup> N.A. CHANCE, *op. cit.*, note 58, p. 37 à 39; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 363.

Musée canadien [en site du des civilisations, ligne] [http://www.civilization.ca/educat/oracle/modules/dmorrison/page02 f.html] (février 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> R.M. BONE, op. cit., note 58, p. 54; N.A. CHANCE, op. cit., note 58, p. 44; O.P. DICKASON, op. cit.,

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> R.M. BONE, op. cit., note 58, p. 44, 51; N.A. CHANCE, op. cit., note 58, p. 44; R. DIUBALDO, op. cit., note 66, p. 12; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 30; Arthur RAY, I Have Lived Here Since the World Began.

d'Hudson, Réveillon Frères ainsi que d'autres commerçants de fourrure indépendants établiront plusieurs postes de traite dans l'Arctique<sup>80</sup>.

Du fait de son intensité, la traite des fourrures aurait eu des impacts significatifs et durables sur la culture matérielle et les économies de nombreuses communautés inuit<sup>81</sup>. Le commerce des fourrures aurait tout d'abord exercé une pression importante sur les ressources fauniques consommées par les Inuit à des fins de subsistance, et ce particulièrement à partir des années 1920, lorsque que de nombreux allochtones migrèrent vers le nord afin de trouver une source potentielle de revenus dans l'industrie du piégeage<sup>82</sup>. Le gouvernement fut alors contraint d'intervenir afin d'imposer des restrictions à l'exercice des activités de chasse, lesquelles ne tenaient nullement compte des besoins des Inuit<sup>83</sup>. Dans plusieurs cas, les activités de piégeage exigeaient en outre que les Inuit s'éloignent de leurs territoires de chasse traditionnels, ce qui pourrait avoir eu pour conséquence de diminuer leur production de subsistance<sup>84</sup>. Leur bien-être économique devenait ainsi fortement tributaire des fluctuations imprévisibles des populations de renards arctiques et de la valeur de leurs fourrures sur les marchés mondiaux<sup>85</sup>.

Il s'en aurait suivi une dépendance des trappeurs inuit aux postes de traite, d'une part parce qu'ils pouvaient y obtenir de la nourriture et des biens manufacturés (y compris des armes à feu) en échange de leurs pelleteries et, d'autre part, parce qu'ils y trouvaient

An Illustrated History of Canada's Native People, éd. rev., Toronto, Key Porter Books, 2005, p. 268-269; G.W. WENZEL, op. cit., note 58, p. 28-29.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 51; H. BRODY, *op. cit.*, note 75, p. 193; A. RAY, *op. cit.*, note 79, p. 271; Arthur RAY, *The Canadian Fur Trade in the Industrial Age*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 95.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> A. RAY, *loc. cit.*, note 79, p. 3; Jean-Jacques SIMARD, *La réduction. L'autochtone inventé et les amérindiens d'aujourd'hui*, Montréal, Septentrion, 2003, p. 142-143; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28-29.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> A. RAY, *op. cit.*, note 79, p. 273 à 275.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> *Id.*, p. 275 à 285.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> *Id.*, p. 274. Des auteurs ont toutefois souligné la compatibilité entre le commerce des fourrures et les économies de subsistance des Inuit. Par exemple, tel que l'exprime Jean-Jacques Simard, jusqu'aux années 1920, « l'apport occidental à la vie des habitants du Nord est d'ordre quantitatif plutôt que qualitatif. La structure du mode de vie traditionnel de production n'a pas changé: certes on poursuit plus systématiquement les animaux à fourrure, mais cette activité s'insère dans les cycles des autres activités; de nouveaux outils s'ajoutent à l'équipement existant, facilitant le labeur, de nouvelles denrées viennent agrémenter l'ordinaire, mais le genre de vie ne change pas. » (J.-J. SIMARD, *op. cit*, note 81, p. 142).

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> A. RAY, *op. cit.*, note 79, p. 274.

un soutien économique lorsque les ressources fauniques venaient à manquer<sup>86</sup>. De par leur dépendance au commerce des fourrures, les Inuit devinrent également vulnérables à la volatilité des marchés nationaux et mondiaux<sup>87</sup>, tel que le démontrent les nombreux épisodes de misère entraînés par la chute du cours des fourrures, notamment durant la Grande crise économique et après la Deuxième Guerre mondiale<sup>88</sup>.

La présence des missionnaires et, au Canada, de la Gendarmerie royale, ajouta aux changements sociaux et culturels vécus par les Inuit durant l'époque de la traite des fourrures<sup>89</sup>. Les missionnaires auraient eu un impact substantiel sur la culture spirituelle des Inuit, notamment en supplantant l'autorité des chamans<sup>90</sup>. Au Canada, ils furent suivis de la Gendarmerie royale, déployée dans l'Arctique afin d'y affirmer la souveraineté du Canada, alors contestée par les États-Unis, et d'assujettir les Inuit aux lois canadiennes<sup>91</sup>.

Il faut néanmoins souligner qu'en dépit de ce qui précède, de nombreux Inuit, du fait de leur isolement géographique, n'ont eu que des contacts sporadiques avec les immigrants de descendance européenne avant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>92</sup>. De fait, la présence des commerçants de baleine et de fourrure était circonscrite territorialement et

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 46-47, 51; H. BRODY, *op. cit.*, note 75, p. 196-197; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 387; Gérard DUHAIME, Nick BERNARD et Anne GODMAIRE, « La sédentarisation des Autochtones », dans Gérard DUHAIME (dir.), *Le Nord. Habitants et mutations*, Québec, Presses de l'Université Laval/GÉTIC, 2001, p. 176; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 268-269; J.S. MATTHIASSON, *loc. cit.*, note 66, p. 103; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 296; A. RAY, *op. cit.*, note 79, p. 273-274; A. RAY, *loc. cit.*, note 79, p. 7 à 10; J.-J. SIMARD, *op. cit.*, note 81, p. 142; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> R. M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 45, 47-48; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 31; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 296; A. RAY, *loc. cit.*, note 79, p. 1 à 20; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28-29.

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 31; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Ernest S. BURCH, Jr., « The Eskaleuts: A Regional Overview », dans Bruce R. MORRISON et Roderick C. WILSON (dir.), *Native Peoples: The Canadian Experience*, 2e éd., Toronto, M & S, 1995, p. 75; N.A. CHANCE, *op. cit.*, note 58, p. 45 à 51; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 28-29.

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 47; H. BRODY, *op. cit.*, note 75, p. 206-207; N.A. CHANCE, *op. cit.*, note 58, p. 45 à 51; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 269; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 34.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> H. BRODY, *op. cit.*, note 75, p. 211; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 370 à 373; R. DIUBALDO, *op. cit.*, note 66, p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 47; E.S. BURCH Jr., *loc. cit.*, note 89, p. 75; N.A. CHANCE, *The Eskimo of North Alaska*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966, p. 12; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones*, Volume 4: « Perspectives et réalités », Ottawa, Affaires Indiennes et du Nord Canada, 1996, p. 464-465; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 69; J.S. MATTHIASSON, *loc. cit.*, note 66, p. 102, 105; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 32 (ce dernier auteur souligne que jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, il y avait probablement moins de 200 allochtones vivant au Nord du 60<sup>ème</sup> parallèle.)

pour plusieurs communautés inuit, les contacts avec les allochtones étaient au mieux occasionnels, survenant lors de la visite annuelle d'un agent de la Gendarmerie royale ou de missionnaires<sup>93</sup>.

Il faut en outre savoir que les autorités gouvernementales n'ont manifesté qu'un intérêt tardif à l'égard du territoire arctique et de ses habitants<sup>94</sup>, laissant aux compagnies de traite, aux missionnaires et à la Gendarmerie Royale le soin d'assurer la distribution des secours et la prestation des services sociaux<sup>95</sup>. Jusqu'à la moitié du siècle dernier, les Inuit étaient à toutes fins pratiques politiquement autonomes, ce qui leur aurait conféré une

93 R.M. BONE, op. cit., note 58, p. 47; G.W. WENZEL, op. cit., note 58, p. 32.

<sup>94</sup> R. DIUBALDO, op. cit., note 66, p. 14-15, 29 à 106; J.S. MATTHIASSON, loc. cit., note 66, p. 101; J.R. MILLER, op. cit., note 63, p. 299; A. RAY, op. cit., note 79, p. 342 à 344. Le peu d'intérêt, voire la résistance des autorités gouvernementales canadiennes à l'égard de leurs territoires nordiques et du bien-être de ses habitants se manifesta nettement dans le cadre du litige qui opposa Ottawa et la province de Québec sur la question de déterminer lequel des paliers de gouvernement est titulaire de la responsabilité constitutionnelle à l'égard des Inuit (In the Matter of a Reference as to Whether the Term 'Indians' in Head 24 of Section 91 of the British North America Act, 1867, Includes Eskimo Inhabitants of the Province of Quebec, [1939] R.C.S. 104 [ci-après Re Eskimos]. Au sujet de cet arrêt, voir le texte de Constance Backhouse intitulé « Race Definition Run Amuck: 'Slaying the Dragon of Eskimo Status' in Re Eskimos, 1939 », publié dans Constance BACKHOUSE, Colour-Coded. A Legal History of Racism in Canada, 1900-1950, Toronto, University of Toronto Press, 1999, p. 18). Durant les années 1920 et ensuite durant la Grande crise économique, les Inuit furent gravement affectés par la chute vertigineuse du prix des fourrures, par la rareté du gibier causée par une surexploitation des ressources et par la présence d'un nombre croissant de chasseurs allochtones venus chercher une source de revenus et de nourriture dans le Nord. De nombreux Inuit vécurent la famine. Pendant ce temps, le fédéral et la province se renvoyaient la balle quant à la responsabilité du bienêtre économique des Inuit. La province opposait au fédéral qu'en vertu de l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, Ottawa est le seul titulaire de la responsabilité constitutionnelle à l'égard des Inuit. Le fédéral, se fondant sur des preuves historiques et anthropologiques, était plutôt d'avis que les Inuit ne sont pas des « Indiens » au sens de l'article 91(24) et qu'en conséquence il n'assumait aucune responsabilité légale à leur égard. Désirant mettre fin au débat, le fédéral décida de renvoyer la question à la Cour suprême du Canada. Dans un jugement rendu en 1939, la Cour suprême répondit par l'affirmative, confirmant ainsi la juridiction du fédéral sur les Inuit. Selon le Juge en chef Duff, qui rendit le jugement pour la majorité, le fait que les Inuit aient été considérés comme des « Indiens » tant par la Compagnie de la Baie d'Hudson, les explorateurs, les missionnaires que par le gouvernement lui-même suffit pour qu'ils soient considérés comme des « Indiens » à des fins constitutionnelles. Cette décision n'eut pas pour effet de changer l'attitude du gouvernement canadien qui, sauf pour les activités de la Gendarmerie royale, ne manifesta qu'une présence minimale dans le Nord jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale (R. DIUBALDO, op. cit., note 66, p. 37 à 49; 70 à 79; J.R. MILLER, op. cit., note 63, p. 301).

<sup>95</sup> R. DIUBALDO, *op. cit.*, note 66, p. 72; J.S. MATTHIASSON, *loc. cit.*, note 66, p. 105; A. RAY, *op. cit.*, note 79, p. 275. Les compagnies de traite, et particulièrement la Compagnie de la Baie d'Hudson, procuraient une aide économique aux Autochtones les plus nécessiteux, qu'elles réclamaient après coup au gouvernement fédéral. L'aide financière de la Compagnie était distribuée sur une base sélective et non universelle, distinguant les chasseurs efficaces des autres. En 1934, le gouvernement du Canada initia une politique consistant à transférer à la Baie d'Hudson la responsabilité financière des Inuit. Suivant cette politique, dans l'éventualité où une compagnie désirait obtenir un permis afin d'établir un nouveau poste de traite, il lui incombait d'assumer la pleine responsabilité du bien-être des Autochtones (voir R. DIUBALDO, *op. cit.*, note 66, p. 40, 73). Cette politique fut toutefois de courte durée.

maîtrise significative de leurs territoires ancestraux ainsi que de leurs activités de subsistance<sup>96</sup>. Tant au Canada qu'en Alaska, les autorités gouvernementales ne signèrent aucun traité avec les Inuit, qui furent par ailleurs exemptés du régime juridique régissant la vie communautaire de la majorité des autres peuples autochtones vivant plus au sud, dont le système de réserves<sup>97</sup>. Ce particularisme peut être en partie expliqué par l'intérêt limité qu'aurait suscité l'Arctique aux fins de la colonisation, du moins jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale, tant en raison de son environnement inhospitalier que du potentiel économique limité que l'on y percevait suivant les moyens de transport et les technologies de l'époque<sup>98</sup>.

L'attitude des autorités publiques à l'égard de l'Arctique et de ses habitants changea radicalement durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>99</sup>. En raison de sa position géographique, l'Arctique devint une zone militaire et stratégique critique durant la Deuxième Guerre mondiale et par la suite durant la Guerre froide<sup>100</sup>. On assista dès lors à un foisonnement d'activités militaires qui auront des impacts significatifs sur les collectivités locales, y compris le déploiement de plusieurs milliers de soldats, la construction de l'Alaska Highway et d'un pipeline de Norman Wells à Fairbanks,

96

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 47; J.S. MATTHIASSON, *loc. cit.*, note 58, p. 105; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 32.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Au Canada, les Inuit furent expressément exclus du régime de la *Loi sur les Indiens* lors de sa révision en 1951 et le sont toujours aujourd'hui: voir l'article 4 (1) de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5, qui prévoit que « [1]a mention d'un Indien, dans la présente loi, exclut une personne de race d'aborigènes communément appelés Inuit. » Quant à l'application aux peuples autochtones de l'Alaska des lois encadrant les droits des peuples autochtones dans les États situés au sud du 48<sup>ème</sup> parallèle, voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 33, p. 1 à 35.

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> J.S. MATTHIASSON, *loc. cit.*, note 66, p. 106. Notons également qu'en 1871, soit trois ans après l'acquisition de l'Alaska par les États-Unis, le Congrès retira à l'exécutif le pouvoir de conclure de nouveaux traités avec les peuples autochtones (25 U.S.C. § 71(2000)).

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> E.S. BURCH Jr., *loc. cit.*, note 89, p. 75; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, *op. cit.*, note 92, p. 465-466; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 387; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 301-302; J.J. SIMARD, *op. cit.*, note 81, p. 142.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> CHAMBRE DES COMMUNES, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, Le Canada et l'univers circumpolaire: relever les défis de la coopération à l'aube du XXIe siècle, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997, p. 85 et suivantes; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, op. cit., note 92, p. 465 à 467; O.P. DICKASON, op. cit., note 58, p. 387; J.R. MILLER, op. cit., note 63, p. 304-305; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, op. cit., note 58, p. 118 à 139.

l'érection et le maintien de nombreuses bases aériennes et stations météo et la mise sur pied du Système d'alerte du Nord<sup>101</sup>.

L'utilisation intensive des territoires nordiques à des fins stratégiques et militaires obligea en retour les autorités gouvernementales à se préoccuper des conditions de vie des collectivités locales, durement touchées par la chute du marché des fourrures qui marqua les années 1948-1950<sup>102</sup>. Peu après la guerre, les gouvernements instaurèrent un large éventail de services sociaux, y compris des services d'éducation et de soins de santé publics, des logements à prix modiques et divers programmes de paiements de transfert<sup>103</sup>. Afin de pourvoir à ces services de manière efficace et économique, les autorités étatiques encouragèrent les Inuit à se regrouper dans des villages permanents<sup>104</sup>. Ainsi, durant les deux premières décennies d'après-guerre, les Inuit migrèrent vers les villages afin d'y recevoir des services de santé et un logement, et, dans certains cas, pour y trouver un emploi rémunéré <sup>105</sup>.

Les politiques de sédentarisation et la scolarisation obligatoire des enfants eurent des impacts durables sur les économies ainsi que sur les modes alimentaires des Inuit<sup>106</sup>.

<sup>101</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, op. cit., note 92, p. 465; R.M. BONE, op. cit., note 58, p. 63-64.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> E.S. BURCH Jr., *loc. cit.*, note 89, p. 75; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 387; R. DIUBALDO, *op.* cit., note 66, p. 76; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, op. cit., note 58, p. 269; J.S. MATTHIASSON, loc. cit., note 66, p. 106; J.R. MILLER, op. cit., note 63, p. 301-302; A. RAY, op. cit., note 79, p. 343; J.-J. SIMARD, op. cit, note 81, p. 144.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, op. cit., note 92, p. 466. <sup>104</sup> H. BRODY, *op. cit.*, note 75, p. 215; E.S. BURCH Jr., *loc. cit.*, note 89, p. 75; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, op. cit., note 92, p. 466; O.P. DICKASON, op. cit., note 58, p. 387; R. DIUBALDO, op. cit., note 66, p. 140-141; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, op. cit., note 58, p. 269; J.S. MATTHIASSON, loc. cit., note 66, p. 106; G.W. WENZEL, op. cit., note 58, p. 110-111.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> E.S. BURCH Jr., *loc. cit.*, note 89, p. 75; J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 269. D'autres déplacements, ceux-ci forcés, eurent lieu à la même époque dans le but d'établir la présence canadienne dans les îles de l'Extrême Arctique impérative à l'affirmation de la souveraineté du Canada sur le territoire arctique. Selon l'histoire officielle du gouvernement canadien, le déplacement de certaines communautés inuit vers des territoires mieux pourvus en ressources cynégétiques, par exemple le déplacement de la communauté d'Inukjuaq à Ellesmere Island en 1953, s'imposait afin d'éviter le manque de nourriture et la dépendance à l'assistance économique de l'État. En 1990, une enquête menée par le Comité permanent des Affaires Autochtones de la Chambre des Communes a confirmé que les déplacements forcés avaient pour objectif véritable l'affirmation de la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Ces déplacements ont causé de grandes souffrances aux populations déplacées, qui ne connaissaient nullement l'environnement qui leur fut imposé. Voir à ce sujet R. DIUBALDO, op. cit., note 66, p. 118 à 128; A. RAY, op. cit., note 79, p. 345-346. 106 G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p. 110-111.

Le regroupement des Inuit dans des villages permanents accrut leur dépendance aux technologies de chasse et de pêche, spécialement la motoneige, rendue nécessaire en raison de l'éloignement relatif du gibier<sup>107</sup>. Le besoin de produits manufacturés du Sud imposa en retour la nécessité d'occuper un emploi rémunéré, réduisant d'autant le temps consacré à la subsistance<sup>108</sup>. En outre, la scolarisation obligatoire des enfants constitua un obstacle de taille à la transmission des savoirs et des compétences nécessaires à l'exercice des activités de subsistance<sup>109</sup>.

À cette même époque, l'intérêt naissant des autorités gouvernementales et de l'industrie à l'égard du territoire et des richesses naturelles du nord, auparavant considérés comme marginaux sur le plan économique<sup>110</sup>, posa une menace sans précédent aux sociétés inuit<sup>111</sup>. Durant les décennies 1950-1970, sous la pression d'une forte demande en énergie et en ressources naturelles, des projets de développement industriel majeurs furent entrepris dans le Nord, notamment dans les secteurs pétrolier, minier et hydroélectrique<sup>112</sup>. Les gouvernements et l'industrie, dans un esprit nettement colonial, ne démontraient cependant que peu d'intérêt pour les impacts du développement économique sur l'intégrité de l'environnement ainsi que sur le bien-être, les besoins, les aspirations et les droits des peuples autochtones locaux<sup>113</sup>, lesquels n'étaient par ailleurs jamais consultés<sup>114</sup>.

10

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> *Id.*, p. 111.

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, *op. cit.*, note 92, p. 446 à 468; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 30 à 38; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58, p, 109 à 114.

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 327.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> O.P. DICKASON, op. cit., note 58, p. 393.

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 270; Robert PAGE, *Northern Development. The Canadian Dilemma*, Toronto, McClellan and Stewart, 1986.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> CHAMBRE DES COMMUNES, *op. cit.*, note 100, p. 152 et suivantes; O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 395; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 342.

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> O.P. DICKASON, op. cit., note 58, p, 394-395.

# 1.2- L'opposition concertée des peuples autochtones du Nord au développement du territoire et le règlement de leurs revendications territoriales

La volonté des gouvernements et de l'industrie d'exploiter les ressources naturelles du Nord fut à l'origine de conflits avec les peuples autochtones, conflits portant non seulement sur le partage du territoire mais aussi sur les différentes conceptions, préférences et valeurs qui y sont liées<sup>115</sup>. Cette résistance, fort bien exprimée par Thomas R. Berger dans le titre de son rapport d'enquête sur la construction projetée d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie, *Northern Homeland, Northern Frontier*<sup>116</sup>, oppose les représentations du Nord produites d'une part par les gouvernements et l'industrie et, d'autre part, par les peuples autochtones locaux. De fait, les premiers conçoivent le Nord tel un immense réservoir de ressources naturelles destinées à être exploitées pour le bienêtre et la prospérité de l'ensemble de la population. Pour les peuples autochtones locaux, ce même territoire représente plutôt un milieu de vie dans lequel s'imbrique leur existence sociale, culturelle et spirituelle, tant passée, présente que future<sup>117</sup>.

Durant les années 1960, confrontés à ces nouvelles menaces à leurs environnements, leurs territoires et leurs modes de vie, de nombreux groupes autochtones décidèrent d'unir leurs voix dans des organisations régionales et nationales afin de défendre leurs intérêts collectifs<sup>118</sup>. En 1966, les peuples autochtones formèrent l'Alaska Federation of Natives afin de s'opposer à l'appropriation de leurs territoires ancestraux par le gouvernement de l'Alaska à des fins de développement industriel<sup>119</sup>. Au Canada, la publication en 1969 du Livre Blanc sur la politique autochtone du gouvernement Trudeau, lequel proposait notamment l'abolition du « statut indien » et récusait d'emblée toutes revendications fondées sur des traités ou des droits ancestraux, catalysa l'opposition des

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> R.M. BONE, op. cit., note 58, p. 68.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> T.R. BERGER, op. cit., note 26.

<sup>117</sup> Id.

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 342.

<sup>119</sup> Parmi de nombreux projets, le plus spectaculaire est sans nul doute l'explosion projetée d'une bombe atomique à Cape Thompson, sur la côte nord-ouest de l'Alaska, à environ 31.5 miles au sud-est du village Iňupiat de Point Hope (« *Project Chariot*). À ce sujet voir C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 193 à 195.

peuples autochtones et stimula la formation de nombreuses organisations régionales et nationales <sup>120</sup>. Peu après, en 1971, les Inuit décidèrent d'unir leurs voix dans une organisation nationale, l'Inuit Tapirisat du Canada <sup>121</sup>, et envoyèrent un message clair au gouvernement: aucun projet de développement économique sur leurs territoires ancestraux ne sera réalisé avant que leurs revendications territoriales ne soient réglées <sup>122</sup>.

Les pressions politiques des organisations autochtones, conjuguées à des victoires significatives devant les tribunaux et à l'appui de l'opinion publique, contribuèrent à mettre en place une conjoncture politique et juridique propice à la négociation des droits territoriaux des peuples autochtones <sup>123</sup>. Nous présenterons ici brièvement les contextes historique, politique et juridique desquels ont découlé les instruments juridiques qui encadrent aujourd'hui les relations entre les Inuit et les États au sein desquels ils vivent, en commençant par les peuples autochtones de l'Alaska, pionniers des revendications territoriales dites « modernes ».

### 1.2.1 La lutte inachevée des Inuit de l'Alaska pour la protection de leurs droits territoriaux

La découverte de vastes réserves de pétrole à Prudhoe Bay en 1967 et 1968 fut à l'origine du premier règlement « moderne » de revendications territoriales autochtones en Amérique du Nord, l'*ANCSA*. Ce règlement intervint au terme de plus d'un siècle de lutte des peuples autochtones pour la reconnaissance de leurs droits territoriaux. Suivant l'acquisition de l'Alaska par les États-Unis en 1867<sup>124</sup>, aucun traité ne fut conclu avec les

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Au sujet du Livre Blanc, voir Harold CARDINAL, Harold, *The Unjust Society. The Tragedy of Canada's Indians*, Vancouver, Douglas & McIntire, 1969 (2000).

O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 395; R. DIUBALDO, *op. cit.*, note 66, p. 165-166. Voir le site Internet de l'Inuit Tapirisat du Canada, aujourd'hui appelée Inuit Tapiriit Kanatami, [en ligne] [http://www.itk.ca/corporate/index.php] (août 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> R. DIUBALDO, *op. cit.*, note 66, p. 165-166.

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 311 à 363. À propos de ces circonstances, voir l'article de William B. HENDERSON et Derek T. GROUND, « Survey of Aboriginal Land Claims », (1994) 26 *Revue de droit d'Ottawa* 187.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> Treaty concerning the Cession of the Russian Possessions in North America by his Majesty the Emperor of all the Russias to the United States of America, March 30, 1867, 15 Stat. 539. Sur la vente de l'Alaska aux États-Unis, voir Robert D. ARNOLD, Alaska Native Land Claims, Anchorage, Alaska Natives Foundation, 1978, p. 61 à 68, 79 à 85; John R. BOYCE et Mats A.N. NILSSON, « Interest Group Competition and the Alaska Native Land Claims Settlement Act », (1999) 39 Natural Resources Journal 755; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, op. cit., note 58, p. 45 à 76.

peuples autochtones afin de définir leurs droits territoriaux<sup>125</sup>. Lorsque l'Alaska devint le 50<sup>ème</sup> État américain le 3 janvier 1959<sup>126</sup>, l'*Alaska Statehood Act*<sup>127</sup> autorisa le nouvel État à sélectionner 103.35 millions d'acres de terres publiques vacantes, non appropriées ni réservées<sup>128</sup>, représentant environ 28% de la superficie totale de l'Alaska<sup>129</sup>. La loi limita cependant la discrétion de l'État en lui imposant de reconnaître les droits fonciers des peuples autochtones. En effet, tel que prescrit par le *Statehood Act*:

As a compact with the United States said State and its people do agree and declare that they forever disclaim all right and title [...] to any lands or other property (including fishing rights), the right or title to which may be held by any Indians, Eskimos or Aleuts (hereinafter called natives) or is held by the United States in trust for said natives. <sup>130</sup>

Les « droits » ou « titres » dont les peuples autochtones sont les potentiels titulaires ne furent cependant nulle part définis.

Les conflits opposant l'Alaska et les peuples autochtones se multiplièrent lorsque l'État entrepris de sélectionner les terres qui lui furent conférées par le *Statehood Act* et d'élaborer des plans de développement économique sans tenir compte de la présence des Autochtones <sup>131</sup>. Les peuples autochtones prétendirent que les terres sélectionnées par l'État étaient grevées de titres aborigènes et, en conséquence, qu'elles n'étaient pas « vacantes, non réservées ou non appropriées » au sens du *Statehood Act* <sup>132</sup>. Ils contestèrent systématiquement la sélection de terres par l'état devant l'agence responsable de la gestion

Martha HIRSCHFIELD, « The Alaska Native Claims Settlement Act: Tribal Sovereignty and the Corporate Form », (1992) 101 *Yale Law Journal* 1331, p. 1334. En 1871, dans le but d'accroître le contrôle démocratique sur les relations entre les États-Unis et les peuples autochtones, le Congrès interdit au gouvernement de conclure de nouveaux traités (25 U.S.C. § 71).

L'Alaska fut formellement admis dans l'Union le 3 janvier 1959, suite à la signature par le Président Eisenhower de la proclamation officielle prévue à l'*Alaska Statehood Act*, Act of 1958, Pub. L. No. 85-508, 72 Stat. 339.

<sup>127</sup> Alaska Statehood Act, précité, note 126.

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> Selon la version originale anglaise, « [...] vacant, unappropriated, and unreserved. » (*Alaska Statehood Act*, précité, note 126, art. 6).

ALASKA DEPARTMENT OF NATURAL RESOURCES, *Land Ownership in Alaska*, Juneau, Division of Mining, Land and Water, 2000, p. 1, [en ligne] [http://www.dnr.state.ak.us/mlw/factsht/land\_own.pdf] (février 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> Alaska Statehood Act, précité, note 126, art. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> R.A. ARNOLD, *op. cit.*, note 124, p. 100 à 103; Thomas R. BERGER, *Village Journey. The Report of the Alaska Review Commission*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1995 (1985), p. 91; J.R. BOYCE et M.A.N. NILSSON, *loc. cit.*, note 124, p. 763; S. HAYCOX, *op. cit.*, note 72, p. 90 s.; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 192 à 198.

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup> Alaska v. Udall, 420 F.2d 938, 939 (9th Cir. 1969).

des terres publiques en Alaska, le Federal Bureau of Land Management<sup>133</sup>. En 1966, déterminé à trouver une solution au conflit, le Secrétaire de l'Intérieur Stewart Udall imposa un moratoire sur le transfert de terres publiques à l'Alaska et ce jusqu'au règlement des revendications territoriales des peuples autochtones<sup>134</sup>.

La découverte de pétrole à Prudhoe Bay accéléra le processus de revendications territoriales<sup>135</sup>. Le Congrès adopta l'*ANCSA* le 18 décembre 1971, après quatre années de négociations intenses avec l'Alaska Federation of Natives<sup>136</sup>. L'*ANCSA* a éteint le titre aborigène des peuples autochtones en Alaska, y compris tout droit ancestral de chasse et de pêche, ainsi que toute revendication fondée sur un tel droit ou titre<sup>137</sup>. En contrepartie, une compensation de 962.5 millions de dollars<sup>138</sup> et d'environ 45 millions d'acres de terres<sup>139</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> *Id.*; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 198.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 156; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 200.

D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 157; S. HAYCOX, op. cit., note 72, p. 83 et suivantes; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, op. cit., note 58, p. 208. Le 1er avril 1970, la Cour fédérale du district de Columbia accorda à Stevens Village, une collectivité autochtone, une injonction interlocutoire interdisant au gouvernement fédéral de délivrer des permis pour la construction de routes et d'un pipeline à travers les terres revendiquées par Stevens Village et quatre autres villages autochtones, après que le fédéral eut modifié son moratoire de façon à permettre la réalisation de-ces projets. Voir Native Village of Allakaket v. Hickel, No. 706-70 (D.D.C. Apr. 1, 1970), p. 74. Les villages requérants argumentèrent devant la Cour que le Secrétaire de l'Intérieur assume une obligation légale d'obtenir leur consentement préalablement à l'octroi des permis visés. Ils argumentaient également qu'une telle obligation trouve sa source dans la relation de fiduciaire entre le gouvernement américain et les peuples autochtones, qui oblige les États-Unis à protéger les terres détenues en vertu d'un titre aborigène. La Cour décida de n'accorder une injonction qu'à Stevens Village, organisé selon l'Indian Reorganization Act of 1934 (IRA), Act of June 18, 1934, ch. 576, 48 Stat. 984, 25 U.S.C. §§ 461 s.. En vertu de l'article 324 de cette dernière loi, « [n]o grant of a right-of-way over and across any lands belonging to a tribe organized under the [IRA]... shall be made without the consent of the proper tribal officials. » (p. 74). Elle refusa cependant d'accorder une injonction à Minto Village, le seul autre village organisé sous l'IRA parmis les requérants, en raison du fait que les projets de route et de pipeline ne traversaient pas les terres du village. La Cour refusa enfin d'accorder l'injonction provisoire aux villages de Bettles, Rampart et Allakaket qui, n'étant pas organisé en vertu de l'IRA, ne pouvaient bénéficier de l'article 324. (p. 75). Les compagnies pétrolières réalisèrent alors qu'elles n'obtiendraient pas de permis tant et aussi longtemps que les revendications territoriales des peuples autochtones n'étaient pas réglées. British Petrolium accepta même d'exercer des pressions sur le Congrès afin qu'une loi soit adoptée à cet effet. Voir C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, op. cit., note 58, p. 205.

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup> Pour un excellent ouvrage sur les négociations et le contenu de l'*ANCSA*, voir R.A. ARNOLD, *op. cit.*, note 124.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1603 (b)(c). La clause d'extinction des droits ancestraux des peuples autochtones se lit ainsi: « All aboriginal titles, if any, and claims of aboriginal title in Alaska based on use and occupancy, including submerged land underneath all water areas, both inland and offshore, and including any aboriginal hunting or fishing rights that may exist, are hereby extinguished. »

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1605.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1611.

fut octroyée aux corporations régionales et locales autochtones créées à cette fin<sup>140</sup>. Toute personne possédant un quart ou plus de « sang indien, Eskimo ou Aleut » et *qui était déjà née* au moment de l'adoption de l'*ANCSA* devint bénéficiaire de la loi et reçut cent actions de la corporation régionale et de la corporation de village rattachées à son lieu de résidence<sup>141</sup>. Ces actions étaient à l'origine inaliénables pour une période de vingt ans<sup>142</sup>.

Le Congrès omis cependant d'intégrer à l'*ANCSA*, en remplacement des droits ancestraux de chasse et de pêche désormais éteints, des droits spéciaux d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques en faveur des Autochtones<sup>143</sup>. En conséquence, suivant l'adoption de l'*ANCSA*, les activités de subsistance des Autochtones se trouvèrent pratiquement dénuées de toute protection juridique<sup>144</sup>.

Il faudra attendre l'adoption par le Congrès de l'*Alaska National Interest Lands Conservation Act*<sup>145</sup> [ci-après *ANILCA*] en 1980 pour que les activités de subsistance des Autochtones bénéficient d'une certaine protection juridique<sup>146</sup>. En plus de créer un vaste système d'espaces protégés, principalement de parcs, forêts et refuges fauniques nationaux,

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> L'*ANCSA* a créé treize corporations régionales à but lucratif incorporées en vertu des lois corporatives de l'Alaska. Douze d'entre elles sont situées en Alaska. Une treizième corporation fut créée pour les Autochtones nés en Alaska mais vivant à l'extérieur de l'État au moment de l'adoption de la loi. Cette corporation, dont le siège social se trouve à Seattle dans l'État de Washington, a reçu sa part d'indemnité monétaire mais n'a toutefois pas participé à la distribution des terres. L'*ANCSA* a en outre créé plus de deux cent corporations locales ou corporations « de village » (*ANCSA*, 43 U.S.C. § 1606-1607).

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1604, 1606 (g), 1607 (c).

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> *Id*..

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup> Il était néanmoins clair pour le Congrès qu'une protection accrue des activités de subsistance des Autochtones s'avérerait essentielle et que l'État, de même que le Secrétaire de l'Intérieur, adopteraient les mesures nécessaires à cet égard: voir H.R. Conf. Rep. No. 92-746, Washington D.C., United States Government Printing Office, 1971, à la page 4. Le passage suivant du rapport du Conference Committee du Congrès résume très clairement la position du Congrès sur la question: « The Senate amendment to the House bill provided for the protection of the Native peoples' interests in subsistence resource on the public lands. The conference committee, after careful consideration, believes that all Native interest in subsistence resource lands can and will be protected by the Secretary through the exercise of his existing withdrawal authority. The Secretary could, for example, withdraw appropriate lands and classify them in a manner which would protect Native subsistence needs and requirements by closing appropriate lands to entry by non-residents when the subsistence resources of these lands are in short supply or otherwise threatened. The Conference Committee expects both the Secretary and the State to take any action necessary to protect the subsistence needs of the Natives. » Cependant, ni le Secrétaire de l'Intérieur ni l'État ne répondirent aux attentes du Congrès. Voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 283.

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup> *Alaska National Interest Lands Conservation Act*, Act of December 2, 1980, Pub. L. No. 96-487, 94 Stat. 2371, 2422, 16 U.S.C. § 3111 (2000) [ci-après *ANILCA*].

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 283 et suivantes.

cette loi a pour objectif de reconnaître une priorité à la chasse et à la pêche de subsistance sur l'ensemble des autres usages des ressources halieutiques et cynégétiques, dont les usages commerciaux et sportifs<sup>147</sup>. Cette priorité ne peut cependant être exercée que par les personnes résidant dans les régions rurales de l'Alaska<sup>148</sup>. Elle ne s'applique en outre que lorsque les activités de chasse et de pêche sont exercées sur les terres publiques fédérales, représentant environ 59% de la superficie totale de l'État<sup>149</sup>.

Afin d'éviter le dédoublement des systèmes de gestion des ressources et de permettre à l'État d'exercer sa juridiction sur la plénitude de son territoire, l'*ANILCA* prévoit néanmoins que l'Alaska peut exercer sa juridiction sur les activités de subsistance dans l'ensemble de son territoire, y compris sur les terres publiques fédérales, à la condition de reconnaître aux résidants des régions rurales une priorité d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques similaire à celle prescrite par le droit fédéral <sup>150</sup>. L'Alaska adopta une telle mesure et obtint ainsi le pouvoir de régir les activités de chasse et de pêche de subsistance sur la totalité de son territoire <sup>151</sup>.

La reconnaissance d'une priorité d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques aux seuls résidants des régions rurales souleva l'indignation de nombreux

<sup>147</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3114.

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3113. Cette disposition définit la subsistance de la façon suivante: « The customary and traditional uses by rural Alaska residents of wild, renewable resources for direct personal or family consumption as food, shelter, fuel, clothing, tools, or transportation; for the making and selling of handicraft articles out of nonedible byproducts of fish and wildlife resources taken for personal and family consumption; for barter, or sharing for personal or family consumption; and for customary trade. »

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3102. Voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 292; Theresa HULL et Linda LEASK, « Dividing Alaska, 1867-2000: Changing Land Ownership and Management », (2000) 32(1) *Alaska Review of Social and Economic Conditions* 1, p. 6.

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3115 (d).

La volonté de l'Alaska de se conformer aux prescriptions de *l'ANILCA*, se buta dès l'origine à de nombreux obstacles. En 1978, durant les discussions préalables à l'adoption de l'*ANILCA*, l'Alaska adopta une loi reconnaissant une priorité aux usages des ressources halieutiques et cynégétiques à des fins de subsistance. Cette priorité bénéficiait à l'*ensemble* des résidants de l'Alaska (*Alaska Stat.* § 16.05.940 (1978)). Afin de se conformer à l'*ANILCA*, l'État adopta en 1982 un règlement restreignant la priorité aux seuls résidants des régions rurales. Ce règlement fut déclaré invalide par la Cour suprême de l'Alaska au motif que sa loi habilitante, rédigée en termes généraux, n'autorisait pas l'État à distinguer les résidants des régions urbaines de ceux des régions rurales dans la reconnaissance d'une priorité d'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance (*Madison v. Alaska Dep't of Fish & Game*, 696 P.2d 168, 176 (Alaska 1985)). Encore une fois afin de se conformer à l'*ANILCA*, l'État modifia sa loi en 1986 de façon à limiter la priorité pour la subsistance aux seuls résidants des régions rurales (*Alaska Stat.* § 16.05.258(c) (1986) (amendée en 1992); § 16.05.940(30) (La version actuelle se trouve à *Alaska Stat.* § 16.05.940 (33) ( 2004)).

individus et groupes d'intérêts, plus spécialement des associations de chasseurs sportifs. Invoquant les nombreuses dispositions de la *Constitution de l'Alaska* protégeant le droit à l'égalité, et plus précisément le droit à l'égalité dans l'accès aux ressources naturelles <sup>152</sup>, ces groupes d'intérêts réussirent à obtenir que l'état soit empêché de moduler les droits d'accès aux ressources naturelles en fonction du lieu de résidence des usagers <sup>153</sup>. La décision de la Cour suprême de l'Alaska dans l'affaire *McDowell* empêcha l'État, à défaut d'une réforme constitutionnelle, de se conformer de nouveau aux exigences de l'*ANILCA* <sup>154</sup>. L'Alaska perdit en conséquence le pouvoir de régir les activités de chasse et de pêche de subsistance sur plus de la moitié de son territoire <sup>155</sup>.

Depuis lors, la juridiction sur les activités de chasse et de pêche de subsistance en Alaska est partagée entre le fédéral et l'état en fonction de l'identité du propriétaire des terres sur lesquelles sont exercées les activités en question<sup>156</sup>. L'*ANILCA* et son système de priorité rurale s'appliquent aux activités de chasse et de pêche de subsistance exercées sur les terres publiques fédérales<sup>157</sup>. Sur toutes les autres terres, soit celles appartenant à l'Alaska et celles détenues à titre privé (y compris les terres des corporations autochtones créées par l'*ANCSA*), les activités de subsistance sont régies par les lois et règlements de l'État, lesquels, comme nous verrons plus loin, reconnaissent à la subsistance une protection bien moindre que celles offertes par le droit fédéral<sup>158</sup>.

Durant les deux dernières décennies, de nombreuses initiatives ont été entreprises afin d'obtenir un amendement constitutionnel qui aurait permis à l'Alaska de se conformer

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup> Alaska Const., Part VIII. Plusieurs sections de la partie VIII de la constitution de l'Alaska interdisent à l'Alaska de reconnaître des droits spéciaux ou des privilèges relatifs à l'accès aux ressources naturelles de l'État. Les dispositions pertinentes se lisent comme suit: Part VIII § 3: « Wherever occurring in their natural state, fish, wildlife and waters are reserved to the people for common use. »; Part VIII § 15: « No exclusive right or special privilege of fishery shall be created or authorized in the natural waters of the State. »; Part VIII § 17: « Laws and regulations governing the use or disposal of natural resources shall apply equally to all persons similarly situated with reference to the subject matter and purpose to be served by the law or regulation. »

<sup>&</sup>lt;sup>153</sup> McDowell v. Alaska, 785 P.2d 1 (Alaska 1989); Alaska v. Morry, 836 P.2d 358 (Alaska 1992).

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> McDowell v. Alaska, précité, note 147.

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 302.

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> *Id*..

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> *Id*.

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> *Id.*, p. 301-302.

de nouveau à l'*ANILCA*. Jusqu'à présent, ces efforts n'ont toutefois connu aucun succès et le débat sur la subsistance se trouve aujourd'hui dans une impasse<sup>159</sup>.

#### 1.2.2 Une protection accrue des droits territoriaux des Inuit du Canada

Le règlement des revendications territoriales des peuples autochtones de l'Alaska constitua un précédent significatif pour les peuples autochtones du Nord canadien qui, à leur tour, virent leurs modes de vie et leurs cultures menacés par la convoitise des gouvernements et des industries pour leurs territoires ancestraux et ses ressources. La découverte de pétrole à Prudhoe Bay fut de fait immédiatement suivie d'un ambitieux programme d'exploration pétrolière dans l'Arctique canadien, plus particulièrement dans la vallée du Mackenzie et dans les îles de l'Extrême Arctique 160. Dans la foulée de ces projets énergétiques, le gouvernement québécois annonçait en 1971 la construction d'un important complexe hydroélectrique dans la région de la Baie James 161. Le projet devait entraîner la création de plus de 100 000 emplois ainsi que l'inondation de vastes étendues de terres, y compris d'importants territoires de chasse et de piégeage. Un peu plus tard durant les années 1970, l'industrie minière manifesta son intérêt pour l'uranium de la région de Baker Lake, dans l'actuel territoire du Nunavut, traversée annuellement par la horde de caribous Berverly-Qaminariak sur laquelle comptent les Inuit à des fins de

Ryan T. PEEL, « *Katie John v. United States*: Balancing Alaska State Sovereignty with a Native Grandmother's Right to Fish », (2001) 15 *Brigham Young University Journal of Public Law* 263, p. 278. Le 15 février 2002, le Gouverneur Knowles a proposé à la législature de l'Alaska un amendement constitutionnel qui aurait permis à l'État d'adopter une priorité d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques en faveur des résidants des régions rurales ainsi que des résidants des régions urbaines pouvant démontrer un usage traditionnel et coutumier de la faune à des fins de subsistance (H.J. Res. 41, 22d Leg., 2d Sess. (Alaska 2002)). La proposition du Gouverneur Knowles fut rejetée (Voir Subsistence Management Information, Management history, [en ligne] [http://www.subsistmgtinfo.org/history.htm] (février 2008). Le Gouverneur Murkowski, au pouvoir entre le 2 décembre 2002 et le 4 décembre 2006, et la Gouverneure Palin, qui est en poste depuis, n'ont jamais intégré à leur programme politique la résolution du conflit relatif à la subsistance.

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> A. RAY, *op. cit.*, note 79, p. 346-347. Voir à ce sujet le rapport de Thomas R. Berger sur le projet de pipeline dans la vallée du Mackenzie, T.R. BERGER, *op. cit.*, note 26.
<sup>161</sup> Le 14 juillet 1971, le Parlement du Québec concrétisa ce projet en adoptant la *Loi sur le développement de* 

la la juillet 1971, le Parlement du Québec concrétisa ce projet en adoptant la Loi sur le développement de la région de la Baie James, L.R.Q. c. D-8 (abrogée le 1<sup>er</sup> avril 2002). Voir Renée DUPUIS, *Tribus, Peuples et Nations. Les nouveaux enjeux des revendications autochtones du Canada*, Montréal, Boréal, 1997, p. 89 [ci-après *Tribus, Peuples et Nations*].

subsistance<sup>162</sup>. Ces projets furent tous entrepris sans que les peuples autochtones concernés ne soient au préalable consultés et au mépris de leurs droits et de leurs intérêts.

En 1972, l'Association des Indiens du Québec déposa devant la Cour supérieure une requête en injonction interlocutoire afin d'obtenir la suspension des travaux relatifs au développement hydroélectrique de la Baie James<sup>163</sup>. Le 15 novembre 1973, dans une décision sans précédent, le juge Malouf accorda l'injonction demandée et suspendit les travaux hydroélectriques concernés jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue dans le dossier principal<sup>164</sup>. Bien que l'injonction interlocutoire ait été renversée par la Cour d'appel quelques jours plus tard<sup>165</sup>, la « décision Malouf » ébranla les certitudes des autorités gouvernementales qui jusqu'alors estimaient pouvoir développer le territoire librement, sans tenir compte des impacts de leurs projets sur l'environnement et les populations autochtones locales.

Alors que se déroulaient ces procédures judiciaires au Québec, la Cour suprême du Canada rendait sa décision historique dans l'arrêt *Calder c. Colombie-Britannique* (*Procureur général*)<sup>166</sup>. À l'origine de cette affaire, la Cour suprême fut saisie d'une requête formulée par les Nisga'a de la Colombie-Britannique lui demandant de déclarer que leur titre aborigène sur leurs territoires ancestraux n'a jamais été éteint<sup>167</sup>. Les Nisga'a perdirent leur cause, du moins sur un plan strictement formel<sup>168</sup>. Cette décision constitua néanmoins une victoire historique pour les peuples autochtones du Canada dès lors que six

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> R. PAGE, op. cit., note 112, p. 246-247; A. RAY, op. cit., note 79, p. 348.

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup> Chef Max « One-Onti » Gros-Louis c. La Société de développement de la Baie James, [1974] R.P. 38.

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup> Société de Développement de la Baie James c. Kanatewat, [1975] C.A. 166. La Cour d'appel décida que la balance des inconvénients penchait en faveur de la poursuite des travaux hydroélectriques. La Cour suprême rejeta la requête en permission d'appel présentée par les Autochtones ([1975] 1 R.C.S. 48).

<sup>&</sup>lt;sup>166</sup> Calder c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1973] R.C.S. 313. Voir Renée DUPUIS, Le statut juridique des peuples autochtones en droit canadien, Montréal, Carswell, 1999, p. 16 [ci-après statut juridique].

<sup>167</sup> Calder c. Colombie-Britannique (Procureur général), précité, note 160, p. 317.

Les juges Judson, Martland et Ritchie conclurent que le titre aborigène des Nishga'a fut éteint par la législation britannique et canadienne ouvrant la province de la Colombie-Britannique à la colonisation (*Calder c. Colombie-Britannique (Procureur général*), précité, note 166, p. 329 et suivantes). Les juges Hall, Laskin et Spence ont pour leur part jugé que le titre aborigène a survécu à cette législation, cette dernière n'exprimant pas de façon claire et expresse la volonté de la Couronne d'éteindre les droits ancestraux des Nisga'a (p. 404). Pour sa part, le juge Pigeon décida de rejeter le pourvoi pour des motifs procéduraux.

juges sur sept affirmèrent que le titre aborigène est reconnu par la *common law* canadienne et que son existence n'est pas tributaire de la *Proclamation Royale de 1763*<sup>169</sup>.

La reconnaissance judiciaire des droits ancestraux préexistants des peuples autochtones fut à l'origine d'un revirement majeur dans les politiques autochtones canadiennes<sup>170</sup>. Les autorités gouvernementales prirent alors conscience de la nécessité de définir les droits fonciers des peuples autochtones n'ayant jamais été éteints dans le passé<sup>171</sup>. À cette fin, le gouvernement fédéral adopta sa politique sur les revendications territoriales globales<sup>172</sup>, qui a pour objectif de négocier et de conclure des « accords de

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> Calder c. Colombie-Britannique (Procureur général), précité, note 166, p. 322-323, 328 (le juge Judson); p. 394, 396-397 (le juge Hall). Tel que l'affirma le juge Judson: « Je crois qu'il est clair qu'en Colombie-Britannique, le titre indien ne peut avoir pour origine la Proclamation royale de 1763, mais il reste que lorsque les colons sont arrivés, les Indiens étaient déjà là, ils étaient organisés en sociétés et occupaient les terres comme leurs ancêtres l'avaient fait depuis des siècles. C'est ce que signifie le titre indien et en l'appelant « droit personnel de la nature d'un usufruit », la solution du problème n'en devient pas plus facile. » (p. 328) En 1888, le Comité judiciaire du Conseil privé avait semé le doute sur la survivance du titre originaire des peuples autochtones du Canada, en affirmant, dans l'affaire St. Catherine's Milling & Lumber Co., que le titre aborigène, défini comme « a personal and usufructuary right, dependent upon the good will of the Sovereign », ne peut découler que de la Proclamation Royale de 1763 (St. Catherine's Milling and Lumber Co. c. La Reine, (1888), 14 App. Cas. 46 (C.P.), p. 245). La Proclamation affirme notamment que « the several Nations or Tribes of Indians, with whom We are connected, and who live under Our Protection, should not be molested or disturbed in the Possession of such Parts of our Dominions and Territories as, not having been ceded to, or purchased by Us, are reserved to them, or any of them, as their Hunting Grounds. » (Proclamation royale de 1763, L.R.C. 1985, app. II, no 1). Voir R. DUPUIS, Statut juridique, op. cit., note 166, p. 11 à 20; Hamar FOSTER, Heather RAVEN et Jeremy WEBBER, Let Right be Done. Aboriginal Title, the Calder Case, and the Future of Indigenous Rights, Vancouver, University of British Columbia Press, 2007; J.R. MILLER, op. cit., note 63, p. 342 à 344.

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> R. DUPUIS, *Tribus, Peuples et Nations, op. cit.*, note 161, p. 68.

M. SAINT-HILAIRE, *loc. cit.*, note 56, p. 399. En continuité avec la politique britannique, confirmée dans la *Proclamation Royale de 1763*, précité, note 169, consistant à obtenir la cession des terres autochtones avant de les utiliser à des fins liées à la colonisation, le gouvernement canadien a conclu une série de traités avec les peuples autochtones au cours de l'expansion de la colonisation vers l'Ouest. Cette série de traités « numérotés » accorde aux peuples autochtones signataires un ensemble de « bénéfices », dont des terres de réserve et des droits de chasse et de pêche sur les terres de la Couronne, en contrepartie de l'extinction de leur titre ancestral. Une fois le territoire libéré du titre ancestral, il devenait possible de l'occuper et d'y entreprendre des projets de développement économique. En 1850 furent conclus les traités Robinson-Huron couvrant les régions situées au nord des lacs Huron et Supérieur. Ils furent suivis de 11 traités numérotés conclus entre 1871 et 1921. Ces traités ont éteint les titres aborigènes de la frontière du Québec et de l'Ontario jusqu'à la Colombie-Britannique. Avant le milieu des années 1970, le Canada n'avait encore jamais signé de traités de cession de territoire avec la majorité des peuples autochtones des provinces maritimes, du Québec, de la Colombie-Britannique et des territoires nordiques.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, Ottawa, Ministère des Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada, 1993 (réimprimée en 1998). Cette politique fut initialement adoptée en 1973 et fut modifiée plusieurs fois depuis. Voir AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Déclaration par l'honorable Jean Chrétien, Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au sujet des revendications des Indiens et des Inuits*, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1973; AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *En toute justice: une politique des revendications autochtones*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada,

revendications territoriales », communément désignés par les termes « traités modernes », avec les peuples autochtones dont les droits ancestraux, soit les droits fondés sur l'utilisation et l'occupation historiques du territoire, n'ont toujours pas été validement éteints par un traité ou un autre moyen juridique <sup>173</sup>.

Vingt-et-un accords de revendications territoriales globales ont été conclus depuis l'adoption de la politique en 1973<sup>174</sup>, dont cinq avec des peuples inuit: la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois (CBJNQ)* de 1975, la *Convention définitive des Inuvialuit*<sup>175</sup> de 1984, l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*<sup>176</sup> de 1993,

1981; AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, Ottawa, Ministère des Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada, 1986; En 1995, le gouvernement fédéral adopta une politique portant sur la négociation d'ententes sur l'autonomie gouvernementale: AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Guide de la politique fédérale: l'autonomie gouvernementale des autochtones*, Ottawa, Ministère des Travaux Publics et Services Gouvernementaux, 1995.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* (1993), *op. cit.*, note 172. Sur la politique fédérale, voir W.B. HENDERSON et D.T. GROUND, *loc. cit.*, note 123. Il appartient au peuple autochtone requérant de présenter sa revendication au gouvernement fédéral, qui décidera unilatéralement de l'accepter ou de la rejeter selon qu'il l'estime ou non bien fondée suivant les critères suivants: Le groupe requérant: (1) est, ou a été un groupe organisé; (2) occupe le territoire sur lequel des droits sont revendiqués depuis des temps immémoriaux; l'utilisation et l'occupation du territoire à des fins traditionnelles doivent avoir été vues comme un fait établi au moment de la déclaration de souveraineté faite par les Européens; (3) a été pratiquement le seul groupe organisé à occuper le territoire; (4) est en mesure de prouver l'utilisation et l'occupation ininterrompues du territoire à des fins traditionnelles; (5) n'a jamais conclu de traité touchant ses droits ancestraux sur les ressources; (6) n'a jamais perdu ses droits ancestraux en vertu d'un autre moyen légal. Voir [en ligne] [http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/gbn/index1 f.html] (janvier 2008).

<sup>174</sup> Ces accords sont la CBJNQ (1975), la Convention du Nord-Est québécois (1978), la Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique (1984), l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (1992), l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut (1993), l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et des Métis du Sahtu (1993), l'Accord définitif Nishga'a (1999), l'Accord des Tlicho (2003), l'Accord sur des revendications territoriales entre les Inuit du Labrador et Sa Majesté La Reine du Chef de Terre-Neuve-et-Labrador (2005), l'ARTIN (2006) et les ententes conclues dans le cadre de l'Accord cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon (1993), soit l'Entente définitive de la Première Nation des Gwitchin Vuntut (1993), l'Entente définitive des Premières Nations de Champagne et de Aishihik (1993), l'Entente définitive des Tlingits de Teslin (1993), l'Entente définitive de la Première Nation Nacho Nyak Dun (1995), l'Entente définitive de la Première Nation de Selkirk (1997), l'Entente définitive de la Première Nation de Little Salmon/Carmarcks (1997), l'Entente définitive des Trondëk Hwëch'in (1998), l'Entente définitive du Conseil des Ta'an Kwach'an (2002), l'Entente définitive de la Première Nation de Kluane (2003). Le texte intégral de ces ententes se trouve sur le site Internet du ministère des Affaires Indiennes et [http://www.ainc-Canada, inac.gc.ca/pr/agr/index f.html#Ententessurlesrevendicationsglobales] (janvier 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>175</sup> Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, précité, note 174.

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174.

l'Accord sur l'autonomie gouvernementale des Inuit du Labrador<sup>177</sup> de 2005 et l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavik (ARTIN) en 2006.

À l'instar des traités plus anciens, ces accords ont pour principal objectif de définir précisément et définitivement les droits territoriaux des peuples autochtones, de manière à assurer un climat de sécurité juridique essentiel au développement économique et au maintien de la paix sociale<sup>178</sup>. En contrepartie de l'extinction, de l'échange ou encore, dans le cas du Labrador et des régions marines du Nunavik, de la « modification » de leurs droits et titres ancestraux<sup>179</sup>, les peuples inuit signataires se sont vus reconnaître un vaste éventail de droits et d'autres « avantages » précis liés à des sujets aussi divers que le domaine foncier, l'exercice des activités de chasse, de pêche et de cueillette, la gestion de la faune et de l'environnement ainsi que les services de santé, d'éducation et de justice<sup>180</sup>. Ces accords reflètent les contextes historiques, politiques, culturels et économiques dans lesquels ils furent négociés. Chacun comporte ainsi des dispositions distinctives<sup>181</sup>. Cependant, de par la force des précédents et la rigidité du processus dans lequel ils furent négociés, ces accords partagent également de nombreuses caractéristiques communes<sup>182</sup>.

La terre se trouve au coeur de tous les accords de revendications territoriales. Les peuples inuit signataires ont tout d'abord le droit exclusif d'occuper certaines terres dans le territoire visé par l'accord, généralement situées dans les environs des communautés <sup>183</sup>. De

<sup>&</sup>lt;sup>177</sup> Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, précité, note 174.

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup> Voir AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* (1993), *op. cit.*, note 172, p. 1; Sébastien GRAMMOND, *Aménager la coexistence. Les peuples autochtones et le droit canadien*, Bruxelles/Montréal, Bruylant/Yvon Blais, 2003, p. 255 à 257; G. OTIS et A. ÉMOND, *loc. cit.*, note 56, p. 545; M. SAINT-HILAIRE, *loc. cit.*, note 56, p. 401-402.

Voir les articles 2.29.3 et 2.29.4 de l'*ARTIN* et les articles 2.11.1 à 2.11.8 de l'*Accord sur l'autonomie gouvernementale des Inuit du Labrador*, précité, note 174.

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones* (1993), *op. cit.*, note 172; S. GRAMMOND, *op. cit.*, note 178, p. 255 à 257.

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup> J.S. FRIDERES et R.R. GADACZ, *op. cit.*, note 58, p. 199.

<sup>&</sup>lt;sup>182</sup> S. GRAMMOND, op. cit., note 178, p. 255 à 257.

<sup>&</sup>lt;sup>183</sup> Voir l'*ARTIN*, chapitre 7 (Répercussions des activités de développement); l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, précité, note 174, chapitre 4 (Terres et ressources non renouvelables); l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut*, précité, note 174, chapitre 19 (Titre relatif aux terres inuit) et chapitre 21 (Entrée et accès); la *Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique*, précité, note 174, chapitre 7 (Terres inuvialuit et terres de la Couronne); *CBJNQ*, chapitre 7, articles 7.11 à 7.1.18 (Les terres de catégorie 1).

plus, en vue de protéger leur mode de vie et leur culture, ces droits d'occupation exclusive sont complétés par des droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques sur de vastes territoires appartenant à la Couronne<sup>184</sup> et, dans le cas de la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, d'un programme de sécurité du revenu pour les chasseurs trappeurs<sup>185</sup>. La pérennité de ces droits d'accès à la terre et aux ressources est renforcée par des dispositions encadrant le développement économique du territoire<sup>186</sup>.

Sur les plans économique et social, en plus de compensations monétaires <sup>187</sup>, certains accords de revendications territoriales prévoient le partage des redevances et des autres bénéfices découlant de l'exploitation des ressources naturelles <sup>188</sup> ainsi que diverses

Voir l'ARTIN, chapitre 5 (Ressources fauniques) et chapitre 14 (Indemnités relatives aux ressources fauniques); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, précité, note 174, chapitre 12 (Animaux sauvages et plantes) et chapitre 13 (Pêches); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174, chapitre 27 (Ressources fauniques); la Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, précité, note 174, chapitre 14 (Exploitation et gestion de la faune); CBJNO, chapitre 24 (Chasse, pêche et trappage).

<sup>&</sup>lt;sup>185</sup> CBJNQ, chapitre 29; Loi sur le programme d'aide aux Inuit bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois pour leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage, L.R.Q. c. P-30.2. Mentionnons qu'il existe au Nunavut des programmes de soutien aux chasseurs à temps complet. Ces programmes, administrés par la Nunavut Tunngavik, n'ont cependant pas été créés par l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174. Voir [en ligne] [http://www.tunngavik.com/english/benfts.php] (avril 2008).

Voir l'ARTIN, chapitre 7 (Répercussions des activités de développement); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, précité, note 174, chapitre 11 (Évaluation environnementale); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174, chapitre 12 (Répercussion des activités de développement); la Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, précité, note 174, chapitre 11 (Procédure d'étude et d'examen des répercussions environnementales); CBJNQ, chapitre 23 (L'environnement et le développement futur au nord du 55 ème parallèle).

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup> Voir l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, précité, note 174, chapitre 18 (Accords de financement budgétaire) et chapitre 19 (Transferts de capital); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174, chapitre 19 (Transfert de fonds); la Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, précité, note 174, chapitre 15 (Indemnité financière); CBJNQ, chapitre 25 (Indemnisation et imposition).

Voir l'ARTIN, chapitre 15 (Partage des redevances liées à l'exploitation des ressources); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, précité, note 174, chapitre 7 (Développement économique); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174, chapitre 25 (Partage des redevances liées à l'exploitation des ressources). La Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, précité, note 174, ainsi que la CBJNQ, ne prévoient pas le partage des redevances et des autres bénéfices découlant de l'exploitation des ressources naturelles non-renouvelables. Des ententes en ce sens ont cependant été conclues tant avec les Inuvialuit que les Inuit du Nunavik postérieurement à la signature de ces conventions. Par exemple, les Inuivialuit sont partie à des ententes de « joint-venture » avec des compagnies pétrolières en vertu desquelles ils participent directement aux profits de l'industrie en tant que propriétaire d'une partie des infrastructures. Voir à cet égard les sites Internet de l'Inuvialuit Regional Corporation, [en ligne] [http://www.irc.inuvialuit.com] (avril 2008) et de l'Aboriginal Pipeline Group [en ligne] [http://www.mvapg.com/page/page/1922394.htm] (avril 2008). En 2002, les Inuit du Nunavik ont signé avec le gouvernement du Québec une Entente de partenariat sur le

mesures et programmes destinés à stimuler le développement économique, telles des dispositions visant l'accès préférentiel à l'emploi et à l'octroi de contrats d'ouvrage ou d'approvisionnement en biens et en services<sup>189</sup>. De plus, la plupart des accords de revendications territoriales mettent en place nombre d'institutions et de programmes relatifs aux services publics, y compris les services de police, d'éducation et de santé<sup>190</sup>.

Ces accords reconnaissent aussi aux Inuit le droit de participer dans une certaine mesure aux processus décisionnels relatifs à la gestion du territoire et des ressources. Ainsi, les accords de revendications territoriales comportent la création d'institutions garantissant la participation des Inuit aux processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des projets de développement qu'aux processus

développement économique et communautaire au Nunavik, [en ligne] [http://www.saa.gouv.qc.ca/relations\_autochtones/ententes/inuits/20020409.pdf] (avril 2008). Cette entente a notamment pour objectifs d'assurer le partage des bénéfices liés au développement économique du Nunavik et de favoriser les retombées économiques pour les Inuit du Nunavik. En vertu de cette entente, les Inuit participeront notamment aux bénéfices économiques découlant du développement hydroélectrique (clause 2.2.3) et des futurs projets de développement minier (clause 2.3).

<sup>189</sup> Voir l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, précité, note 174, chapitre 7 (Développement économique); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174, chapitre 23 (Embauchage des Inuit au sein du gouvernement), chapitre 24 (Marchés de l'État); la Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, précité, note 174, section 16 (Mesures économiques); CBJNQ, chapitre 29 (Développement économique et social des Inuit). Voir également l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik, 2002, [en ligne] [http://www.saa.gouv.qc.ca/relations\_autochtones/ententes/inuits/20020409.pdf] (août 2008).

<sup>(</sup>Autonomie gouvernementale des Inuit du Labrador); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, précité, note 174, Chapitre 17 (Autonomie gouvernementale des Inuit du Labrador); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174, chapitre 25 (Évolution politique du Nunavut. Voir aussi la Loi sur le Nunavut, L.R.C. 1993, c. N-28, article 23); la Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, précité, note 174, chapitre 17 (Programme de développement social des Inuvialuit); CBJNQ, chapitre 15 (Services de santé et services sociaux-Inuit), chapitre 17 (Éducation – Inuit), chapitre 20 (Administration de la justice – Inuit).

Voir l'ARTIN, chapitre 7 (Répercussions des activités de développement); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, précité, note 174, chapitre 11 (Évaluation environnementale); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174, chapitre 12 (Répercussions des activités de développement); la Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, précité, note 174, chapitre 11 (Procédure d'étude et d'examen des répercussions environnementales); CBJNQ, chapitre 23 (L'environnement et le développement futur au nord du 55° parallèle).

décisionnels relatifs à divers sujets, dont l'aménagement du territoire<sup>192</sup>, la gestion des eaux<sup>193</sup> et des océans<sup>194</sup> et la gestion des ressources halieutiques et cynégétiques<sup>195</sup>.

De surcroît, depuis l'adoption par le gouvernement fédéral de sa politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en 1995, les peuples autochtones peuvent négocier des ententes sur l'autonomie gouvernementale dans le cadre de la négociation de leurs revendications territoriales <sup>196</sup>. Ainsi, les accords de revendications territoriales des Inuit du Nunavut et du Labrador prévoient la création de gouvernements autonomes publics compétents sur de nombreux sujets, dont la propriété et les droits civils, la gestion des ressources ainsi que la préservation, l'utilisation et la promotion de la langue inuktitut<sup>197</sup>. Les Inuit du Nunavik, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada ont pour leur part signé une entente de principe pour la création d'un gouvernement autonome au Nunavik (« *Nunavimmiut Aquvvinga* ») le 5 décembre 2007<sup>198</sup>. Les négociations se poursuivent depuis lors en vue d'en arriver à une entente définitive.

Soulignons enfin que depuis 1982, les droits issus des accords négociés en vertu de la politique fédérale reçoivent la protection de l'article 35(3) de la *Loi constitutionnelle de* 

<sup>&</sup>lt;sup>192</sup> Voir l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, précité, note 174, chapitre 10 (Aménagement du territoire); l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut*, précité, note 174, chapitre 11 (Aménagement du territoire).

<sup>193</sup> Voir l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, précité, note 174, chapitre 5 (Gestion de l'eau et droits des Inuit sur l'eau); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, précité, note 174, chapitre 13 (Gestion des eaux) et chapitre 14 (Terres municipales).

<sup>&</sup>lt;sup>194</sup> Voir l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, précité, note 174, chapitre 6 (Gestion des océans); l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut*, précité, note 174, chapitre 15 (Zones marines).

<sup>&</sup>lt;sup>195</sup> Voir l'*ARTIN*, chapitre 5 (Ressources fauniques); l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, précité, note 174, chapitre 12 (Animaux sauvages et plantes) et chapitre 13 (Pêches); l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut*, précité, note 174, chapitre 5 (Ressources fauniques); la *Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique*, précité, note 174, chapitre 14 (Exploitation et gestion de la faune); *CBJNQ*, chapitre 24 (Chasse, pêche et trappage).

<sup>&</sup>lt;sup>196</sup> AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Guide de la politique fédérale: l'autonomie gouvernementale des autochtones, précité, note 174.

<sup>&</sup>lt;sup>197</sup> Voir l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, précité, note 174, chapitre 17 (Autonomie gouvernementale des Inuit du Labrador); l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut*, précité, note 174, chapitre 4 (Évolution politique du Nunavut) et la *Loi sur le Nunavut*, précité, note 190.

Au sujet de cette entente de principe et des négociations relatives à la création d'un gouvernement autonome pour le Nunavik, voir, [en ligne] [www.nunavikgovernment.ca] (avril 2008). Voir aussi le rapport publié par a Commission du Nunavik au mois de mars 2001, intitulé *Amiqqaaluta. Partageons. Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, [en ligne] [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/index e.html#ComprehensiveClaimsAgreements] (avril 2008).

1982<sup>199</sup>. Entre autres conséquences, cette reconnaissance constitutionnelle signifie que les droits des Inuit découlant d'accords de revendications territoriales ne peuvent désormais être éteints unilatéralement par l'État.

Dans la présente thèse, nous entendons démontrer, en nous fondant sur les cas du Nunavik et de l'Alaska, que les régimes juridiques encadrant les droits des peuples inuit, et plus spécialement les dispositions se rapportant aux droits fonciers et aux droits liés à la gouvernance du territoire et des ressources, entretiennent des rapports étroits avec la sécurité alimentaire et le droit à une nourriture adéquate, qu'il s'impose à présent de définir.

<sup>&</sup>lt;sup>199</sup> Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, c. 11, article 35 (1) et (3). L'article 35, sur lequel nous reviendrons, se lit comme suit: « 35. (1) Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. (2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada. (3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe 1, les droits issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis. (4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits – ancestraux ou issus de traités – visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes. » Les paragraphes 3 et 4 de cette disposition ont été ajoutés aux termes de la *Proclamation de 1983 modifiant la constitution*, TR/84-102.

# CHAPITRE II- LE RÔLE CLÉ D'UN ACCÈS SÉCURISÉ À LA TERRE ET À SES RESSOURCES DANS LA RÉALISATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE CHEZ LES INUIT

#### 2.1- Une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme

## 2.1.1- La genèse et la définition du concept de sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate

Bien que les préoccupations qui se cachent derrière le concept de sécurité alimentaire habitent les êtres humains depuis toujours, l'enjeu alimentaire ne fut inscrit à l'agenda politique international qu'après la Deuxième Guerre mondiale, alors que traumatisés par l'écroulement de l'ordre mondial et mus par une volonté ferme de créer une nouvelle solidarité internationale, les États ont reconnu que la libération des êtres humains du besoin constitue un fondement impératif de la stabilité et de la paix<sup>200</sup>.

L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture [ci-après FAO] fut créée le 16 octobre 1945, avec le mandat « d'élever le niveau de nutrition et les conditions de vie des populations [...]; d'améliorer le rendement de la production et l'efficacité de la répartition de tous les produits alimentaires et agricoles; d'améliorer les conditions des populations rurales » et, depuis les modifications apportées à la Charte de l'Organisation lors de son  $20^{\text{ème}}$  anniversaire, « de contribuer à l'expansion de l'économie mondiale et de libérer l'humanité de la faim. »

<sup>&</sup>lt;sup>200</sup> Assia BENSALAH-ALAOUI, *La sécurité alimentaire mondiale*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1989, p. 1 à 23, 29; Michel CÉPÈDE, « The Fight Against Hunger. Its History on the International Agenda », (1984) 9(4) *Food Policy* 282, p. 282-283; Pierre-François MERCURE, « La sécurité alimentaire du tiers-monde: cadre conceptuel de l'action des pays en développement dans le contexte de la mondialisation », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 779, p. 786-787.

A. BENSALAH-ALAOUI, *op. cit.*, note 200, p. 6. La création de la FAO et son mandat ont été consacrés par la *Charte de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, publiée dans *Textes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, volume 1, Édition 2000, [en ligne] [http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700F/X8700F00.HTM] (avril 2008). Le préambule original de cette charte fut modifié en 1965, lors du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la FAO, afin d'y ajouter l'objectif consistant à « libérer l'humanité de la faim. » (M. CÉPÈDE, *loc. cit.*, note 200, p. 284). Tel que le souligne Michel Cépède, le problème de la faim dans le monde fut reconnu comme un enjeu d'envergure internationale avant la Deuxième Guerre mondiale, dans les affres de la grande crise économique, par les États membres de la Société des Nations. Cependant, aucune mesure concrète ne fut adoptée avant la fin de la Deuxième Guerre mondiale, alors que la question de la pauvreté, y compris l'enjeu alimentaire, furent érigés en fondement de la paix (*Id.*, p. 282-283).

Le lien entre paix sociale et niveau de vie suffisant sera également affirmé lors de la création des Nations Unies en 1945, qui seront notamment appelées à « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » <sup>202</sup> En outre, les États parties se sont engagés à favoriser « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social » de même que « la solution des problèmes internationaux dans les domaines économiques, social, de la santé publique et autres problèmes connexes... » <sup>203</sup>

Le droit à un niveau de vie suffisant, y compris à l'alimentation, fut ultérieurement reconnu dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, qui prévoit, à son article 25, le droit de toute personne « à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. »<sup>204</sup> Cette disposition sera reprise par l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>205</sup> [ci-après *PIDESC*], lequel comprend l'énoncé le plus complet du droit à

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup> Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 n° 7, article 1, al. 3. Cette Charte prévoit également, à son article 55, qu' « [e]n vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront : a) le relèvement de niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social; b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation; c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. » À l'article 56, « Les membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation. »

<sup>&</sup>lt;sup>203</sup> *Id.*, art. 55, al. a) et b).

<sup>&</sup>lt;sup>204</sup> Déclaration universelle des droits de l'homme, précité, note 9. A. BENSALAH-ALAOUI, op. cit., note 200, p. 37-38. Soulignons que bien que dépourvue de la force contraignante des conventions et traités internationaux, les déclarations « contribuent néanmoins à jeter le pont entre l'idéal et le droit, grâce à la force morale qui leur est attachée en tant que norme à laquelle est censé adhérer l'ensemble de la communauté internationale, y compris les États qui ne l'ont pas formellement acceptée. » (Danièle LOCHAK, Les droits de l'homme, Paris, Découverte, 2005, p. 27).

<sup>&</sup>lt;sup>205</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966, précité, note 10 [ci-après *PIDESC*]. Le Pacte est en vigueur depuis le 3 janvier 1976 et, au Canada, depuis le 19 mai 1976. Les États-Unis, pour leur part, ne l'ont toujours pas ratifié (voir [en ligne] [http://www.unhchr.ch/pdf/reportfr.pdf] (avril 2008)).

l'alimentation. Cette disposition comporte en fait deux normes distinctes.<sup>206</sup> La première, affirmée au premier paragraphe de l'article 11, reprend presque intégralement l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. »<sup>207</sup> Il s'agit de la norme achevée du droit à l'alimentation, que l'on peut qualifier de « droit à une nourriture adéquate ». La deuxième norme, celle-ci minimale, consiste en « le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim.»<sup>208</sup>

Le *PIDESC* comprend d'autres dispositions qui se rapportent étroitement au droit à l'alimentation. Mentionnons le premier paragraphe de l'article 12, lequel reconnaît le « droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. »<sup>209</sup> Aussi, dans sa dimension collective, le droit à l'alimentation est intimement lié au droit à l'autodétermination des peuples, affirmé dans une disposition commune au *PIDESC* et au *Pacte relatif aux droits civils et politiques* [ci-après *PIDCP*]<sup>210</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup> Philip ALSTON, « International Law and the Human Right to Food », dans Philip ALSTON et Katarina TOMASEVSKI (dir.), *The Right to Food*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, p. 23-24. <sup>207</sup> *PIDESC*, art. 11 (1).

<sup>&</sup>lt;sup>208</sup> *Id.*, art. 11 (2).

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> Tel qu'expliqué par le Conseil économique et social dans son *Observation Générale No. 14* portant sur l'article 12 du PIDESC: « Lors de la rédaction de l'article 12 du Pacte, la Troisième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU n'a pas repris la définition de la santé contenue dans le préambule de la Constitution de l'OMS, pour laquelle "la santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité". Toutefois, la formulation "le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre" figurant au paragraphe 1 de l'article 12 du Pacte ne se limite pas au droit aux soins de santé. Au contraire, comme il ressort du processus d'élaboration et du libellé spécifique du paragraphe 2 de l'article 12, le droit à la santé englobe une grande diversité de facteurs socioéconomiques de nature à promouvoir des conditions dans lesquelles les êtres humains peuvent mener une vie saine et s'étend aux facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'alimentation et la nutrition, le logement, l'accès à l'eau salubre et potable et à un système adéquat d'assainissement, des conditions de travail sûres et hygiéniques et un environnement sain. » (par. 4. Voir aussi le paragraphe 11). Au paragraphe 43(b), le Comité souligne que l'une des obligations minimales découlant de l'article 12 est « [d]'assurer l'accès à une alimentation essentielle minimale qui soit suffisante et sûre sur le plan nutritionnel, pour libérer chacun de la faim. » (ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Application du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no. 14, Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12), Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/2000/4, [en ligne] [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.Fr?OpenDocument] (avril 2008)). <sup>210</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, art. 9-14,

R.T. Can., 1976 n°47, 6 I.L.M. 368 [ci-après *PIDCP*]. Voir à ce sujet Mohammed BEDJAOUI, « Le droit au développement », dans Mohammed BEDJAOUI (dir.), *Droit international. Bilan et perspectives*, t. 2, Paris, Pedone, 1991, p. 1247 à 1273. Pierre-François Mercure, citant Mohammed Bedjaoui, affirme que « [I]e droit à la nourriture, tout comme le droit au développement, ne peut d'ailleurs pas être 'un droit de l'homme pris

Cette disposition affirme, d'une part, le droit de tous les peuples de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, il est prévu que les peuples « déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel »<sup>211</sup>. D'autre part, elle précise que « [p]our atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles [...] », et qu' « [e]n aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. »<sup>212</sup> Depuis l'adoption du *PIDESC*, le droit à l'alimentation a été reconnu dans de nombreux instruments internationaux et régionaux, à vocation universelle ou catégorielle, juridiquement contraignants ou non<sup>213</sup>.

Ainsi, à l'origine, les problèmes liés à l'alimentation étaient compris sous l'angle des droits fondamentaux, et non dans les termes plus techniques de sécurité ou d'insécurité alimentaire<sup>214</sup>. La consécration du droit à une nourriture adéquate, dans des termes trop vagues pour être opérationnels, n'a pu empêcher la grave crise alimentaire qui a marqué une partie importante du tiers-monde au début des années 1970, crise largement attribuée à une baisse vertigineuse de la production mondiale de céréales sous l'effet de conditions météorologiques défavorables ainsi qu'à la flambée des prix qui s'ensuivit<sup>215</sup>. Il s'imposa alors aux États d'amorcer une réflexion systématique sur les causes des crises alimentaires et sur les moyens de les prévenir. De ce contexte émergea le concept normatif de sécurité alimentaire, consacré lors de la Conférence mondiale de l'alimentation tenue à Rome en 1974, qui le définira comme la « disponibilité à tout moment des approvisionnements mondiaux en denrées alimentaires adéquates à des prix raisonnables, quels que soient les

comme individu s'il n'est pas d'abord un droit du peuple ou de l'État.' » (Pierre-François MERCURE, « L'obligation alimentaire des pays en développement à l'égard de leurs populations: la normativité du mécanisme de développement durable », (2002) Annuaire Canadien de Droit International 2002 61, p. 78). <sup>211</sup> Voir l'article 1(1) du *PIDESC* et du *PIDCP*.

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> Voir l'article 1(2) du *PIDESC* et du *PIDCP*. À ce sujet, voir aussi P. ALSTON, *loc. cit.*, note 206, p. 23-24 et A. BENSALAH-ALAOUI, op. cit., note 200, p. 39-40.

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> Voir notamment l'article 12 al. 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, A/Rés./34/180 du 18 décembre 1969; les articles 24 et 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, A/Rés./44/25 du 20 novembre 1989 et l'article XI de la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme, adoptée à la Neuvième conférence internationale Américaine, Bogota, 1948, [en ligne] [http://www.cidh.org/Basicos/French/b.declaration.htm] (avril 2008). Pour les extraits pertinents des instruments internationaux et régionaux dans lesquels est reconnu le droit à la nourriture, voir ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (FAO), Extraits des instruments et déclarations internationaux et régionaux et d'autres textes d'autorité concernant le droit à l'alimentation, Rome, FAO Études législatives, 1999.

<sup>&</sup>lt;sup>214</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 136.

<sup>&</sup>lt;sup>215</sup> Les tenants et aboutissants de cette catastrophe du système alimentaire mondial sont discutés dans A. BENSALAH-ALAOUI, op. cit., note 200, p. 2 à 6.

fluctuations périodiques et les caprices du temps et en l'absence de toute pression politique et économique [...] »<sup>216</sup>

Cette définition limitait le concept de sécurité alimentaire à la disponibilité de stocks suffisants de nourriture sur les marchés internationaux, régionaux et nationaux pour satisfaire les besoins toujours croissants de la population mondiale<sup>217</sup>. Depuis lors, ce concept s'est considérablement raffiné à la faveur d'une connaissance accrue des facteurs de nature à influer sur la situation alimentaire des collectivités, des ménages et des individus<sup>218</sup>.

Il est aujourd'hui entendu que les analyses macroéconomiques ne peuvent à elles seules expliquer l'insécurité alimentaire. D'une part, dans la foulée des travaux du prix Nobel d'économie Amartya Sen sur la pauvreté et les famines<sup>219</sup>, selon lesquels les famines résultent non pas de la disponibilité de stocks suffisants de nourriture mais de la capacité des

<sup>&</sup>lt;sup>216</sup> Déclaration universelle pour l'élimination de la faim et de la malnutrition, précité, note 11. L'Assemblée générale des Nations Unies a fait siennes cette déclaration par sa Résolution 3348 (XXIX) du 17 décembre 1974. En 1975, dans son *Rapport de la Conférence mondiale de l'alimentation*, les Nations Unies ont défini le concept de sécurité alimentaire comme la « disponibilité à tout moment des approvisionnements mondiaux en denrées alimentaires adéquates [...] pour faire face à une augmentation de la consommation alimentaire [...] et pour répondre aux fluctuations de la production et des prix. » (ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES (ONU), *Rapport de la Conférence mondiale de l'alimentation*, Rome, 5-16 novembre 1974, New York, 1975).

<sup>&</sup>lt;sup>217</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 135-136; S. MAXWELL, *loc. cit.*, note 12, p. 156; S. MAXWELL et M. SMITH, *loc. cit.*, note 12, p. 4; K. MECHLEM, *loc. cit.*, note 12, p. 633.

<sup>&</sup>lt;sup>218</sup> Djamil BENBOUZID, Françis DELPEUCH, Bernard MAIRE *et al.*, « La sécurité alimentaire considérée du point de vue de la santé », (1995) 22(3) *Économies et Sociétés* 37, p. 37; G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 135-136; Isabelle LE NORMAND, « Comment assurer la sécurité alimentaire mondiale? Les facteurs de la sécurité alimentaire », dans Sylvie BRUNEL et Yves LÉONARD (dir.), *Les problèmes de sécurité alimentaire dans le monde*, Collection Cahiers français, no. 278, 1996, p. 88; S. MAXWELL, *loc. cit.*, note 12, p. 155. Dans l'annexe 1 de cette dernière publication, l'auteur collige 32 définitions de la sécurité alimentaire qu'il a relevées tant dans les textes adoptés par des organisations internationales que dans la littérature publiée entre 1975 et 1991. Voir également les 194 définitions recensées par Marisol SMITH, Judy POINTING et Simon MAXWELL, « Household Food Security: Concepts and Definitions – An Annotated Bibliography », dans S. MAXWELL et T.R. FRANKENBERGER (dir.), *op. cit.*, note 12, p. 135. Voir aussi K. MECHLEM, *loc. cit.*, note 12, p. 637; Johan POTTIER, *Anthropology of Food : The Social Dynamics of Food Security*, Malden (MA), Blackwell Publisher, 1999, p. 11-12.

<sup>&</sup>lt;sup>219</sup> Voir A. SEN, *Poverty and Famines*, *op. cit.*, note 52. Voir également A. SEN, *Development as Freedom*, *op. cit.*, note 52, et Jean DRÈZE et Amartya SEN, *Hunger and Public Action*, Oxford, Oxford University Press, 1989. Les travaux d'Amartya Sen sont considérés par plusieurs comme étant à l'origine du changement de paradigme qui a fait de l'accès aux aliments la pierre angulaire du concept de sécurité alimentaire. Cependant, certains auteurs ont souligné que cette notion était déjà présente depuis quelques années avant la publication de l'essai d'Amartya Sen dans la littérature concernant la nutrition et l'analyse des politiques alimentaires. Voir Wenche Barth EIDE, « From Food Security to the Right to Food », dans W.B. EIDE et U. KRACHT (dir.), *op. cit.*, note 7, p. 71 à 73.

individus d'y accéder à travers l'exercice de leurs droits (« *entitlement* »)<sup>220</sup>, tant les organisations internationales que les chercheurs reconnaissent que l'accès effectif à la nourriture par les collectivités, les ménages et les individus ainsi que la lutte contre la pauvreté sont des conditions de la sécurité alimentaire au même titre que sa disponibilité sur les marchés mondiaux et nationaux<sup>221</sup>.

D'autre part, le concept de sécurité alimentaire s'est complexifié et diversifié en ajoutant aux critères objectifs, tels les indicateurs anthropométriques et l'apport calorique quotidien, des critères *qualitatifs* et *subjectifs*, telles la notion d'*acceptabilité culturelle*<sup>222</sup>. Les exigences précises du concept de sécurité alimentaire seront ainsi fortement tributaires

Dans *Poverty and Famines*, Amartya Sen explique que la capacité des individus d'accéder à la nourriture dont ils ont besoin est tributaire de leurs « capacités initiales » (« *endowment* ») et de la valeur attribuée à ces capacités au sein de la société dans laquelle ils vivent. Cette valeur transforme les capacités initiales des individus en « droits » (« *entitlements* »), qui leur permet d'accéder à la nourriture. Ces « droits » sont liés à la production, à la force de travail, à l'échange et aux autres transferts, dont les successions. Les famines sont selon lui attribuables à l'absence ou à la faiblesse des « capacités initiales » des individus. Ainsi, de nombreuses famines sévissent alors que l'on trouve des quantités suffisantes de nourriture *per capita* à l'échelle régionale ou nationale. Voir A. SEN, *Poverty and Famines*, *op. cit.*, note 52.

G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 135-136; W.B. EIDE, « From Food Security to the Right to Food », *loc. cit.*, note 219, p. 73; I. LE NORMAND, *loc. cit.*, note 218, p. 89; S. MAXWELL, *loc. cit.*, note 12, p. 156-157; Sophia MURPHY, *Securing Enough to Eat*, Winnipeg, Institut international du développement durable, janvier 2005, p. 3-4, [en ligne] [http://www.iisd.org] (avril 2008); J. POTTIER, *op. cit.*, note 218, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>222</sup> P. ALSTON, loc. cit., note 206, p. 33; G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, loc. cit., note 12, p. 145-146; Asbjørn EIDE, « The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food », dans A. EIDE, C. KRAUSE et A. ROSAS (dir.), op. cit., note 51, p. 89; M.M.R. FREEMAN, « Small-Scale Whaling », loc. cit., note 54, p. 169; S. MAXWELL, loc. cit., note 12, p. 159; Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 11; ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Le droit à l'alimentation : rapport présenté à la Commission des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2002/58, 10 janvier 2002 par. 26, ligne [http://www.righttofood.org/new/PDF/ECN4200258.pdf] (août 2008) [ci-après: « Rapport Ziegler 2002 »]; J. POTTIER, op. cit., note 218, p. 14. Dans un document ayant précédé la tenue de la Conférence internationale sur la nutrition de Rome, en 1992, la FAO et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ont ainsi rendu compte de la complexité inhérente au concept de sécurité alimentaire, dans un passage qui mérite d'être ici reproduit : « Pour supprimer les problèmes nutritionnels, il ne suffit pas d'accroître les disponibilités alimentaires globales. Il faut, certes, que des quantités adéquates d'aliments sains et nutritifs soient disponibles pour couvrir les besoins d'une population, mais il faut surtout que les ménages aient un accès convenable aux approvisionnements existants. Les denrées doivent ensuite être convenablement préparées et équitablement distribuées entre tous les membres de la famille. Enfin, pour bénéficier pleinement des aliments consommés, il faut que les individus soient en bonne santé et aptes à absorber et métaboliser efficacement les nutriments. Cela suppose que les gens vivent et travaillent dans un environnement où ils disposent d'une eau propre, d'un assainissement de base et d'un air salubre, qu'ils aient un accès à des services et des soins de santé satisfaisants et qu'ils mènent une vie active et saine. » Voir FAO et OMS, Meeting the Nutrition Challenge, A Joint FAO/WHO Framework Paper, document inédit, octobre 1991, extrait reproduit dans D. BENBOUZID, F. DELPEUCH, B. MAIRE et. al., loc. cit., note 218, p. 39.

des contextes géographiques, environnementaux, démographiques et culturels<sup>223</sup>. Ce changement de paradigme s'inscrit d'emblée dans la consécration du lien entre la sécurité alimentaire et plusieurs droits fondamentaux, dont le droit à la vie, à l'égalité, à la dignité humaine et, tel que nous le verrons, le droit à une nourriture adéquate<sup>224</sup>.

La définition la plus fréquemment citée de la sécurité alimentaire a été adoptée par la FAO en 1996 lors du Sommet mondial de l'alimentation. Elle intègre les nombreux éléments, objectifs et subjectifs, reconnus comme définissant une situation alimentaire sécurisée:

La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.<sup>225</sup>

Le contenu normatif de la sécurité alimentaire rappelle dans une large mesure celui du droit à une nourriture adéquate, reconnu notamment à l'article 11 du *PIDESC*<sup>226</sup>. Dans une perspective onusienne, « le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. »<sup>227</sup> Plus spécifiquement, le Comité des droits économiques,

<sup>&</sup>lt;sup>223</sup> S. MAXWELL, *loc. cit.*, note 12, p. 159-160, 163; S. MAXWELL et M. SMITH, *op. cit.*, note 12, p. 4; J. POTTIER, *op. cit.*, note 218, p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>224</sup> Ainsi, le *Plan d'action sur la sécurité alimentaire mondiale* adopté dans le cadre du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 énonce que « la promotion et la protection de tous les droits de l'être humain et des libertés fondamentales, y compris le droit au développement et la réalisation progressive du droit à une nourriture adéquate pour tous ainsi que la pleine participation des hommes et des femmes sur un pied d'égalité, sont également indispensables à la réalisation de notre objectif; la sécurité alimentaire durable pour tous. » (SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, précité, note 13, par. 13).

<sup>&</sup>lt;sup>225</sup> SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, précité, note 13, par. 1. Au total, près de 10 000 personnes ont participé au Sommet, y compris plus de 1000 organisations non gouvernementales (ONG) et les délégations de 185 États, dont plusieurs étaient représentés au niveau politique le plus élevé. Pour plus d'informations sur ce sommet, voir, [en ligne] [http://www.fao.org/wfs/index\_fr.htm] (avril 2008).

<sup>226</sup> S. DAMMAN, W.B. EIDE et H.V. KUHNLEIN, *loc. cit.*, note 54, p. 139; K. MECHLEM, *loc. cit.*, note

<sup>&</sup>lt;sup>226</sup> S. DAMMAN, W.B. EIDE et H.V. KUHNLEIN, *loc. cit.*, note 54, p. 139; K. MECHLEM, *loc. cit.*, note 12, p. 640. À ce sujet, voir aussi Wenche Barth EIDE et Uwe KRACHT, « The Right to Adequate Food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretations », dans W.B. EIDE et U. KRACHT (dir.), *op. cit.*, note 7, p. 106; Jean ZIEGLER, *Le droit à l'alimentation*, Paris, Mille et une Nuits, 2003, p. 66; *Rapport Ziegler 2001*, *op. cit.*, note 4, pars. 22-23).

<sup>&</sup>lt;sup>227</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 6.

sociaux et culturels du Conseil économique et social des Nations Unies, chargé par le *Plan d'action* du Sommet mondial de l'alimentation de « [c]larifier le contenu du droit à une nourriture adéquate et le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim... »<sup>228</sup>, a décrit ce qu'il estime être le contenu essentiel du droit à une nourriture adéquate dans les termes suivants :

- la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu;
- l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.<sup>229</sup>

Le rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, a encore raffiné cette définition alors qu'il a défini le droit à l'alimentation comme:

[...] le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie physique et psychique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne.<sup>230</sup>

Il est possible d'adopter une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de la personne qui, tout en retenant l'objectif ultime de la sécurité alimentaire pour tous, se centre sur la dignité de la personne titulaire de droits et sur son rôle d'agent actif de changement plutôt que de bénéficiaire passif de politiques sociales<sup>231</sup>. Suivant cette

<sup>&</sup>lt;sup>228</sup> SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, précité, note 13, objectif 7.4. Notons que l'objectif 7.4 du *Plan d'action sur la sécurité alimentaire mondiale* consiste à « [c]larifier le contenu du droit à une nourriture adéquate et le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim, qui figure dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et autres instruments internationaux et régionaux pertinents, et accorder une attention particulière à l'exécution et à la réalisation pleine et progressive de ce droit comme moyen de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous »

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>230</sup> Rapport Ziegler 2001, op. cit., note 4, par. 22.

<sup>&</sup>lt;sup>231</sup> W.B. EIDE et U. KRACHT, *loc. cit.*, note 226, p. 115; Lawrence HADDAD et Arne OSHAUG, « How Does the Human Rights Perspective Help to Shape the Food and Nutrition Policy Research Agenda », (1998) 23(5) *Food Policy* 329, p. 329; Arne OSHAUG, Wenche Barthe EIDE et Asbjorn EIDE, « Human Rights: a Normative Basis for Food and Nutrition-Relevant Policies », (1994) 19(6) *Food Policy* 491. Rappelons ici que le présent projet n'a pas pour objet d'évaluer la licéité des régimes juridiques canadien et américain

approche, la sécurité alimentaire requiert non seulement que les collectivités, les ménages et les individus aient accès à une nourriture suffisante, saine, nutritive et acceptable sur le plan culturel, mais aussi aux moyens de se la procurer dans le respect de la dignité humaine, ce qui, dans certaines circonstances, pourra exiger un accès direct à la terre et à la biodiversité<sup>232</sup>. Une telle approche fut par ailleurs retenue par le Conseil de la FAO dans les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*<sup>233</sup>.

Les concepts normatifs de sécurité alimentaire et de droit à une nourriture adéquate comportent de nombreux éléments constitutifs communs, lesquels méritent d'être discutés plus longuement.

át.

étudiés au regard du droit international, mais bien d'analyser ces régimes juridiques à l'aune du concept normatif de sécurité alimentaire.

<sup>&</sup>lt;sup>232</sup> Dans le même ordre d'idées, voir S. MAXWELL et M. SMITH, *loc. cit.*, note 12, p. 41. Ces auteurs définissent le niveau optimal de sécurité alimentaire de la façon suivante: « Thus, the highest state of food security requires not just secure and stable access to a sufficient quantity of food, but also access to food that is nutritionally of adequate quality, culturally acceptable, procured without any loss of dignity and self-determination, and consistent with the realization of other basic needs. »

<sup>&</sup>lt;sup>233</sup> FAO, *Directives volontaires*, *op. cit.*, note 17, p. 17 et 18. Ces directives ont été élaborées par un groupe de travail intergouvernemental créé lors du *Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après*, qui s'est tenu à Rome du 10 au 13 juin 2002. Environ 200 délégués ont participé aux réunions du groupe de travail, provenant des États membres de la FAO, d'autres organisations des Nations Unies (dont le Haut Commissaire aux droits de l'homme et le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation), d'organisations non gouvernementales et des représentants de la société civile. Les directives volontaires ont été adoptées par 187 États, parmi lesquels 151 sont également partie au *PIDESC*. Pour en savoir plus quant au processus d'élaboration de ces directives volontaires, voir Arne OSHAUG, « Developing Voluntary Guidelines for Implementing the Right to Adequate Food: Anatomy of an Intergovernmental Process », dans W.B. EIDE et U. KRACHT, *op. cit.*, note 7, p. 259.

# 2.1.2- Les éléments constitutifs communs de la sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate

Indissociables de la dignité intrinsèque de la personne humaine<sup>234</sup>, du droit au développement<sup>235</sup> et de celui à un niveau de vie suffisant<sup>236</sup>, la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation exigent beaucoup plus que l'accès à une ration minimale de calories ou de nutriments<sup>237</sup>. Ils requièrent qu'une nourriture *suffisante* et *adéquate*, dans ses dimensions *quantitative* et *qualitatives*, soit *disponible* et *accessible*, et ce de manière *durable*<sup>238</sup>.

La notion de nourriture *suffisante* renvoie aux besoins alimentaires de l'individu, en termes de satisfaction « de ses besoins nutritionnels par un apport adéquat en qualité et en quantité d'énergie et d'éléments nutritifs essentiels. »<sup>239</sup> Ces besoins varieront selon divers facteurs tels l'âge, la maternité et le niveau d'activité physique. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son *Observation générale No 12*, explique que « [p]our satisfaire les *besoins alimentaires*, le régime alimentaire dans son ensemble doit contenir une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession. »<sup>240</sup>

<sup>234</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>235</sup> Le rapport entre sécurité alimentaire et droit au développement est en outre affirmé à l'article 10 b) de la *Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social*, A/Rés./2542 du 11 décembre 1969 et à l'article 8 par. 1 de la *Déclaration sur le droit au développement*, A/Rés./2106A du 4 décembre 1986. Sur cette question, voir M. BEDJAOUI, *loc. cit.*, note 210, p. 1247 à 1273.

<sup>&</sup>lt;sup>236</sup> Tant à l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qu'à l'article 11 du *PIDESC*, le droit à la nourriture est considéré en tant qu'élément d'un droit plus général de la personne à un niveau de vie suffisant, y compris l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux et services sociaux nécessaires et plus généralement une amélioration constante de ses conditions d'existence.

<sup>&</sup>lt;sup>237</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 6. Voir R. KÜNNEMANN et S. EPAL-RATJEN, op. cit., note 7, p. 68.

<sup>&</sup>lt;sup>238</sup> Hélène DELISLE, « La sécurité alimentaire, ses liens avec la nutrition et la santé », (1998) 19 *Revue Canadienne d'Études du Développement* 307; S. MAXWELL, *loc. cit.*, note 12; J. POTTIER, *op. cit.*, note 218, p. 13-14.

<sup>&</sup>lt;sup>239</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 152; A. OSHAUG, W. B. EIDE et A. EIDE, *loc. cit.*, note 231, p. 500, 505. Voir également A. BENSALAH-ALAOUI, *op. cit.*, note 200, p. 46; H. DELISLE, *loc. cit.*, note 238.

<sup>&</sup>lt;sup>240</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 9 (souligné dans l'original).

La notion de nourriture *adéquate* implique d'abord une nourriture de bonne qualité, notamment quant à son goût et à sa texture. Elle suppose également une nourriture salubre, ou exempte de substances nocives et de contaminants<sup>241</sup>. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, toujours dans son *Observation No. 12*, explique que:

[p]our que la nourriture soit *exempte de substances nocives*, il faut que les pouvoirs publics et le secteur privé imposent des normes de sécurité des produits alimentaires et prennent une série de mesures de protection afin d'empêcher que les denrées alimentaires ne soient contaminées par frelatage et/ou par suite d'une mauvaise hygiène du milieu ou d'un traitement inapproprié aux différents stades de la chaîne alimentaire; il faut également veiller à identifier et à éviter ou détruire les toxines naturelles.<sup>242</sup>

Cette exigence impose de plus un environnement exempt de pollution, garant du caractère sain de la chaîne alimentaire<sup>243</sup>.

La notion d'adéquation requiert en outre que chaque individu puisse accéder à une nourriture qui soit acceptable sur le plan culturel<sup>244</sup>. Telle que définie par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, cette exigence implique que l'on tienne compte, « dans toute la mesure possible, des valeurs subjectives, n'ayant rien à voir avec la nutrition, qui s'attachent aux aliments et à la consommation alimentaire [...] »<sup>245</sup> Il est ainsi reconnu que l'acte de se nourrir, dont les modalités sont déterminées en grande partie par la culture,

<sup>&</sup>lt;sup>241</sup> A. OSHAUG, W. B. EIDE et A. EIDE, *loc. cit.*, note 231, p. 500.

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 10 (souligné dans l'original).

<sup>&</sup>lt;sup>243</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 142.

<sup>&</sup>lt;sup>244</sup> A. BENSALAH-ALAOUI, op. cit., note 200, p. 5, 46; Asbjørn EIDE, loc. cit., note 222, p. 89, 133; Wenche Barth EIDE et Arne OSHAUG, « Advancing the Right to Food in International Food and Nutrition Development Strategies », dans Asbjørn EIDE (dir.), Food as a Human Right, Tokyo, United Nations University, 1984, p. 265; S. MAXWELL et M. SMITH, loc. cit., note 12, pp. 39 à 41; Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 11; Rapport Ziegler 2001, op. cit., note 4, par. 20; OSHAUG, W. B. EIDE et A. EIDE, loc. cit., note 231, p. 500; SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, précité, note 13, par. 21, Objectif 2.3; Margaret VIDAR, « The Interrelationships Between the Right to Food and Other Human Rights », dans W.B. EIDE et U. KRACHT (dir.), op. cit., note 7, p. 141. Tel que l'exprime Russel L. Barsh: « A plausible case can be made for a right to culturally appropriate food, distinct from the right to nutritionally adequate food, which has been recognized expressly in the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights. At least one authoritative analysis of the right to food concluded that 'cultural acceptability' is as much part of food adequacy as nutritional quality and food safety. A people should be able to eat what they prefer, or what identifies them with their specific heritage, as long as they utilize their living resources sustainability. » (Russel Lawrence BARSH, « Food Security, Food Hegemony, and Charismatic Animals », dans Robert L. FRIEDHEIM (dir.), Toward a Sustainable Whaling Regime, Seattle, University of Washington Press, 2001, p. 167-168). <sup>245</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 11.

comporte une forte dimension sociale et symbolique<sup>246</sup>. Par exemple, la viande de chien, fort appréciée dans la gastronomie vietnamienne, ou encore la viande de baleine, délice des traditions alimentaires de certaines communautés inuit, n'ont pas intégré l'« ordre du mangeable »<sup>247</sup> au sein des cultures occidentales. Aussi, ne saurait-on servir, à titre d'aide alimentaire, de la viande de porc à des individus soumis à la loi mosaïque, ou encore du boeuf à des individus pratiquant l'hindouisme, au risque de créer chez eux une angoisse profonde et de faire violence à la dignité inhérence reconnue à la personne humaine<sup>248</sup>.

Il ne suffit cependant pas que la nourriture soit suffisante et adéquate. La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation exigent également qu'une telle nourriture soit

<sup>&</sup>lt;sup>246</sup> Voir entre autres Carole M. COUNIHAN et Penny VAN ESTERIK, Food and Culture. A Reader, New-York, Routledge, 1997; Carole M. COUNIHAN, « Food in Anthropology », dans Neil J. SMELSER et Paul B. BALTES (dir.), International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, Volume 8, Oxford, Elsevier, 2001, p. 5715 à 5718; Mary DOUGLAS, Purity and Danger: An Analysis of the Concepts of Pollution and Taboo, New-York, Routledge, 2002; Claude LÉVI-STRAUSS, Le cru et le cuit, Paris, Plon, 1964; Claude LÉVI-STRAUSS, La pensée sauvage, Paris, Plon, 1962; Marcel MAUSS, The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies, New-York, Norton, 1967; René LONGET, « L'alimentation entre Nature et Culture », dans Nicole STÄUBLE TERCIER et Beat SOTTAS (dir.), La sécurité alimentaire en questions. Dilemmes, constats et controverses, Paris, Karthala, 2000, p. 95; Anna MEIGS, « Food as a Cultural Construction », (1988) 2 Food and Foodways 341; Gary Paul NABHAN, « Food, Health, and Native-American Farming and Gathering », dans Ron SCAPP et Brian SEITZ (dir.), Eating Culture, New-York, State University of New York Press, 1998, p. 169; Geneviève PARENT, « La reconnaissance du caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », (2003) 44 Cahiers de Droit 471, p. 478-479; Carlo PETRINI, Slow Food Nation. Why Our Food Should be Good, Clean and Fair, New-York, Rizzoli ex libris, 2007; J.-P. POULAIN, loc. cit., note 1, p. 115; Paul ROZIN, « Food Preference », dans N.J. SMELSER et P.B. BALTES (dir.), op. cit., note 246, p. 5719 à 5722; Edmund SEARLES, « Food and the Making of Modern Inuit Identities », (2002) 10 Food and Foodways 55. Dans son texte fascinant sur l'altérité des cultures alimentaires et les difficultés de « l'interculturalité gastronomique », Jean-Pierre Poulain exprime le caractère indissociable de l'alimentation et de la culture: « Ce faisant et de façon radicale, l'acte alimentaire fonde l'identité d'un groupe, dans l'originalité de sa connexion « bio-anthropologique ». C'est sur les pratiques alimentaires, vitalement essentielles et quotidiennes, que se construit le sentiment d'appartenance ou de différence sociale. C'est par la cuisine et les manières de table que s'opèrent les apprentissages sociaux les plus fondamentaux, et qu'une société transmet et permet l'intériorisation de ses valeurs. C'est par l'alimentation que se tissent et s'entretiennent les liens sociaux. Si l'aliment nourrit l'être biologique, l'aliment cuisiné, c'est-à-dire enculturé, nourrit, quant à lui, le « corps social ». » (p. 127-128). Aussi, tel que l'expriment Gérard Duhaime, Anne Godmaire et Nick Bernard: « La culture, comme manière d'appréhender le monde, constitue une condition fondamentale de la sécurité alimentaire. En effet, elle permet aux acteurs de s'approprier symboliquement le monde qui les entoure, c'est-à-dire de donner un sens à l'existence matérielle. Par conséquent, les caractéristiques culturelles influencent la sécurité alimentaire. » (G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, loc. cit., note 12, p. 145).

<sup>&</sup>lt;sup>247</sup> Cette expression est empruntée de J.-P. POULAIN, *loc. cit.*, note 1, p. 116.

<sup>&</sup>lt;sup>248</sup> G. PARENT, *loc. cit.*, note 246, p. 478.

disponible, accessible et consommée<sup>249</sup>. La notion de disponibilité peut être définie comme:

[...] les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande.<sup>250</sup>

La notion d'accessibilité pose quant à elle la question de la capacité de chaque personne d'acquérir une nourriture suffisante et adéquate<sup>251</sup>. Elle comporte à la fois une dimension économique et physique. L'accessibilité économique réfère à la capacité des individus d'acquérir les aliments rendus disponibles sur les marchés<sup>252</sup>, ce qui signifie, dans la perspective élargie du droit à un niveau de vie suffisant, « que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. »<sup>253</sup> L'accessibilité physique réfère à la capacité des individus, y compris les personnes et les groupes vulnérables, de jouir d'un accès effectif à la nourriture<sup>254</sup>. Il se peut en effet que certaines personnes ne puissent accéder à la nourriture dont elles ont besoin pour diverses raisons, par exemple parce qu'elles sont physiquement vulnérables, victimes de catastrophes naturelles ou de conflits armés ou qu'elles font partie de groupes marginalisés et défavorisés, tels que les peuples autochtones qui voient l'accès à leurs terres ancestrales menacé<sup>255</sup>. Dans de telles circonstances, il s'impose d'adopter les mesures nécessaires, dont la nature variera selon le contexte, afin que ces personnes

<sup>&</sup>lt;sup>249</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, loc. cit., note 12, p. 150 à 153; Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 12 et 13.

Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 12. Gérard Duhaime, Anne Godmaire et Nick Bernard définissent la disponibilité, dans le contexte marchand, comme « la capacité des producteurs de biens (production) et de services (circulation) alimentaires de rendre effectivement disponible les approvisionnements pour l'usage des consommateurs. » (G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, loc. cit., note 12, p. 150).

<sup>251</sup> S. MAXWELL et T.R. FRANKENBERGER, op. cit., note 12, p. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>252</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 151.

<sup>&</sup>lt;sup>253</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 13. Voir aussi A. OSHAUG, W. B. EIDE et A. EIDE, loc. cit., note 231, p. 500. Sur l'évolution du concept de sécurité alimentaire vers une approche axée sur un niveau de vie suffisant, y compris la nourriture, voir S. MAXWELL et M. SMITH, loc. cit., note 12, p. 28.

Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 13.

255 Id.

puissent avoir accès à la nourriture dont elles ont besoin ou aux moyens et ressources requises pour pouvoir se la procurer<sup>256</sup>.

La *consommation* est l'utilisation finale de la nourriture. Elle survient lorsque les individus acquièrent de la nourriture, l'ingèrent et la métabolisent<sup>257</sup>. Cette condition de la sécurité alimentaire impose au préalable que les individus soient en bonne santé et aptes à métaboliser efficacement les nutriments<sup>258</sup>. Tel que le formulent Benbouzid *et al.*, « [c]ela suppose que les gens vivent et travaillent dans un environnement où ils disposent d'une eau propre, d'un assainissement de base et d'un air salubre, qu'ils aient un accès à des services et des soins de santé satisfaisants et qu'ils mènent une vie active et saine. »<sup>259</sup>

Enfin, soulignons que la notion de *durabilité* est intrinsèquement liée à la sécurité alimentaire<sup>260</sup>, qui suppose que la capacité des individus d'accéder à une nourriture suffisante et adéquate soit maintenue et reproduite à long terme, au bénéfice des générations actuelles et futures<sup>261</sup>. Tout d'abord, la durabilité réfère à la quantité de ressources matérielles qui devront être mobilisées par les ménages et les individus afin de

<sup>256</sup> Id

<sup>&</sup>lt;sup>257</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 152.

<sup>&</sup>lt;sup>258</sup> D. BENBOUZID, F. DELPEUCH, B. MAIRE et al., loc. cit., note 218, p. 39.

<sup>&</sup>lt;sup>259</sup> Id.

<sup>260</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 7. Voir également Sylvie BRUNEL, Le développement durable, Paris, Presses universitaires de France, 2004, p. 48, 51-52, 75-76; COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, Notre avenir à tous, Montréal, Éditions du Fleuve, 1989, p. 51 (« Rapport Brundtland »); Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 13 juin 1992, doc. NU A/CONF.151/26 (1992) [ci-après « Déclaration de Rio »]; Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, Sommet mondial pour le développement durable, 4 septembre 2002, doc. NU A/CONF.199/10 (2002), par. 5; SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, précité, note 13; G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, loc. cit., note 12, p. 137-138; S. MAXWELL et M. SMITH, loc. cit., note 12, p. 33 à 39. Voir également l'article 10(b) de la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, précité, note 235 et l'article 8(1) de la Déclaration sur le droit au développement, précité, note 235.

<sup>&</sup>lt;sup>261</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et B. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 158-159; ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), *Le droit à une alimentation suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim*, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1999/12, par. 64 [ci-après: « Étude d'Asbjørn Eide »]; FAO, *Directives volontaires, op. cit.*, note 17, p. 18; Daniel MAXWELL et Keith WIEBE, *Land Tenure and Food Security: A Review of Concepts, Evidence, and Methods*, Research paper No. 129, Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1998, p. 7; S. MAXWELL et M. SMITH, *loc. cit.*, note 12, p. 33 à 39; *Observation générale 12, op. cit.*, note 7, par. 13; A. OSHAUG, W. B. EIDE et A. EIDE, *loc. cit.*, note 231, p. 500.

se procurer de la nourriture, proportionnellement à la quantité de ressources nécessaires à la satisfaction de l'ensemble de leurs besoins<sup>262</sup>. Ainsi, la sécurité alimentaire d'un ménage n'est pas durable si ce dernier doit se départir de ses biens, et plus particulièrement de ses biens productifs, afin de satisfaire les besoins alimentaires de ses membres<sup>263</sup>.

La notion de durabilité renvoie ensuite au concept normatif de développement durable, que l'on peut définir comme « un développement respectueux des ressources naturelles et des écosystèmes, qui garantisse l'efficacité économique sans perdre de vue les finalités sociales »<sup>264</sup>. Bien que le concept du développement durable fasse l'objet d'interprétations multiples et même parfois contradictoires<sup>265</sup>, il est largement entendu que le développement durable consiste en un processus visant à réconcilier les principes de l'intégrité environnementale, de l'équité sociale et de l'efficacité économique, dans un esprit de solidarité entre les générations présentes et futures<sup>266</sup>. Dans le contexte de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, l'exigence de durabilité implique qu'une nourriture suffisante et adéquate soit disponible et accessible tant pour les générations actuelles que futures<sup>267</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>262</sup> D. MAXWELL et K. WIEBE, op. cit., note 261, p. 8.

 $<sup>^{263}</sup>$  Id

<sup>&</sup>lt;sup>264</sup> S. BRUNEL, *op. cit.*, note 260, p. 74. La Commission mondiale sur l'environnement et le développement a défini le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » (COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 260, p. 51).

Voir notamment Ann DALE, At the Edge: Sustainable Development in the 21<sup>st</sup> Century, Vancouver, University of British Columbia Press, 2001, p. 34; Gérard DUHAIME, « Sustainable Development: Questioning the Concept », dans Gérard DUHAIME, Rasmus Ole RASMUSSEN et Robert COMTOIS (dir.), Sustainable Development in the North. Local Initiatives vs Megaprojects. Circumpolar Arctic Social Sciences Ph.D. Network, Proceedings of the Second Conference, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998, p. 11

<sup>&</sup>lt;sup>266</sup> S. BRUNEL, *op. cit.*, note 260, p. 6-7, 48, 51-52, 75-76; Ann DALE et Jenny ONYX, *Social Capital & Sustainable Development. A Dynamic Balance*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005, p. 2; Francesco DI CASTRI, « Les quatre piliers du développement durable », (1995) 31 *Nature & Ressources* 2; Benoît GAUTHIER, « Guide pour la mise en oeuvre du développement durable: perspectives théoriques », dans L. GUAY, L. DOUCET, L. BOUTHILLIER *et al.* (dir.), *op. cit.*, note 12, p. 103 à 107; Robert GOODLAND, « The Concept of Sustainability », (1995) 15 *Écodécision* 30; Robert GOODLAND, « Environmental Sustainability and the Power Sector », (1994) 12 *Impact Assessment* 275; Louis GUAY, « Le développement durable en contexte historique et cognitif », dans L. GUAY, L. DOUCET, L. BOUTHILLIER *et al.* (dir.), *op. cit.*, note 12, p. 10 à 12; Jean-Guy VAILLANCOURT, « Action 21 et le développement durable: après Rio 1992 et Johannesburg 2002 », dans L. GUAY, L. DOUCET, L. BOUTHILLIER *et al.* (dir.), *op. cit.*, note 12, p. 37 à 57; Jean-Guy VAILLANCOURT, « Penser et concrétiser le développement durable », (1995) 15 *Écodécision* 24.

<sup>&</sup>lt;sup>267</sup> COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 260, p. 51 et suivantes.

Des auteurs ont écrit à propos des « normativités convergentes » des concepts de sécurité alimentaire et de développement durable<sup>268</sup> et plusieurs les ont juxtaposés sous la formule de « sécurité alimentaire durable »<sup>269</sup>. À l'instar du développement durable, la sécurité alimentaire impose la réconciliation des impératifs environnementaux, économiques et sociopolitiques du développement. Elle suppose une gestion judicieuse de l'environnement, qui assure la disponibilité de ressources alimentaires de génération en génération<sup>270</sup>. Elle présume également un développement économique et social durable garant de l'accès des individus à une nourriture suffisante et adéquate, développement en retour tributaire de la capacité des individus de maintenir un état de santé leur permettant de mener une vie saine et active et ainsi de participer pleinement à la vie sociale, politique et économique de leur communauté<sup>271</sup>. Les concepts de sécurité alimentaire et de développement durable partagent plusieurs objectifs communs, dont la nécessaire protection de la biodiversité et des écosystèmes, le contrôle et l'élimination de la pollution, l'équité, la justice et la cohésion sociale, l'accroissement de la participation locale et le respect des droits fondamentaux de la personne<sup>272</sup>.

En somme, les conditions précises de la sécurité alimentaire, inéluctablement contextuelles, varient en fonction de divers facteurs, dont la géographie, l'environnement l'économie et la culture. La présente étude s'intéresse particulièrement à la sécurité alimentaire des peuples inuit. Il est aujourd'hui avéré que ces peuples, à l'instar de nombreux autres peuples autochtones, vivent tous les aspects ou presque de l'insécurité

<sup>&</sup>lt;sup>268</sup> Voir notamment G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 137-138.

<sup>&</sup>lt;sup>269</sup> *Id.*, p. 138. Tel que l'explique ces auteurs, « Cette opération [la juxtaposition des deux concepts] ne supprime pas, au départ, les spécificités des deux concepts de base. Nous posons que les conditions à considérer dans l'évaluation de la sécurité alimentaire doivent être compatibles avec notre conception du développement durable et que, de même à l'inverse, les conditions à considérer dans l'évaluation du développement durable doivent être compatibles avec notre conception de la sécurité alimentaire. » (p. 138); W.-K. ASENSO-OKYERE, George BENNEH et Tims WOUTER (dir.), *Sustainable Food Security in West Africa*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1997; SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, précité, note 13, par. 10; Shiva VANDANA et Bedi GITABJALI, *Sustainable Agriculture and Food Security: the Impact of Globalisation*, New Delhi, Sage Publications, 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>270</sup> NATIONS UNIES, *Déclaration de Johannesburg*, précité, note 260; A. OSHAUG, W. B. EIDE et A. EIDE, *loc. cit.*, note 231, p. 500.

<sup>&</sup>lt;sup>272</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 137-138.

alimentaire<sup>273</sup>. La présence élevée de maladies liées à la malnutrition au sein des communautés inuit, dont l'obésité, le diabète et la carie dentaire, illustre éloquemment cette réalité<sup>274</sup>. Cette situation est imputable à de nombreux facteurs liés à la colonisation et à l'industrialisation accrue des régions arctiques, dont la pauvreté<sup>275</sup>, juxtaposée au coût élevé de la nourriture dans les communautés éloignées des centres urbains, les récents changements dans les habitudes alimentaires des peuples inuit, notamment le remplacement partiel des aliments récoltés localement par des aliments commerciaux souvent moins nutritifs, l'insécurité relative aux droits fonciers et aux droits d'accès aux ressources naturelles et, enfin, la présence de contaminants dans la nourriture du terroir et le réchauffement du climat arctique<sup>276</sup>.

La dynamique singulière des économies alimentaires inuit déterminera les conditions propres à leur sécurité alimentaire. Nous verrons maintenant que ces économies sont caractérisées par l'interaction d'activités se rattachant à l'économie de marché et d'un ensemble complexe et dynamique de coutumes, de traditions, de pratiques, de règles, de savoirs et de croyances liés au prélèvement, à la transformation, au partage et à la consommation des fruits de chasse, de la pêche et de la cueillette, subsumé par plusieurs

<sup>&</sup>lt;sup>273</sup> Les peuples autochtones sont considérés par de nombreuses autorités comme des populations à risque ou en situation d'insécurité alimentaire. Voir notamment ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *Final Report on the Alaska Traditional Diet Survey*, Anchorage, Alaska native epidemiology center, 2004, p. 60-61; Terry CANNON, « Indigenous Peoples and Food Entitlement Losses Under the Impact of Externally-Induced Change », (1995) 35 *GeoJournal* 137, p. 139-140; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29; Judith LAWN et Dan HARVEY, *Change in Nutrition and Food Security in Two Inuit Communities, 1992 to 1997*, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 2001; *Étude d'Asbjørn Eide*, *op. cit.*, note 261, par. 65; SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, précité, note 13, par. 26.

du Nunavik, 1992, t. 1, Les déterminants de la santé, Montréal, Santé Québec, 1994, p. 147; ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Droits de l'homme et questions autochtones: rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, Mission au Canada, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2005/88/Add.3 (2005), [ci-après « Rapport Stavenhagen sur le Canada »]; Étude d'Asbjørn Eide, op. cit., note 261, par. 65; SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, précité, note 13, par. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>275</sup> Pour des données récentes sur les conditions de vie des peuples autochtones du Canada, y compris des Inuit, voir le rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, sur la situation du Canada: *Rapport Stavenhagen sur le Canada*, précité, note 274. Voir aussi les travaux du professeur Gérard Duhaime, accessibles à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.chaireconditionautochtone.fss.ulaval.ca/Fr/LaChaire/personnel.html] (juin 2009).

<sup>&</sup>lt;sup>276</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 142 à 146.

chercheurs en sciences sociales sous le terme « subsistance » <sup>277</sup> et par de nombreux inuit sous le terme plus englobant de « mode de vie » <sup>278</sup>.

## 2.2- La protection de l'accès à la terre et à ses ressources en tant que facteur contribuant à la réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit

Les sociétés inuit utilisent leur environnement et les ressources naturelles qui s'y trouvent à des fins alimentaires, matérielles, sociales et rituelles depuis des milliers d'années. Jusqu'au siècle dernier, les économies et les alimentations des peuples inuit étaient presque exclusivement fondées sur la production vivrière locale<sup>279</sup>. Elles se sont par la suite graduellement modifiées en réponse à divers facteurs, dont l'intensification des

Dans ce contexte, le terme « subsistance » n'est pas appréhendé en son sens commun et minimaliste du « [...] fait de subsister, de pourvoir à ses besoins; ce qui sert à assurer l'existence matérielle. » (Josette REY-DEBOVE et Alain REY (dir.), *Le Nouveau Petit Robert*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 2003, s.v. *subsistance*. Tel que l'écrit Thomas R. Berger, en se fondant sur les nombreuses entrevues qu'il a réalisées au sein des communautés autochtones de l'Alaska: « The traditional economy is based on subsistence activities that require special skills and a complex understanding of the local environment that enables the people to live directly from the land. It also involves cultural values and attitudes: mutual respect, sharing, resourcefulness, and an understanding that is both conscious and mystical of the intricate relationships that link humans, animals, and the environment. To this array of activities and deeply embedded values, we attach the word "subsistence", recognizing that no one word can adequately encompass all these related concept. » (T.R. BERGER, *Village Journey, op. cit.*, note 131, p. 51). Voir aussi Milton M.R. FREEMAN, Eleanore E. WEIN et Darren E. KEITH, *Recovering Rights. Bowhead Whales and Inuvialuit Subsistence in the Western Canadian Arctic*, Edmonton, Canadian Circumpolar Institute/Fisheries Joint Management Committee, 1992, p. 44; M.M.R. FREEMAN, « Subsistence Security », *loc. cit.*, note 54, p. 8; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 180.

<sup>&</sup>lt;sup>278</sup> Tel que le rapporte l'anthropologue danois Frank Sejersen: « Alaska hunters, assembled at a workshop in 1994 [...] discussed the definition of the term subsistence and tried to find alternative phrases in their respective native languages. The report from the workshop indicates how the term was understood in a very holistic way: "The definition was more than a word, more than an activity, more than a process. They offered phrases covering mind, body, and spirit. They addressed the relationship of all things and the need to respect and live in balance with the Creation. They portrayed love, survival, generosity, growth, and the cycles of life" » (Frank SEJERSEN, « Hunting in Greenland and the Integration of Local Users' Knowledge in Management Strategies », dans Louis-Jacques DORAIS, Murielle NAGY et Ludger MÜLLER-WILLE (dir.), Aboriginal Environmental Knowledge in the North, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998, p. 51, citant Carl HILD (dir.), Alaska Native Traditional Knowledge and Ways of Knowing Workshop, September 13-14, Fairbanks, Rural Alaska Community Action Program and the Indigenous Peoples' Council for Marine Mammals, 1994, p. 12. Nous reconnaissons les problèmes épistémologiques inhérents à l'exercice consistant à décrire l'« Autre », y compris sa culture et son mode de vie. Nous sommes ainsi conscient que notre compréhension et notre description du fonctionnement des économies alimentaires inuit contemporaines découlent de notre perspective allochtone et non de celle des Inuit. Tel que l'écrit lucidement Claude Denis: « Practically, for the purpose of this study, this means that whatever understanding of aboriginal ways I may obtain will be a "western" understanding: understanding aboriginality will depend on its rediscription in occidental terms. Recognizing this is a basic theoretical condition of possibility for inter-cultural communication; it is not an apology for intruding on another culture's terrain. » (Claude DENIS, We Are Not You. First Nations & Canadian Modernity, Peterborough, Broadview Press, 1997, p. 45). <sup>279</sup> M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 16.

rapports sociaux avec les sociétés allochtones, la sédentarisation progressive des Inuit, l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables de l'Arctique, la disponibilité et l'accessibilité accrue des aliments commerciaux sur les marchés nordiques et les restrictions imposées par les contraintes du marché du travail à l'exercice des activités vivrières<sup>280</sup>.

En dépit de ces changements, les activités liées à la chasse, à la pêche et à la cueillette, ainsi que les produits de ces activités, occupent une place significative dans la culture, la spiritualité, l'identité, les économies et l'alimentation des sociétés inuit contemporaines. Ainsi, on qualifie généralement de « mixtes » les économies alimentaires inuit, en ce qu'elles sont caractérisées par un amalgame d'activités vivrières, (dont l'utilisation des ressources naturelles renouvelables à des fins alimentaires) et d'activités liées à l'économie de marché (y compris l'acquisition d'aliments importés des marchés du Sud)<sup>281</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>280</sup> Laurie H.M. CHAN et Harriet V. KUHNLEIN, « Traditional Food and Participatory Research: a Experience », (2003) Polar Environmental Canadian 3 Times 6, [http://www.environmenttimes.net/edition.cfm?classID=2&groupID=2] (avril 2008), p. 6; Éric DEWAILLY, Carole BLANCHET, Simone LEMIEUX et al., « N-3 Fatty Acids and Cardiovascular Disease Risk Factors Among the Inuit of Nunavik », (2001) 74(4) American Journal of Clinical Nutrition 464; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, loc. cit., note 25, p. 92-93. Notons toutefois que certains chercheurs ont établi une corrélation positive entre l'accroissement des revenus et la productivité des chasseurs: voir Gérard DUHAIME et Nick BERNARD, « The State of Food Security in the Circumpolar Arctic », dans Gérard DUHAIME et Nick BERNARD (dir.), Arctic Food Security, Edmonton/Québec, CCI Press/CIÉRA, 2008, p.

<sup>&</sup>lt;sup>281</sup> Ce fait est fort bien documenté : voir notamment ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273; M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 255; L. H.M. CHAN et H.V. KUHNLEIN, loc. cit., note 280, p. 6; Gérard DUHAIME et Nick BERNARD, « Regional and Circumpolar Conditions for Food Security », dans G. DUHAIME (dir.), op. cit., note 25, p. 227; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, loc. cit., note 25, p. 92-93, 113; M.M.R. FREEMAN, « Small-Scale Whaling », loc. cit., note 54, p. 169; Milton M.R. FREEMAN, « Environment, Society and Health Quality of Life Issues in the Contemporary North », (1988) 47(1) Arctic Medical Research 54, p. 58 [ci-après Environment, Society and Health Quality »]; John A. KRUSE, « Alaska Inupiat Subsistence and Wage Employment Patterns: Understanding Individual Choice », (1991) 50(4) Human Organization 317; J. LAWN et D. HARVEY, op. cit., note 273; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, Human Health, Canadian Arctic Contaminants Assessment Report II, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 2003, p. 4, 11, 71 [en ligne] [http://www.ainc-inac.gc.ca/ncp/pub/pdf/hea/hea e.pdf] (avril 2008) [ci-après « Human Health »]; STATISTIQUES CANADA, op. cit., note 29; Eleanor E. WEIN, Milton M.R. FREEMAN et Jeanette MAKUS, « Use of and Preference for Traditional Foods among the Belcher Island Inuit », (1996) 49(3) Arctic 256; Robert J. WOLFE, Subsistence in Alaska: A Year 2000 Update, Juneau, Alaska Department of Fish and Game, Division of Subsistence, 2000. Voir également le site Internet du Centre for Indigenous Peoples' Nutrition and Environment (CINE) de l'Université McGill, [en ligne] [http://www.mcgill.ca/cine/] (avril 2008).

Nous verrons maintenant que l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles, notamment à des fins de subsistance, contribue à la sécurité alimentaire en raison des bienfaits de la « subsistance » pour la santé physique et psychologique, de sa profonde dimension culturelle et identitaire pour de nombreux Inuit et de son rôle significatif dans le fonctionnement des économies arctiques.

#### 2.2.1- La valeur de la subsistance du point de vue de la santé

Malgré la consommation accrue d'aliments importés des marchés du Sud par les Inuit depuis la seconde moitié du siècle dernier, de nombreuses enquêtes alimentaires démontrent que les aliments du terroir contribuent toujours significativement à l'alimentation et à la santé des Inuit<sup>282</sup>.

Les enquêtes alimentaires menées au sein de communautés inuit au Canada et en Alaska démontrent que la nourriture du terroir procure entre 20% à 48% de l'apport énergétique total consommé par les Inuit, variant selon des facteurs tels l'âge et les saisons<sup>283</sup>. Par exemple, une enquête alimentaire menée par Santé Québec en 1992 auprès des quatorze communautés inuit du Nunavik révèle que la nourriture du terroir contribue à

Peter R. BERTI, Sue E. HAMILTON, Olivier RECEVEUR et al., « Food Use and Nutrient Adequacy in Baffin Inuit Children and Adolescents », (1999) 60(2) Canadian Journal of Dietetic Practice and Research 63, p. 64; C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE et al., loc. cit., note 29, p. 51; Carole BLANCHET, Éric DEWAILLY, Pierre AYOTTE et al., « Contribution of Selected Traditional and Market Foods to the Diet of Nunavik Inuit Women », (2000) 61(2) Canadian Journal of Dietetic Practice and Research 50, p. 54; M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 243-244; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, loc. cit., note 25, p. 92-93, 103; M. JETTÉ, op. cit., note 274, p. 147; Harriett V. KUHNLEIN et Laurie H.M. CHAN, « Environment and Contaminants in Traditional Food Systems of Northern Indigenous Peoples », (2000) 20 Annual Review of Nutrition 595, p. 598; Harriett V. KUHNLEIN, Rula SOUEIDA et Olivier RECEVEUR, « Dietary Nutrients Profiles of Canadian Baffin Island Inuit Differ by Food Source, Season, and Age », (1996) 96(2) Journal of the American Dietetic Association 155; Harriett V. KUHNLEIN, « Benefits and Risks of Traditional Food for Indigenous Peoples: Focus on Dietary Intakes of Arctic Men », (1995) 73(6) Canadian Journal of Physiology and Pharmacology 765; Judith LAWN et Neima LANGNER, Air Stage Subsidy Monitoring Program: Final Report, Volume 2, Food Consumption Survey, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 1994.

<sup>&</sup>lt;sup>283</sup> H. MYERS, H. FAST, M. KISLALIOGLU BERKES *et al.*, *loc. cit.*, note 28, p. 24 à 28; STATISTIQUES CANADA, *op. cit.*, note 29, p. 13.

moins de 20% de l'apport énergétique chez les jeunes âgés entre 18 et 34 ans, alors qu'elle fournit jusqu'à 35% de l'apport énergétique chez les personnes âgées entre 50 et 74 ans<sup>284</sup>.

Ces données correspondent essentiellement aux résultats d'autres enquêtes alimentaires menées dans différentes communautés autochtones du Nord canadien et de l'Alaska. Selon une étude de Lawn et Langner publiée en 1994<sup>285</sup>, les aliments du terroir représentent entre 14 et 26% de l'apport énergétique total dans cinq communautés inuit du Nunavut<sup>286</sup>, deux communautés du Labrador, l'une Inuit<sup>287</sup> et l'autre Innu<sup>288</sup> et une communauté du nord de l'Ontario<sup>289</sup>. Cette même étude fut reproduite en 1997 dans les communautés de Pond Inlet et de Repulse Bay, au Nunavut, révélant que la nourriture du terroir contribue à environ 16% de l'apport énergétique à Repulse Bay et 26% à Pond Inlet<sup>290</sup>. En Alaska, une étude révèle que la nourriture du terroir procure entre 12 et 34% de l'apport énergétique total consommé dans 13 villages situés dans cinq différentes régions de l'État<sup>291</sup>. Selon une autre étude, la consommation de gibier et de poisson dans la région arctique de l'Alaska est évaluée à environ 516 livres par personne par année, ce qui correspond à 48% de l'apport énergétique total<sup>292</sup>. Enfin, une étude réalisée par Nobmann

<sup>&</sup>lt;sup>284</sup> C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE *et al.*, *loc. cit.*, note 29, p. 51; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29, p. 4; M. JETTÉ, *op. cit.*, note 274, p. 17 à 33. Voir également M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 269 à 271.

<sup>&</sup>lt;sup>285</sup> É. DEWAILLY, op. cit., note 29, p. 5; J. LAWN et N. LANGNER, op. cit., note 282.

<sup>&</sup>lt;sup>286</sup> Ces communautés sont Pond Inlet, Arctic Bay, Repulse Bay, Coral Harbour et Gjoa Haven.

<sup>&</sup>lt;sup>287</sup> La communauté de Nain.

<sup>&</sup>lt;sup>288</sup> La communauté de Natuashish.

<sup>&</sup>lt;sup>289</sup> Il s'agit de Fort Severn.

<sup>&</sup>lt;sup>290</sup> J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 68. Voir également Harriett V. KUHNLEIN, Olivier RECEVEUR, Rula SOUEIDA *et al.*, « Arctic Indigenous Peoples Experience the Nutrition Transition with Changing Dietary Patterns and Obesity », (2004) 134 (6) *American Society for Nutritional Sciences Journal of Nutrition* 1447. Selon cette étude réalisée auprès de 10 Premières Nations du Yukon, de 16 communautés Déné et Métis des Territoires du Nord-Ouest et de 18 communautés Inuit des Territoires du Nord-Ouest, du Nunavut et du Labrador, entre 10 et 36% de l'apport énergétique consommé par les adultes provient des aliments du terroir. Au sein des populations inuit, cette proportion est de 28%.

<sup>&</sup>lt;sup>291</sup> ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273. Les régions visées par cette étude sont celles régies par les institutions suivantes: (1) Norton Sound Health Corporation; (2) Tanana Chiefs Conference; (3) Yukon-Kuskokwim Health Corporation; (4) Bristol Bay Area Health Corporation; et (5) SouthEast Alaska Regional Health Consortium. (p. 4). Notons qu'aucun village Inupiat situé dans la région du North Slope Borough n'a participé à l'étude.

<sup>&</sup>lt;sup>292</sup> R. WOLFE, *op. cit.*, note 281, p. 2-3.

auprès des Yup'ik Sibériens de St. Lawrence Island, en Alaska, montre que la nourriture du terroir contribue pour environ 25% de l'apport énergétique total<sup>293</sup>.

En termes *d'apport énergétique*, les aliments acquis sur le marché occupent donc une place prépondérante dans l'alimentation contemporaine des Inuit, ce qui peut en partie être expliqué par le fait que les aliments industriels consommés par les Inuit comportent souvent une teneur élevée en gras et en sucres, donc en calories<sup>294</sup>. Cependant, de nombreuses études démontrent également que les aliments du terroir comportent des bénéfices considérables du point de vue de la santé<sup>295</sup>. Les aliments du terroir constituent la source principale de viande au sein des communautés inuit<sup>296</sup> ainsi que de certains nutriments essentiels, dont de protéines, d'acides gras oméga-3, de fer, de zinc, de sélénium, de phosphore ainsi que de vitamine A, B12, B6, C, D et E<sup>297</sup>. Des chercheurs ont

<sup>&</sup>lt;sup>293</sup> Elizabeth D. NOBMANN, *Diet Among Siberian Yup'ik of Alaska and the Implications for Cardiovascular Disease*, Fairbanks, University of Alaska, 1996. Pour d'autres études démontrant l'importance des aliments du pays dans l'alimentation des Autochtones de l'Alaska, voir Carol BALLEW, Angela ROSS TZILKOWSKI, Kari HAMRICK *et al.*, « The Contribution of Subsistence Foods to the Total Diet of Alaska Natives in 13 Rural Communities », (2006) 45(1) *Ecology of Food and Nutrition* 1 à 26 et Elizabeth D. NOBMANN, Tim BYERS, Arne P. LANIER *et al.*, « The Diet of Alaska Native Adults: 1987-1988 », (1992) 55 *American Journal of Clinical Nutrition* 1024.

<sup>&</sup>lt;sup>294</sup> H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR, R. SOUEIDA *et al.*, *loc. cit.*, note 290; H. MYERS, H. FAST, M. KISALIOGLU BERKES *et al.*, *loc. cit.*, note 29, p. 27. Les aliments du marché contribuent donc indéniablement à la sécurité alimentaire des Inuit.

<sup>&</sup>lt;sup>295</sup> ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273; P.R. BERTI, S.E. HAMILTON, O. RECEVEUR *et al.*, *loc. cit.*, note 282; C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE *et al.*, *loc. cit.*, note 29; STATISTIQUES CANADA, *op. cit.*, note 29, p. 12 à 14; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, *loc. cit.*, note 25; H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR, R. SOUEIDA *et al.*, *loc. cit.*, note 290.

<sup>&</sup>lt;sup>296</sup> Par exemple, selon une étude fondée sur les données de l'enquête de Santé Québec, 58% de la viande consommée par les Inuit du Nunavik provient de la récolte locale: G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, *loc. cit.*, note 25, p. 103.

<sup>&</sup>lt;sup>297</sup> ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273, p. 65, 81; P.R. BERTI, S.E. HAMILTON, O. RECEVEUR *et al.*, *loc. cit.*, note 282, p. 63, 69; C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. AYOTTE *et al.*, *loc. cit.*, note 282, p. 53, 56; C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE *et al.*, *loc. cit.*, note 29, p. 47, 50-51; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29, p. 4 à 8; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, *loc. cit.*, note 25, p. 92-93; Karen FEDIUK, Nick HIDIROGLOU, René MADÈRE *et al.*, « Vitamin C in Inuit Traditional Food and Women's Diets », (2002) 15(3) *Journal of Food Composition and Analysis* 221, p. 221; J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 53, 68; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 282, p. 39 à 47, 53; Harriett V. KUHNLEIN, Veronique BARTHET, Alex FARREN *et al.*, « Vitamins A, D, and E in Canadian Arctic Traditional Food and Adult Diets », (2006) 19(6-7) *Journal of Food Composition and Analysis* 495; H.V. KUHNLEIN et H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 273, p. 599; Harriett V. KUHNLEIN, Laurie H.M. CHAN, Donna LEGGEE *et al.*, « Macronutrient, Mineral and Fatty Acid Composition of Canadian Arctic Traditional Food », (2002) 15(5) *Journal of Food Composition and Analysis* 545, p. 545-546; Harriett V. KUHNLEIN, Olivier RECEVEUR, Laurie H.M. CHAN, « Traditional Food Systems Research with Canadian Indigenous Peoples », (2001) 60(2) *International Journal of Circumpolar Health* 112, p. 113 à

observé que les jours durant lesquels furent consommés des aliments du terroir, la consommation de gras et de sucre fut moins importante que durant les jours où l'alimentation ne fut composée que d'aliments acquis sur le marché<sup>298</sup>. En revanche, ces mêmes journées, l'alimentation de ces individus fut plus riche en protéine, en vitamine A, D et E, en riboflavine, en vitamine B-6, en fer, en zinc, en cuivre, en magnésium, en manganèse, en phosphore, en potassium et en sélénium<sup>299</sup>. Ces données reflètent le fait que les aliments disponibles et accessibles sur les marchés arctiques contiennent des quantités de gras saturés et de sucres supérieurs aux aliments du terroir, tout en comportant moins de nutriments essentiels.

Ces nutriments contribuent à diminuer l'incidence de nombreuses maladies, dont les maladies cardiovasculaires, certains cancers et le diabète<sup>300</sup>. Par exemple, il a été démontré que les alimentations inuit, riches en poisson et en mammifères marins, constituent une protection efficace contre les maladies cardiovasculaires, le diabète, la haute pression sanguine et certains types de cancers, dont celui du sein, du colon et de la prostate. Ces bénéfices sont attribués à la présence d'une quantité substantielle d'acides gras oméga-3 dans les ressources marines<sup>301</sup>. En outre, le nombre important de personnes souffrant d'obésité, de diabète et de maladies cardiovasculaires au sein des populations inuit est souvent associé, entre autres facteurs, à la sédentarité accrue des Inuit. L'exercice des activités de chasse, de pêche et de cueillette permet aux Inuits d'accroître leur niveau d'activité physique et ainsi de maintenir un poids santé<sup>302</sup>.

<sup>299</sup> Id.

302 H.V. KUHNLEIN et L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 282, p. 617.

<sup>115;</sup> PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, *op. cit.*, note 281, p. 69-70.

<sup>&</sup>lt;sup>298</sup> H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR, R. SOUEIDA *et al.*, *loc. cit.*, note 290.

<sup>&</sup>lt;sup>300</sup> É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29, p. 3-4; J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 94; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 282, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>301</sup> C. BLANCHET, É. DÉWAILLY, P. AYOTTE *et al.*, *loc. cit.*, note 282, p. 51; Donald A. BOUDREAU, John P. MIDDAUGH, Jens MISFELDT *et al.*, « Meeting Report of Arctic Native Atherosclerosis & N-3 Fatty Acids », (1993) 52(2) *Arctic Medical Research* 73; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29, p. 3-4; É. DEWAILLY, C. BLANCHET, S. LEMIEUX *et al.*, *loc. cit.*, note 280, p. 464; Cylla E. FRIEDBERG, Martien J.M.F. JANSSEN, Robert J. HEINE *et al.*, « Fish Oil and Glycemic Control in Diabetes », (1998) 21(4) *Diabetes Care* 494; J. LAWN *et D.* HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 94.

Au-delà de leurs bénéfices nutritionnels, les enquêtes alimentaires révèlent par ailleurs que les aliments du terroir sont toujours fortement valorisés au sein des sociétés inuit<sup>303</sup>. Les motifs invoqués afin de justifier la consommation de ces aliments sont nombreux. Mentionnons notamment la préférence pour leur goût, leur texture et leur fraîcheur, le sentiment de satiété qu'ils procurent, leur contribution à la santé et à la condition physique, leur gratuité et leur disponibilité<sup>304</sup>, le fait qu'ils soient faciles à préparer et enfin la puissance symbolique découlant de leur imbrication dans la culture, l'identité et les rapports sociaux<sup>305</sup>. En somme, la consommation des aliments du terroir contribue significativement à la santé des Inuit, la santé étant ici entendue comme « un état de complet bien-être physique, mental et social », et ne consistant « pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. »<sup>306</sup>

Il est convenu que la consommation d'aliments sains du marché est également essentielle à la sécurité alimentaire des Inuit. Les enquêtes alimentaires indiquent clairement que les aliments sains du marché sont à la source de plusieurs nutriments clés<sup>307</sup>, en particulier chez les plus jeunes<sup>308</sup>. En effet, les produits laitiers, les fruits et légumes, les céréales entières ainsi que les formules enrichies de lait et de céréales pour enfant constituent une source significative de glucides, de fibres, de sodium, de calcium, de fer, de sélénium, d'acide folique, de beta-carotène et de vitamines A, B-6, C, E<sup>309</sup>.

Tel que nous le verrons plus loin, la disponibilité et l'accessibilité de ces aliments est accrue par leur circulation au sein des réseaux coutumiers de partage.

<sup>&</sup>lt;sup>303</sup> ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273, p. 83; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 255-256; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, *loc. cit.*, note 25, p. 92-93.

ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273, p. 83; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 295; L. H.M. CHAN et H.V. KUHNLEIN, *loc. cit.*, note 280, p. 6; H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR et L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 297, p. 116; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, *op. cit.*, note 281, p. 69.

Nous reprenons ici la définition large de la santé adoptée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Voir à cet égard la Constitution de l'OMS, [en ligne] [http://www.who.int/gb/bd/PDF/bd46/f-bd46\_p2.pdf] (avril 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>307</sup> C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE *et al.*, *loc. cit.*, note 29, p. 47; E.D. NOBMANN, T. BYERS, A.P. LANIER *et al.*, *loc. cit.*, note 293, p. 1028-1029.

<sup>&</sup>lt;sup>308</sup> C. BLANCHET, É. DÉWAILLY, P. AYOTTE *et al.*, *loc. cit.*, note 282, p. 55-56.

<sup>&</sup>lt;sup>309</sup> ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273, p. 65; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29, p. 3-4; J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 73 à 79; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 282, p. 39, 53; Elizabeth D. NOBMANN, *op. cit.*, note 293.

Les enquêtes alimentaires font toutefois ressortir un engouement certain au sein des communautés inuit pour les aliments du marché comportant une faible valeur nutritive et une teneur élevée en sucres et en gras saturés, au détriment d'aliments plus nutritifs tels les fruits et légumes<sup>310</sup>. Par exemple, selon l'enquête de Santé Québec accomplie au Nunavik en 1992, les aliments du marché les plus prisés sont le sucre et les friandises, les pâtes et le riz, le thé et le café, la bannock<sup>311</sup>, les boissons sucrées, le beurre, la graisse végétale et le pain blanc<sup>312</sup>. Aussi, selon une récente enquête alimentaire effectuée en Alaska, les breuvages sucrés, soit les jus à base de cristaux et les boissons gazeuses, se retrouvent parmi les quatre aliments les plus consommés, en termes de poids, dans les cinq régions étudiées<sup>313</sup>. La même tendance se manifeste à Pond Inlet et à Resolute Bay, deux communautés inuit du Nunavut, où les boissons gazeuses, les jus de fruits à base de cristaux, les croustilles, le chocolat et les mets préparés, dont la pizza, font l'objet d'une popularité avérée<sup>314</sup>.

Les motifs expliquant la consommation de ces aliments sont tout aussi nombreux que ceux invoqués afin de justifier la consommation des aliments du terroir. On mentionne leur bon goût, le manque de nourriture produite localement, le fait qu'ils soient faciles à préparer, leur omniprésence dans la vie quotidienne, physiquement ou au travers des médias de masse, ainsi que leur importance sociale et culturelle, particulièrement chez les jeunes<sup>315</sup>.

<sup>310</sup> J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 42 à 49; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 293, p. 14, 39, 52.

<sup>&</sup>lt;sup>311</sup> La bannock est un pain traditionnel inuit, fait à base de farine, de poudre à pâte, de sel, de différents types de graisses et d'eau. Certains y ajoute du sucre, du lait, des fruits séchés et parfois des noix. Il est soit cuit au four ou sur le poêle, sur un feu de camp ou encore frit: voir Harriett V. KUHNLEIN, Olivier RECEVEUR et Amy ING, « Energy, Fat and Calcium in Bannock Consumed by Canadian Inuit », (2001) 101 *Journal of the American Dietetic Association* 580.

<sup>&</sup>lt;sup>312</sup> C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE *et al.*, *loc. cit.*, note 29, p. 51; H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR, L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 297, p. 114-115.

<sup>&</sup>lt;sup>313</sup> ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273, p. 14 à 20. Voir également C. BALLEW, A. ROSS TZILKOWSKI, K. HAMRICK *et al.*, *loc. cit.*, note 293, et E.D. NOBMANN, T. BYERS, A.P. LANIER *et al.*, *loc. cit.*, note 293, p. 1026. Le café, le thé, le sucre, les produits à base de farine blanche le poisson et la margarine sont les aliments les plus fréquemment consommés dans les 11 communautés de l'Alaska où fut accomplie cette étude.

<sup>&</sup>lt;sup>314</sup> J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 42 à 46, 54; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 282, p. 33. Voir également P.R. BERTI, S.E. HAMILTON, O. RECEVEUR *et al.*, *loc. cit.*, note 282, p. 68. <sup>315</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 295; S. DAMMAN, W.B. EIDE et H. KUHNLEIN, *loc. cit.*, note 54, p. 136-137; J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 98; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 282, p. 52.

Le remplacement des aliments du terroir par des aliments importés comportant une faible valeur nutritive ainsi qu'une forte concentration en sucres et en gras saturés, auquel s'ajoute la sédentarité accrue des individus, est associé à certains problèmes de santé répandus au sein des communautés inuit contemporaines, tels l'obésité, les maladies cardiovasculaires, la carie dentaire, l'anémie, la résistance moindre aux infections et le diabète<sup>316</sup>.

Soulignons néanmoins que la consommation des aliments du terroir n'est pas exempte de risques, imputables notamment aux zoonoses<sup>317</sup>, aux empoisonnements alimentaires et, surtout, à la présence de contaminants dans la chaîne alimentaire de l'Arctique<sup>318</sup>. La contamination de la chaîne alimentaire arctique fait l'objet d'inquiétudes grandissantes et de nombreuses études depuis quelques décennies<sup>319</sup>. Les principaux groupes de contaminants trouvés dans la chaîne alimentaire arctique sont les métaux lourds, dont le mercure, le plomb, le cadmium et l'arsenic, les radionucléides et les organochlorés, tels les BPC<sup>320</sup> et le DDT<sup>321,322</sup> Ces contaminants sont soit transportés dans

<sup>&</sup>lt;sup>316</sup> C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE *et al.*, *loc. cit.*, note 29, p. 57; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29, p. 10; É. DEWAILLY, C. BLANCHET, S. LEMIEUX *et al.*, *loc. cit.*, note 280, p. 464-465, 471; H.V. KUHNLEIN, L. H.M. CHAN, D. LEGGEE *et al.*, *loc. cit.*, note 297, p. 546; Harriett V. KUHNLEIN et Olivier RECEVEUR, « Dietary Change and Traditional Food Systems of Indigenous Peoples », (1996) 16 *Annual Review of Nutrition* 417; H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR, L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 297, p. 113-114; J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273, p. 42 à 46, 54; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 282, p. 4-5; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, *op. cit.*, note 281, p. 69; Kue T. YOUNG, « Sociocultural and Behavioral Determinants of Obesity Among Inuit in the Central Canadian Arctic », (1996) 43(11) *Social Science & Medecine* 1665. Cette situation serait largement la même au sein des communautés autochtones dans le monde entier: voir à ce sujet S. DAMMAN, *loc. cit.*, note 7, p. 287.

<sup>&</sup>lt;sup>317</sup> Les zoonoses sont les maladies infectueuses transmises par les animaux aux humains, telles la rage et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), appelée maladie de Creutzfeldt-Jakob lorsque transmise aux humains (communément appellée « maladie de la vache folle »). Voir les informations sur le site de l'Organisation mondiale de la santé, [en ligne] [http://www.who.int/topics/zoonoses/fr/] (avril 2008).

PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, *op. cit.*, note 281, p. 11 à 81.

<sup>&</sup>lt;sup>319</sup> Voir notamment le Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord du ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, [en ligne] [http://www.ainc-inac.gc.ca/ncp/index\_e.html] (avril 2008) et ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273. Voir également le programme de recherche de l'Arctic Monitoring and Assessment Programme, [en ligne] [www.amap.no](avril 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>320</sup> Il s'agit de l'abréviation des termes chimiques « biphényls polychlorés », lesquels désignent une matière chimique industrielle utilisée comme diélectrique, refroidisseur et comme lubrifiant, notamment pour l'équipement électrique, pour la construction de matériel isolant et pour prolonger l'efficacité des pesticides. Voir [en ligne] [http://www.pops.int/] (avril 2008).

l'Arctique par la voie des courants marins et aériens et se déposent dans les chaînes alimentaires terrestres, marines et d'eau douce<sup>323</sup>, ou encore découlent d'activités minières, militaires, ou d'autres activités industrielles locales<sup>324</sup>.

En raison de leur résistance à la dégradation, ils se bioaccumulent dans les tissus adipeux de la faune arctique<sup>325</sup>. Comme les Inuit consomment de grandes quantités de graisses animales provenant d'espèces situées au sommet de la chaîne alimentaire, ils sont davantage exposés à ces contaminants que les populations vivant dans les régions situées plus au sud<sup>326</sup>. Selon les recherches effectuées par le Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord, la consommation quotidienne moyenne de certains contaminants dans cinq régions de l'Arctique<sup>327</sup>, dont le mercure, le toxaphène et le chlordane, est plus élevée que le niveau de consommation quotidienne acceptable (tolerable daily intake (TDI))<sup>328,329</sup> Jusqu'à présent, et aux niveaux d'exposition actuels,

PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, *op. cit.*, note 273, p. 31 à 45.

<sup>&</sup>lt;sup>321</sup> L'abréviation DDT désigne une substance appelée « dichlorodiphenyl trichloro-ethane ». Le DDT a communément été utilisé comme pesticide depuis la Deuxième Guerre mondiale. Son utilisation est aujourd'hui interdite au Canada et aux États-Unis. Voir [en ligne] [http://www.pops.int/] (avril 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>323</sup> PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Sources, Occurrence, Trends and Pathways in the Physical Environment*, Canadian Arctic Contaminants Assessment Report II, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 2003, [en ligne] [http://www.aincinac.gc.ca/ncp/pub/phytoc\_e.html] (avril 2008) [ci-après « *Sources, Occurence, Trends and Pathways*].

<sup>324</sup> H.V. KUHNLEIN et H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 282, p. 597, 605.

PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, Sources, Occurrence, Trends and Pathways, op .cit., note 323, p. 11 à 25.

<sup>&</sup>lt;sup>326</sup> PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, *op. cit.*, note 281, p. v-vi.

<sup>&</sup>lt;sup>327</sup> Soit Inuvialuit, Kitikmeot, Kivalliq, Baffin et le Labrador.

Le programme définit ainsi l'expression « niveau de consommation quotidienne acceptable »: « Tolerable daily intake, or TDI, is the amount of a contaminant that scientists have estimated is safe for humans to take in every day for an entire lifetime (i.e., long term exposure). Levels are calculated based on large for large groups of people. » Voir PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, Highlights of the Canadian Arctic Contaminants Assessment Report II, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 2003, p. 81, [en ligne] [http://www.ainc-inac.gc.ca/ncp/pub/higtoc\_e.html] (avril 2008) [ci-après « Highlights »].

<sup>&</sup>lt;sup>329</sup> PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Highlights, op. cit.*, note 328, p. 81 à 83. Voir également H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR et L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 297, p. 116-117 et Harriett V. KUHNLEIN, Olivier RECEVEUR, Derek C. MUIR *et al.*, « Arctic Indigenous Women Consume Greater than Acceptable Levels of Organochlorines », (1995) 125(10) *Journal of Nutrition* 2501.

aucun effet néfaste sur la santé des Inuit n'a été observé et les conséquences à long terme de l'exposition aux contaminants sont pour le moins incertaines<sup>330</sup>.

Les risques liés à la présence de contaminants dans les aliments du terroir doivent être évalués en considérant les facteurs pouvant influer sur la quantité et la nature des contaminants ingérés, dont les espèces et la quantité des aliments consommés, ainsi que par rapport aux avantages nutritifs, économiques, socioculturels, identitaires et spirituels associés aux aliments du terroir<sup>331</sup>. Considérant l'ensemble de ces facteurs en corrélation avec les incertitudes liées aux effets de la contamination de la chaîne alimentaire de l'Arctique, il apparaît que les bénéfices de l'exercice des activités de subsistance et de la consommation des aliments du terroir surpassent les risques connus liés à la consommation de ces aliments<sup>332</sup>. Ainsi, selon l'état actuel des connaissances, un consensus prévaut au sein de la communauté scientifique selon lequel l'alimentation optimale pour la santé des Inuit consiste en un amalgame d'aliments du terroir et d'une plus grande variété d'aliments

<sup>330</sup> C. BLANCHET, É. DÉWAILLY, P. AYOTTE *et al.*, *loc. cit.*, note 282, p. 51; H.V. KUHNLEIN et L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 282, p. 601 à 604, 606-607; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Highlights*, *op. cit.*, note 328, p. 83 à 90, 118. Tel que l'expliquent Harriett Kuhnlein et Laurie Chan, « Effects of chronic low-dose exposure among human populations remain controversial because of the inconsistent findings among different studies and populations. Moreover, the potential exists that multiple factors, such as smoking, substance abuse, and general malnutrition, can confound the consideration of health effects from a particular contaminant. The fact that most northern food resources containing heavy metal or organochlorine contaminants also contain other multiple contaminants is another confounding consideration. There have been few studies on the body burden or the biological effects of multiple simultaneous contaminants in the food supply. » (H.V. KUHNLEIN et L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 282, p. 603).

th.V. Kuhnlein et L. H.M. Chan, *loc. cit.*, note 282, p. 596, 603; H.V. Kuhnlein, O. Receveur et L. H.M. Chan, *loc. cit.*, note 297, p. 116; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health, op. cit.*, note 281, p. viii et 59.

<sup>&</sup>lt;sup>332</sup> C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE *et al.*, *loc. cit.*, note 29, p. 57; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29, p. 10; H.V. KUHNLEIN, L. H.M. CHAN, D. LEGGEE *et al.*, *loc. cit.*, note 297, p. 546; H.V. KUHNLEIN et L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 282, p. 615; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 282, p. 11; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Highlights*, *op. cit.*, note 328, p. 81. Tel que l'expriment Harriett Kuhnlein, Olivier Receveur et Laurie Chan: « Recent evidence on the presence of environmental contaminants in traditional wildlife and fish food species of Indigenous Peoples throughout Canada has raised concern for health risk from using these foods. While the balance of current evidence indicates greater benefit from using the food, than from not using it, there are continuing questions about benefits and risks. Benefits include taste and cultural preferences, sociocultural values, fitness and recreation during hunting and fishing, children's education, nutritional benefits, and savings on food costs. Risks include the largely unknown risks of low level contaminant exposure, possibility of accidents during hunting and fishing excursions, and the now recognized risks of increasing chronic disease from lack of participation in traditional lifestyle and diet. » (H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR, L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 297, p. 115.)

sains du marché<sup>333</sup>. Il va sans dire que ces constats pourraient être révisés dans l'avenir si des mesures efficaces ne sont pas adoptées afin d'éliminer l'émission de contaminants nocifs dans l'environnement, tant dans les régions arctiques qu'ailleurs dans le monde<sup>334</sup>.

### 2.2.2- L'importance sociale, culturelle et identitaire de la subsistance chez les Inuit

La sécurité alimentaire, au delà de ses exigences liées à la santé physique, comporte une dimension sociale et culturelle. Elle exige que les individus aient accès à une nourriture acceptable culturellement, dans le respect de la dignité humaine. Ainsi, la sécurité alimentaire intègre la symbolique sociale, culturelle et spirituelle de la nourriture, qui détermine à la base les aliments propres à la consommation humaine et ensuite les préférences alimentaires<sup>335</sup>.

En dépit des changements considérables ayant marqué le mode de vie des Inuit depuis le siècle dernier, notamment avec la sédentarisation et la présence toujours accrue du marché et des télécommunications de masse, les activités liées au prélèvement, à la transformation, à la distribution et à la consommation des aliments du terroir ponctuent l'existence des communautés inuit contemporaines, que ce soit dans la culture matérielle, spirituelle ou dans le discours<sup>336</sup>. Comprise comme un système économique, social et

<sup>&</sup>lt;sup>333</sup> C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. AYOTTE *et al.*, *loc. cit.*, note 282, p. 58; C. BLANCHET, É. DEWAILLY, P. CHAUMETTE *et al.*, *loc. cit.*, note 29, p. 57; É. DEWAILLY, *op. cit.*, note 29, p. 10; É. DEWAILLY, C. BLANCHET, S. LEMIEUX *et al.*, *loc. cit.*, note 280, p. 471; H.V. KUHNLEIN et L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 282, p. 618; H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR et L. H.M. CHAN, *loc. cit.*, note 297, p. 115; H.V. KUHNLEIN, O. RECEVEUR, R. SOUEIDA *et al.*, *loc. cit.*, note 290; E. D. NOBMANN, T. BYERS, A.P. LANIER *et al.*, *loc. cit.*, note 293, p. 1030-1031; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Highlights*, *op. cit.*, note 328, p. 81.

<sup>&</sup>lt;sup>334</sup> Il s'impose de souligner à cet égard la *Convention de Stockholm relative aux polluants organiques* persistants, 40 I.L.M. 532, adoptée le 22 mai 2001 sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement et entrée en vigueur le 17 mai 2004. Au sujet de cette convention et des circonstances ayant motivé son adoption, voir Jean-Maurice ARBOUR et Sophie LAVALLÉE, *Droit international de l'environnement*, Cowansville (Qc)/Bruxelles, Yvon Blais/Bruylant, 2006, p. 588 à 593.

<sup>335</sup> R.L. BARSH, *loc. cit.*, note 244, p. 167-168; G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 145-146; M. M.R FREEMAN, « Small-Scale Whaling », *loc. cit.*, note 54, p. 169; E. SEARLES, *loc. cit.*, note 246. En ce qui concerne les liens entre nourriture, culture et identité, voir *supra* Première partie: 2.1.2.

NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273, p. 83; T.R. BERGER, *Village Journey*, *op. cit.*, note 131, p. 48 à 72; Richard A. CAULFIELD, « Food Security in Arctic Alaska: A Preliminary Assessment », dans G. DUHAIME (dir.), *op. cit.*, note 25, p. 75-76; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 20 à 27, 95 à 110; Richard G.

spirituel complexe, la subsistance occupe une place importante dans l'organisation du temps de nombreux individus au sein des communautés inuit<sup>337</sup>. Les tâches sont nombreuses, comprenant notamment l'entretien et la réparation de l'équipement (motoneiges, bateaux, fîlets de pêche...), la préparation et la réalisation des expéditions majeures de chasse et de pêche, la cueillette de plantes et de fruits, la transformation des ressources prélevées (coupe, fumage, entreposage...), le nettoyage et le tannage des peaux, la fabrication d'objets à partir de la matière non comestible des (vêtements, contenants, tentes, kayaks, pour ne nommer que ceux-ci) et le partage de la nourriture, au sein des communautés et entre celles-ci<sup>338</sup>. La subsistance requiert la participation d'une partie

CONDON, Peter COLLINGS, George WENZEL et al., « Modern Food Sharing Networks and Community Integration in the Central Canadian Arctic », (1998) 51(4) Arctic 301; Richard G. CONDON, Peter COLLINGS et George WENZEL, « The Best Part of Life: Subsistence Hunting, Ethnicity, and Economic Adaptation Among Young Adult Inuit Males », (1995) 48(1) Arctic 31; Gérard DUHAIME, « Tradition, Modernity and Food Among Northern Peoples », loc. cit., note 57, p. 1; G. DUHAIME et N. BERNARD, loc. cit., note 281, p. 227; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, loc. cit., note 25, p. 92-93; M.M.R. FREEMAN, « Small-Scale Whaling », loc. cit., note 54; Milton M.R. FREEMAN, Lyudmila BOGOSLOVSKAYA et Richard A. CAULFIELD et al., Inuit, Whaling, and Sustainability, Walnut Creek (CA), Altamira Press, 1998; M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, op. cit., note 277, p. 38 à 47; M.M.R. FREEMAN, « Environment, Society and Health Quality », loc. cit., note 281, p. 54 à 59; Milton M.R. FREEMAN, « Tradition and Change: Problems and Persistence in the Inuit Diet », dans I. DE GARINE et Geoffrey A. HARRISON, Coping with Uncertainties in Food supply, Oxford, Clarendon Press, 1988, p. 150; Edwin S. HALL, Craig GERLACH et Margaret B. BLACKMAN, In the National Interest: A Geographically Based Study of Anaktuvuk Pass Iñupiat Subsistence Through Time, Barrow, North Slope Borough, 1985; Chase HENSEL, « Yup'ik Identity and Subsistence Discourse: Social Resources in Interaction », (2001) 25 Études Inuit/Inuit Studies 223; Chase HENSEL, Telling Our Selves. Ethnicity and Discourse in Southwestern Alaska, Oxford, Oxford University Press, 1996; Henry P. HUNTINGTON, Wildlife Management and Subsistence Hunting in Alaska, Seattle, University of Washington Press, 1992, p. 32 à 47; J.A. KRUSE, loc. cit., note 281; Carole LÉVESQUE, Dominique DE JURIEW, Catherine LUSSIER et al., « Between Abundance and Scarcity: Food and the Institution of Sharing Among the Inuit of the Circumpolar Region During the Recent Historical Period », dans G. DUHAIME (dir.), op. cit., note 25, p. 106-107; James S. MAGDANZ, Charles J. UTHERMOHLE et Robert WOLFE, The Production and Distribution of Wild Food in Whales and Deering, Alaska, Technical Paper no. 259, Juneau, Alaska Department Fish and Game, Division of Subsistence, 2002, [http://www.subsistence.adfg.state.ak.us/geninfo/publctns/subabs.cfm?region=arctic] (avril 2008); MARTIN, op. cit., note 25, p. 91 à 119; Mark NUTTALL, Protecting the Arctic. Indigenous Peoples and Cultural Survival, Londres, Harwood Academic Publishers, 1998, p. 40-41, 97-98; E. SEARLES, loc. cit., note 246, p. 57; Jean-Jacques SIMARD et al., Tendances Nordiques. Les changements sociaux 1970-1990 chez les Cris et les Inuit du Québec. Une enquête exploratoire, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1996, p. 109 à 126; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, loc. cit., note 25; Peter J. USHER, « Inuvialuit Use of the Beaufort Sea and its Resources, 1960-2000 », (2002) 55(2) Arctic 18, p. 18 à 28 [ci-après « Inuvialuit Use »]; E.E. WEIN, M.M.R. FREEMAN et J. MAKUS, loc. cit., note 281.

<sup>&</sup>lt;sup>337</sup> T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 56; C. HENSEL, *op. cit.*, note 336, p. 64-65. Pour une description des nombreuses tâches liées à la chasse à la baleine, voir Tom LOWENSTEIN, *Some Aspects of Sea Ice Subsistence Hunting in Point Hope, Alaska*, Barrow, North Slope Borough Coastal Management Plan, 1981; J.S. MAGDANZ, C.J. UTHERMOHLE et R. WOLFE, *op. cit.*, note 336, p. 67 à 104.

<sup>&</sup>lt;sup>338</sup> T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 56; C. HENSEL, *op. cit.*, note 336, p. 64-65.

significative des membres de la communauté, hommes, femmes et enfants<sup>339</sup>. En conséquence, elle contribue à la vitalité sociale et culturelle des communautés inuit<sup>340</sup>.

Selon les données de l'*Enquête sur les conditions de vie dans l'Arctique* menée en 2001 au sein des communautés inuit canadienne, 70% des Inuit d'âge adulte avaient récolté de la nourriture traditionnelle dans l'année précédant l'enquête<sup>341</sup>, dont 81% au Nunavik et 70% au Nunavut<sup>342</sup>. Une étude menée en Alaska en 2000 indique que dans la région arctique de l'État, 63% des ménages pratiquent des activités de chasse alors que 78% pratiquent des activités de pêche<sup>343</sup>.

Sur le plan symbolique, la subsistance remplit une fonction identitaire significative<sup>344</sup>. En effet, de nombreux Inuit se reconnaissent et se valorisent toujours dans une certaine mesure par leur rapport singulier à la terre, celui-ci imprégnant les règles, les traditions et les croyances liées à l'exercice des activités de subsistance<sup>345</sup>. L'exercice de la subsistance, ainsi que la consommation de la nourriture « inuit », constituent une frontière sociale et culturelle à partir de laquelle sont distingués le « nous » et « l'autre »<sup>346</sup>. L'organisation de la production participe par ailleurs en partie à la définition des rôles

<sup>&</sup>lt;sup>339</sup> Id.

<sup>&</sup>lt;sup>340</sup> M.M.R. FREEMAN, « Small-Scale Whaling », *loc. cit.*, note 54, p. 171. À propos de la chasse à la baleine, l'auteur écrit notamment: « Therefore it is not surprising that among peoples who hunt and consume whales (or who did so until recently), the act of whaling and celebrating the whale is in varying degrees retained as a core feature of their social, symbolic, aesthetic, ceremonial, and spiritual cultures to this day. Add to this the significant contribution a landed whale makes to the economic and food security of a small hunting community, and it is easy to understand the primary place whales and whaling continues to have in the mind and social life of these societies today. »

<sup>&</sup>lt;sup>341</sup> STATISTIQUES CANADA, op. cit., note 29, p. 9.

<sup>&</sup>lt;sup>342</sup> Id.

<sup>&</sup>lt;sup>343</sup> R.J. WOLFE, *op. cit.*, note 281, p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>344</sup> T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 48 à 59; M.M.R. FREEMAN, « Small-Scale Whaling », *loc. cit.*, note 54, p. 173; M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, *op. cit.*, note 286, p. 38 à 44; C. HENSEL, *op. cit.*, note 345, p. 64-65.

<sup>345</sup> T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 48 à 72 (voir particulièrement les extraits d'entrevues reproduits aux

<sup>&</sup>lt;sup>345</sup> T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 48 à 72 (voir particulièrement les extraits d'entrevues reproduits aux pages 48 et suivantes); R.A. CAULFIELD, *loc. cit.*, note 336, p. 75; R.G. CONDON, P. COLLINGS, G. WENZEL *et al.*, « Modern Food Sharing Networks and Community Integration in the Central Canadian Arctic », *loc. cit.*, note 336, p. 301; R.G. CONDON, P. COLLINGS et G. WENZEL, « The Best Part of Life: Subsistence Hunting, Ethnicity, and Economic Adaptation Among Young Adult Inuit Males », *loc. cit.*, note 336, p. 31; M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA, R.A. CAULFIELD *et al.*, *op. cit.*, note 336, p. 20 à 22; C. HENSEL, *loc. cit.*, note 336; C. HENSEL, *op. cit.*, note 336; E. SEARLES, *loc. cit.*, note 246, p. 57.

p. 57.
<sup>346</sup> R.G. CONDON, P. COLLINGS et G. WENZEL, « Modern Food Sharing Networks and Community Integration in the Central Canadian Arctic », *loc. cit.*, note 336, p. 301; C. HENSEL, *loc. cit.*, note 336; C. HENSEL, *op. cit.*, note 336; E. SEARLES, *loc. cit.*, note 246, p. 57.

sexuels et générationnels<sup>347</sup>. Ainsi, alors que la chasse aux gros gibiers est généralement exercée par les hommes, les femmes sont la plupart du temps responsables des tâches liées à la transformation des prises et des activités de pêche et de cueillette<sup>348</sup>. Aussi, certaines tâches sont généralement réservées aux personnes plus âgées, par exemple la coupe du saumon chez les Yupiit de Bethel, en Alaska<sup>349</sup>.

Le don, en particulier de nourriture, joue toujours un rôle important dans les cultures et l'organisation économique et sociale des communautés inuit<sup>350</sup>. Le partage de la nourriture du terroir constitue l'un des véhicules de solidarités communautaires permettant à plusieurs individus, pratiquant ou non des activités liées à la subsistance, d'accéder aux aliments du terroir dont ils ont besoin<sup>351</sup>. De plus, le partage de la nourriture est source de respect et de prestige au sein des sociétés inuit<sup>352</sup> et contribue à la construction et à la

<sup>&</sup>lt;sup>347</sup> G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, *loc. cit.*, note 25, p. 96; C. HENSEL, *loc. cit.*, note 336, p. 113 à 139.

<sup>&</sup>lt;sup>348</sup> C. HENSEL, *op. cit.*, note 336, p. 61, 134 à 137.

<sup>&</sup>lt;sup>349</sup> Chase Hensel explique que les tâches les plus délicates de la coupe du saumon ne sont exécutées que par les femmes plus âgées au sein de la communauté Yup'ik de Bethel (C. HENSEL, *op. cit.*, note 336, p. 61 à 63).

R.L. BARSH, *loc. cit.*, note 244, p. 161; R.A. CAULFIELD, « Food Security in Arctic Alaska: A Preliminary Assessment », *loc. cit.*, note 336, p. 83-84; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 173-174; R.G. CONDON, P. COLLINGS et G. WENZEL, « Modern Food Sharing Networks and Community Integration in the Central Canadian Arctic », *loc. cit.*, note 336, p. 301; R.G. CONDON, P. COLLINGS et G. WENZEL, « The Best Part of Life: Subsistence Hunting, Ethnicity, and Economic Adaptation Among Young Adult Inuit Males », *loc. cit.*, note 336, p. 42; G. DUHAIME, R. AUCLAIR, N. BERNARD *et al.*, *op. cit.*, note 25, p. 4, 10; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, *loc. cit.*, note 25, p. 96; M.M.R. FREEMAN, « Small-Scale Whaling », *loc. cit.*, note 54, p. 171; C. LÉVESQUE, D. DE JURIEW, C. LUSSIER, *et al.*, *loc. cit.*, note 336, p. 103 à 115; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 119 à 139; Heather MYERS, « The Changing Food Economy in Nunavut: Will Country Food Stores Secure Nunavut's Food Supply », dans G. DUHAIME (dir.), *op. cit.*, note 25, p. 95 [ci-après: « Changing Food Economy »]; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25; R. WOLFE, *op. cit.*, note 281.

<sup>351</sup> ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, Division of subsistence, Cooperation in the Production ofWild Food. Juneau, 1990, [en lignel [http://www.subsistence.adfg.state.ak.us/geninfo/publctns/articles.cfm) (avril 2008), p. 3. Tel que le souligne cette publication, « Subsistence hunting, fishing and gathering are not solitary pursuits. Subsistence involves structured and predictable cooperation in the production, distribution, and exchange of wild foods. Most households in rural Alaska receive wild foods from a traditional network. Some - like the elderly - receive most of their wild foods from shared production. »; R.L. BARSH, loc. cit., note 244, p. 161. Cet auteur formule explicitement le lien entre les traditions de partage de la nourriture et la sécurité alimentaire: « As a measure of added food security, each community maintains a web of exchange relations and reciprocal resource-access privileges with other groups, often at considerable distances. »; M. CHABOT, loc. cit., note 25, p. 27-28; M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 173 à 176; M.M.R FREEMAN, « Small-Scale Whaling », loc. cit., note 54, p. 175.

<sup>&</sup>lt;sup>352</sup> ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, op. cit., note 351, p. 2; M. CHABOT, loc. cit., note 25, p. 30.

reproduction des liens sociaux<sup>353</sup>. Enfin, le partage participe à la socialisation des jeunes par l'acquisition de valeurs, d'attitudes et de comportements jugés désirables<sup>354</sup>.

La pratique des activités de subsistance, envisagée comme un lieu d'éducation, favorise la perpétuation de l'inuktitut et des savoirs inuit, souvent désignés par les termes « savoirs traditionnels » ou « savoirs écologiques traditionnels » <sup>355</sup>. Pour les fins de notre propos, et au risque de ne point leur rendre justice <sup>356</sup>, nous nous contenterons ici de décrire ces savoirs comme un système dynamique et holistique <sup>357</sup> de connaissances, de pratiques et de croyances fondées sur l'expérience et l'expérimentation et produites dans un contexte social, culturel et spirituel particulier <sup>358</sup>. Ils portent sur divers aspects du monde naturel, y

<sup>353</sup> M. CHABOT, loc. cit., note 25, p. 30.

<sup>&</sup>lt;sup>354</sup> *Id.* Voir également M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 173 à 176, 214.

<sup>&</sup>lt;sup>355</sup> Voir par exemple Fikret BERKES, « Traditional Ecological Knowledge in Perspective », dans Julian T. INGLIS (dir.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*, Ottawa, International Program on Traditional Knowledge, Canadian Museum of Nature, 1993; Peter J. USHER, « Traditional Ecological Knowledge in Environmental Assessment and Management », (2000) 53(2) *Arctic* 183 [ci-après : « Traditional Ecological Knowledge »]. Pour les difficultés liées à l'utilisation de cette terminologie, particulièrement le renvoi à la « tradition » et à l'« écologie », voir Paul NADASDY, *Hunters and Bureaucrats. Power, Knowledge, and Aboriginal-State Relations in the Southwest Yukon*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 119 à 123 et Mark G. STEVENSON, « Indigenous Knowledge in Environmental Assessment », (1996) 49(3) *Arctic* 278, p. 280.

<sup>356</sup> Soulignons qu'il n'existe aucun consensus parmi les spécialistes des sciences sociales quant à la définition des « savoirs écologiques traditionels autochtones ». Nous ne mentionnons ici que les éléments qui reviennent presque constamment. Il s'agit en fait d'une construction allochtone, utilisée notamment dans les processus de cogestion des ressources naturelles. Plusieurs Inuit ignorent en fait la signification de ces termes, tel qu'en témoigne l'extrait suivant d'une entrevue avec un Inuk accomplie par Nicole Gombay dans le cadre d'une recherche au Nunavut: « Traditional knowledge? Never heard of it. I didn't even know I had it. What's the world thinking of it for? » (Adamie; témoignage reproduit dans M.G. STEVENSON, *loc. cit.*, note 355, p. 280, citant Nicole GOMBAY, *Bowheads and Bureaucrats: Indigenous Knowledge and Natural Resource Management in Nunavut*, mémoire de maîtrise en Études de l'environnement et des ressources (Environmental and Resource Studies), University of Waterloo, 1995, [non publié], p. 81).

<sup>&</sup>lt;sup>357</sup> Mark NUTTALL, « Critical Reflections on Knowledge Gathering in the Arctic », dans Louis-Jacques DORAIS, Murielle NAGY et Ludger MÜLLER-WILLE (dir.), *Aboriginal Environmental Knowledge in the North*, Quebec, GÉTIC, Université Laval, 1998, p. 21; Martha JOHNSON (dir.), *Lore. Capturing Traditional Environmental Knowledge*, Ottawa, Dene Cultural Institute/International Development Research Center, 1992, p. 7.

<sup>&</sup>lt;sup>358</sup> Fikret BERKES, Sacred Ecology: Traditional Ecological Knowledge and Resource Management, Philadelphie, Taylor & Francis, 1999; Fikret BERKES, « Indigenous Knowledge and Resource Management Systems in the Canadian Subarctic », dans Fikret BERKES, Carl FOLKE et Johan COLDING (dir.), Linking Social and Ecological Systems. Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 98; Fikret BERKES et Helen FAST, « Aboriginal Peoples: The Basis for Policy-Making Toward Sustainable Development », dans Ann DALE et John B. ROBINSON (dir.), Achieving Sustainable Development, Vancouver, University of British Columbia Press, 1996, p. 206, 214 à 222; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, op. cit., note 92, p. 514; M. JOHNSON, op. cit., note 357, p. 3-4; M. NUTTALL, op. cit., note 336, p. 72; M. NUTTALL, loc. note 357, p. 21, 31; M.G. STEVENSON, loc. cit., note 280 à 282; P.J. USHER, « Traditional Ecological Knowledge », loc. cit., note 355, p. 34 à 38.

compris les relations des êtres humains entre eux et des êtres humains et de l'environnement, les processus naturels tels les habitudes et comportements des espèces fauniques et végétales, les caractéristiques de la neige et de la glace, les techniques de récolte des ressources fauniques et végétales ainsi que la transformation et la consommation des ressources du terroir<sup>359</sup>. Ils sont transmis oralement, de génération en génération, notamment sous forme d'histoires, de chants, de rituels ou encore par la toponymie, ainsi que par la participation aux activités familiales et communautaires<sup>360</sup>.

Selon certaines études, la perte des savoirs autochtones, imputable entre autres à la scolarisation obligatoire et aux contraintes du marché du travail, est l'un des facteurs à l'origine de la désaffection des jeunes pour l'exercice des activités de subsistance<sup>361</sup>. La perte du savoir-faire contribuerait ainsi à la dépendance aux aliments du marché. En outre, ces savoirs favorisent la sécurité alimentaire des Inuit en assurant que le prélèvement, la transformation et la consommation des aliments du terroir soient effectués de façon efficace et sécuritaire<sup>362</sup>. Par exemple, la fermentation, l'une des méthodes traditionnelles inuit de préparation de la viande et du poisson, exige des connaissances techniques approfondies afin de prévenir les risques de botulisme<sup>363</sup>.

En somme, la subsistance comporte de nombreux bénéfices sociaux, économiques, culturels et spirituels. Ces bénéfices sont fort bien résumés dans le passage suivant tiré du deuxième rapport du Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord, qui mérite d'être cité dans son intégralité:

<sup>363</sup> C. HENSEL, *op. cit.*, note 336, p. 145-146.

<sup>&</sup>lt;sup>359</sup> Fikret BERKES, « Indigenous Knowledge and Resource Management Systems in the Canadian Subarctic », *loc. cit.*, note 358, p. 98; F. BERKES et H. FAST, *loc. cit.*, note 358, p. 206, 214 à 222; M. JOHNSON, *op. cit.*, note 357, p. 3-4; M. NUTTALL, *op. cit.*, note 336, p. 72; M. NUTTALL, *loc. cit.*, note 357, p. 21; P.J. USHER, « Traditional Ecological Knowledge », *loc. cit.*, note 355, p. 34 à 38.

<sup>&</sup>lt;sup>360</sup> F. BERKES et H. FAST, *loc. cit.*, note 358, p. 206; M. JOHNSON, *op. cit.*, note 358, p. 6-7; M. NUTTAL, *op. cit.*, note 336, p. 71; M. NUTTALL, *loc. cit.*, note 357, p. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>361</sup> ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, *op. cit.*, note 273, p. 83; L. H.M. CHAN et H.V. KUNHLEIN, *loc. cit.*, note 280, p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>362</sup> ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, *op. cit.*, note 351, p. 2; T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 51; M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, *op. cit.*, note 277, p. 47; C. HENSEL, *op. cit.*, note 336, p. 58; Ruth ONIANG'O, Joseph ALLOTEY, Serah J. MALABA, « Contribution of Indigenous Knowledge and Practices in Food Technology to the Attainment of Food Security in Africa », (2004) 69(3) *Journal of Food Science* 87 à 91; P.J. USHER, « Inuvialuit Use », *loc. cit.*, note 336, p. 25.

Hunting, fishing and gathering of wild resources and the subsequent sharing of those items with individuals throughout the community are social activities bringing together individuals, families and generations, and are often the focus of celebrations and festivities. In this way, they form and maintain an important social fabric among individuals which supports community health and well-being. [...] Further, these activities are opportunities for the transfer of knowledge between generations and the maintenance of language, as they necessitate and use traditional knowledge and components of Aboriginal languages, thus passing on information about hunting techniques, places and local history while on the land. Similarly, the preparation of traditional/country foods provides opportunities for coming together, learning and sharing among individuals in communities. The link between Aboriginal people and the land, seas and waterways they travel and use is also regarded in a spiritual sense as an offering or gift. This spiritual relationship with the environment is expressed, maintained and strengthened by the ongoing practices of hunting, fishing and gathering of resources in a respectful way. Specifically, in regards to social and mental health, traditional/country foods and related activities are reported to define and maintain aspects of identity and Aboriginal culture. 364

On ne saurait ainsi simplement remplacer la nourriture du terroir par des aliments du marché de valeur nutritive similaire sans affecter substantiellement le mode de vie des communautés inuit et de nombreuses familles et individus<sup>365</sup>. Interdire ou restreindre sévèrement l'exercice des activités de subsistance aurait pour conséquence de priver plusieurs Inuit d'une nourriture significative sur le plan culturel, ce qui constitue en soi une source d'insécurité alimentaire, en plus d'ébranler les fondements des économies alimentaires arctiques.

# 2.2.3- L'importance de la terre et de ses ressources pour les économies alimentaires arctiques

S'ajoutant à ses bénéfices nutritionnels, sociaux, culturels et identitaires, la subsistance, dans sa dimension matérielle, joue un rôle économique avéré. Les économies arctiques sont souvent qualifiées de « mixtes », en ce qu'elles sont fondées sur une interaction dynamique entre l'économie de marché et l'économie de subsistance<sup>366</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>364</sup> PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, *op. cit.*, note 281, p. 71.

<sup>&</sup>lt;sup>365</sup> M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, *op. cit.*, note 277, p. 42: « There are important reasons why traditional Inuit foods cannot be substituted for by imported foods of approximately equivalent values, even if the people in question could afford the high price of imported substitutes. The principal reason that adequate substitutes cannot be found is that the social and cultural values associated with traditional foods relate not just to their consumption, but importantly to all phases of their acquisition, distribution, and processing prior to being consumed. ». Voir aussi C. HENSEL, *op. cit.*, note 336, p. 64.

<sup>&</sup>lt;sup>366</sup> Ces économies sont aussi souvent qualifiées d'« économies de subsistance » ou, en langue anglaise, de « subsistence-based economies » ou « mixed subsistence-market economies ». Voir notamment M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 19-20; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 91 à 93; Jens DAHL, « The Integrative and

Marcelle Chabot a résumé le fonctionnement des économies mixtes de l'Arctique dans les termes suivants:

[L'économie mixte est] basée sur la chasse et la pêche de groupes domestiques restreints qui, grâce à l'utilisation de moyens techniques modernes, maintiennent une production principalement orientée vers la satisfaction des besoins familiaux et communautaires. Ces activités sont réalisées grâce à la participation d'un ou de plusieurs membres de l'unité domestique à un travail salarié, à l'exploitation commerciale intensive (pêcheries) ou extensive (fourrure) des ressources, ou à la participation à des programmes d'aide gouvernementale. Ces revenus sont notamment réinvestis dans l'achat et l'opération des moyens de production.<sup>367</sup>

Le coût élevé de la vie dans les régions nordiques, y compris de la nourriture importée, est un fait bien documenté<sup>368</sup>. Par exemple, selon une étude publiée en 2000, il existe une différence d'environ 69,1% entre les prix de la nourriture dans les supermarchés des communautés du Nunavik et de la ville de Québec<sup>369</sup>. Ces coûts ne sont pas neutralisés

Cultural Role of Hunting and Subsistence in Greenland », (1989) 13(1) Études Inuit Studies 23; G. DUHAIME, R. AUCLAIR, N. BERNARD et al., op. cit., note 25, p. 7; G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, loc. cit., note 25; G. DUHAIME, « Tradition, Modernity and Food Among Northern Peoples », loc. cit., note 57, p. 3; Gérard DUHAIME, Alexandre MORIN, Heather MYERS et al., « Food Networks in the North American Arctic », dans G. DUHAIME (dir.), op. cit., note 25, p. 63; G. DUHAIME et N. BERNARD, loc. cit., note 281, p. 227-228; M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, loc. cit., note 277, p. 81-82; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 91 à 139; H. MYERS, « Changing Food Economy », loc. cit., note 350, p. 95 à 97; M. NUTTALL, op. cit., note 336, p. 40 à 44; STATISTIQUES CANADA, op. cit., note 29, p. 14; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, loc. cit., note 25, p. 176; P.J. USHER, « Inuvialuit Use », loc. cit., note 336, p. 24; R. WOLFE, op. cit., note 281, p. 3-4; R.J. WOLFE et R.J. WALKER, loc. cit., note 25, p. 68. Pour une description des principaux modèles de développement économique des communautés autochtones nordiques, voir Peter D. ELIAS, « Models of Aboriginal Communities in Canada's North », (1997) 24 International Journal of Social Economics 1241.

<sup>367</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 92-93. Voir également P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 177-178 et R. WOLFE, *op. cit.*, note 281, p. 3-4.

<sup>368</sup> Marian L. CAMPBELL, « Food Prices in the North: a Threat to Food Security », dans Jill OAKES et Rick RIEWE (dir.), *Issues in the North*, Volume 2, Edmonton, Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 1997, p. 107 à 109; G. DUHAIME, P. FRÉCHETTE, J.-F. LANGLAIS *et al.*, *op. cit.*, note 24; G. DUHAIME, A. MORIN, H. MYERS *et al.*, *loc. cit.*, note 366, p. 65; M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, *op. cit.*, note 277, p. 99; E.S. HALL, C. GERLACH et M.B. BLACKMAN, *op. cit.*, note 336, p. 6-7; J. LAWN et N. LANGNER, *op. cit.*, note 282; J. LAWN et D. HARVEY, *op. cit.*, note 273; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, *op. cit.*, note 281, p. 6, 71 à 75; STATISTIQUES CANADA, *op. cit.*, note 29, p. 9.

produits trouvés dans les épiceries du Nunavik est de 5,01 \$. Le prix moyen pour ces mêmes denrées dans la région de la ville de Québec est de 2,96 \$. Ces chiffres doivent cependant être interprétés avec prudence, s'agissant simplement d'une moyenne mathématique de l'ensemble des prix des produits sélectionnés, sans considération du poids de chaque article. De plus, la méthode utilisée présume que les mêmes produits sont consommés dans la région de Québec, alors que d'autres études démontrent que les comportements de consommation sont différents dans les deux régions. Ces résultats donnent néanmoins une idée de l'ampleur des différences du coût de la vie dans l'Arctique et dans les communautés situées plus au sud. Selon cette étude, les habitants du Nunavik dépensent 44% de leur budget total dans l'épicerie, comparativement à 12%

par les revenus des Inuit, ceux-ci étant en moyenne moins élevés que ceux des ménages des régions plus au sud, particulièrement si l'on tient compte du taux de natalité élevé au sein des communautés inuit<sup>370</sup>. Cette réalité doit encore être considérée en corrélation avec le fait qu'au sein de la plupart des communautés inuit, la disponibilité des aliments importés est incertaine, leur variété est limitée et leur fraîcheur souvent discutable<sup>371</sup>. En conséquence, les institutions liées à la subsistance, dont le partage de la nourriture, jouent un rôle important dans les économies alimentaires inuit<sup>372</sup>.

Distribuée au sein des réseaux coutumiers de partage, la nourriture du terroir tend à être économiquement plus accessible que la nourriture du marché pour un nombre élevé d'individus<sup>373</sup>. En effet, bien que l'exercice des activités de subsistance requiert des investissements monétaires substantiels, la nourriture obtenue par l'exercice de ces activités est largement redistribuée au sein de la communauté, contrairement à la nourriture

chez les habitants de la région de Québec. Les auteurs soulignent que l'on observe des réalités similaires dans

plusieurs pays du tiers monde (p. 16). <sup>370</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 31; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 328 à 331; G. DUHAIME, P. FRÉCHETTE, J.-F. LANGLAIS et al., op. cit., note 24, p. 17; M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, op. cit., note 277, p. 81; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 49 à 51, 110 (cet auteur souligne le contexte néo-colonial dans lequel s'inscrit le marché de l'emploi au Nunavik, marqué par le fait que les Inuit n'ont souvent pas accès aux emplois bien rémunérés, ces derniers étant en grande partie occupés par une main d'oeuvre provenant de l'extérieur de la région.); PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, Human Health, op. cit., note 281, p. 6, 71 à 75; J.-J. SIMARD et al.,

*op. cit.*, note 336, p. 58, 92 à 94. <sup>371</sup> R.A. CAULFIELD, *loc. cit.*, note 336, p. 75; G. DUHAIME, P. FRÉCHETTE, J.-F. LANGLAIS *et al.*, op. cit., note 24, p. 9, 16; J. LAWN et N. LANGNER, op. cit., note 282; J. LAWN et D. HARVEY, op. cit., note 273; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, Human Health, op. cit., note 281, p. 6, 71 à 75.

<sup>&</sup>lt;sup>372</sup> Plusieurs études ont démontré que de nombreuses personnes dans les communautés inuit ne pourraient se procurer la nourriture dont elles ont besoin si elles ne pouvaient obtenir gratuitement des aliments du terroir. Voir notamment L. H.M. CHAN et H.V. KUNHLEIN, loc. cit., note 280, p. 3; G. DUHAIME, A. MORIN, H. MYERS et al., loc. cit., note 366, p. 66; M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, op. cit., note 277, p. 45; P.J. USHER, « Inuvialuit Use », loc. cit., note 336, p. 24; G. DUHAIME, R. AUCLAIR, N. BERNARD et al., op. cit., note 25, p. 4 à 6, 10; G. DUHAIME et N. BERNARD, loc. cit., note 281, p. 227; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 107-108; PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, Human Health, op. cit., note 281, p. 6, 71 à 75; STATISTIQUES CANADA, op. cit., note 29, p. 14. Selon Marcelle Chabot: « It has recently been suggested, however, that the general standard of living of Inuit households remains barely above the low-income threshold, according to Canadian standards [...]. In other words, Inuit would be considered as collectively poor. Therefore it can be concluded that the relatively generalized low standard of living of the Inuit contributes to maintaining and reinforcing sharing practices and cooperation. » (M. CHABOT, loc. cit., note 25, p. 31).

<sup>&</sup>lt;sup>373</sup> STATISTIQUES CANADA, *op. cit.*, note 29, p. 14; P.J. USHER, « Inuvialuit Use », *loc. cit.*, note 336, p. 24.

du marché<sup>374</sup>. De fait, les systèmes inuit de production et de distribution de la nourriture du terroir sont caractérisés par un certain degré de *spécialisation* dans la production vivrière<sup>375</sup>. De nombreuses recherches ont démontré qu'un nombre limité de « superménages »<sup>376</sup> récoltent des quantités de nourriture excédant leurs besoins pour ensuite les distribuer au sein de la famille élargie et de la communauté suivant certaines règles, coutumes et traditions<sup>377</sup>. Selon ces mêmes études, la majorité des ménages participe aussi à la récolte des aliments du terroir, mais de façon moins intensive que les « super-ménages »<sup>378</sup>. Enfin, certains ménages ne produisent que peu ou pas de nourriture du terroir et reçoivent la nourriture dont ils ont besoin des autres ménages ou du congélateur communautaire, dans les communautés où un tel système de redistribution de la production vivrière fut mis en place<sup>379</sup>.

Ainsi, les personnes qui ne peuvent elles-mêmes participer aux activités de subsistance, soit en raison de leur âge, d'un handicap, de leurs responsabilités familiales ou pour tout autre motif, pourront avoir accès à une nourriture nutritive et significative sur le plan culturel par le biais des réseaux de distribution familiaux ou communautaires. Il en est de même des personnes qui sont dépourvues des ressources suffisantes pour pouvoir se procurer la nourriture dont elles ont besoin sur le marché<sup>380</sup>.

Les chiffres suivants, tirés d'études réalisées dans la région arctique de l'Alaska, illustrent éloquemment cette dynamique particulière des économies vivrières inuit et leur

<sup>375</sup> R.A. CAULFIELD, *loc. cit.*, note 336, p. 86; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 178.

<sup>&</sup>lt;sup>374</sup>M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 173 à 176; E. SEARLES, *loc. cit.*, note 246; STATISTIQUES CANADA, *op. cit.*, note 29, p. 14;.

cette expression est utilisée afin de désigner les ménages pratiquant de façon intensive la chasse, la pêche et la cueillette. Ces « super-ménages » sont généralement caractérisés par la présence d'un homme chef de famille et par leur capacité d'accéder à des ressources monétaires et à de l'équipement de production. Voir R.A. CAULFIELD, *loc. cit.*, note 336, p. 86; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 146; J.S. MAGDANZ, C. UTERMOHLE et R.J. WOLFE, *op. cit.*, note 336, 57 à 66.

<sup>&</sup>lt;sup>377</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 146, 154; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 178; R.J. WOLFE, *op. cit.*, note 281, p. 3-4.

<sup>&</sup>lt;sup>378</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>379</sup> *Id.*; voir aussi G. DUHAIME, M. CHABOT et M. GAUDREAULT, *loc. cit.*, note 25, p. 113.

<sup>&</sup>lt;sup>380</sup> ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, *op. cit.*, note 351, p. 3; R.L. BARSH, *loc. cit.*, note 244, p. 161; M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 27-28; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 173 à 176; G. DUHAIME, A. MORIN, H. MYERS *et al.*, *loc. cit.*, note 366, p. 66-67; M.M.R FREEMAN, « Small-Scale Whaling », *loc. cit.*, note 54, p. 175; M.M.R. FREEMAN, E.E. WEIN et D.E. KEITH, *op. cit.*, note 277, p. 45; R.J. WOLFE, *op. cit.*, note 281, p. 3-4.

contribution à la sécurité alimentaire des individus. Dans les communautés de la région arctique de l'Alaska, 63% des ménages pratiquent la chasse et 78% des ménages pratiquent la pêche, alors que 92% des ménages rapportent consommer du gibier et 96% affirment consommer du poisson obtenu par la voie des réseaux de distribution coutumier<sup>381</sup>. Aussi, des chercheurs ont démontré que 30% des ménages sont à la source de 70% ou plus de la production, mesurée en termes de poids<sup>382</sup>. Selon l'*Enquête sur les conditions de vie dans l'Arctique*, 96% des ménages inuit canadiens partagent des aliments du terroir avec des personnes à l'extérieur de leur foyer<sup>383</sup>. Ainsi, les réseaux coutumiers de distribution de la nourriture favorisent la sécurité alimentaire des Inuit en rendant économiquement accessible auprès d'un plus grand nombre d'individus une nourriture nutritive et acceptable sur le plan culturel<sup>384</sup>.

L'importance économique des aliments du terroir est aussi parfois exprimée selon leur valeur marchande. Par exemple, selon une étude de Marcelle Chabot, la valeur de remplacement<sup>385</sup> de la production vivrière au Nunavik s'établit à 3 233\$ par ménage annuellement<sup>386</sup>, soit un peu plus de 300 \$ par mois<sup>387</sup>. Robert J. Wolfe a établi la valeur de remplacement de la production vivrière pour la région arctique de l'Alaska à 31 521 765 \$ USD si la valeur de remplacement est établie à 3\$ USD la livre, et à 52 536 275 \$ USD dans l'hypothèse où la valeur de remplacement est plutôt de 5 \$ USD la livre<sup>388</sup>.

La production vivrière exige cependant des investissements monétaires considérables de la part des ménages inuit afin d'acquérir le matériel nécessaire à

<sup>&</sup>lt;sup>381</sup> R.J. WOLFE, *op. cit.*, note 281, p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>382</sup> R.A. CAULFIELD, *loc. cit.*, note 336, p. 86; J.S. MAGDANZ, C.J. UTERMOHLE, et R.J. WOLFE, *op. cit.*, note 336, p. 57-58.

<sup>&</sup>lt;sup>383</sup> STATISTIQUES CANADA, op. cit., note 29, p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>384</sup> G. DUHAIME, R. AUCLAIR, N. BERNARD *et al.*, *op. cit.*, note 25, p. 10; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 107-108. Ce dernier auteur souligne que plusieurs familles comptent sur le congélateur municipal pour se procurer leur approvisionnement alimentaire.

La méthode de la « valeur de remplacement » consiste à multiplier le volume total de la production vivrière par le prix d'une nourriture équivalente au plan nutritionnel sur le marché.

<sup>&</sup>lt;sup>386</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 287. Ce montant a été ajusté afin de tenir compte des coûts de la production vivrière, des revenus rapportés par leur exploitation et des achats de nourriture du terroir sur le marché.

<sup>&</sup>lt;sup>387</sup> T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 115.

<sup>&</sup>lt;sup>388</sup> R.J. WOLFE, *op. cit.*, note 281, p. 3. L'auteur a multiplié le volume de la production vivrière annuelle dans la région arctique de l'Alaska (10 507 255 livres) par la somme de 3\$ USD la livre (hypothèse 1) et dans un deuxième temps par la somme de 5\$ USD la livre (hypothèse 2).

l'exercice des activités de subsistance, dont des embarcations à moteur, des motoneiges et véhicules tout-terrain, des filets, des armes à feu, des munitions, de l'essence et de l'équipement de camping<sup>389</sup>. Certaines études démontrent par le fait même une corrélation positive entre le revenu et le niveau de production vivrière<sup>390</sup>. En effet, un revenu élevé permet d'acquérir un équipement performant de chasse et de pêche qui mitigerait les impacts sur les activités vivrières du temps consacré à un emploi rémunéré<sup>391</sup>. Le manque d'argent est par ailleurs un facteur souvent invoqué par les Inuit afin de justifier le fait qu'ils ne participent pas aux activités de subsistance<sup>392</sup>.

Les possibilités d'emplois dans les communautés inuit sont limitées et les emplois disponibles sont souvent à temps partiel, temporaires ou saisonniers<sup>393</sup>. Les Inuit tirent leurs revenus monétaires de diverses sources, dont les emplois rémunérés, les prestations gouvernementales, la vente de la production domestique et, dans certains cas, des programmes de support aux chasseurs<sup>394</sup>. Dans plusieurs cas, les personnes qui ne chassent

<sup>&</sup>lt;sup>389</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 99-100, 308, 351; M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 19; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, *op. cit.*, note 92, p. 438.

<sup>&</sup>lt;sup>390</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 19 à 21; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 102, 360; G. DUHAIME, R. AUCLAIR, N. BERNARD *et al.*, *op. cit.*, note 25, p. 7; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 178.

<sup>&</sup>lt;sup>391</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 99 à 103, 154. Marcelle Chabot nuance cette proposition en précisant qu'un travail trop contraignant, dont les conditions ne permettent pas l'exercice d'activités vivrières, diminuera la production, peu importe la performance de l'équipement acquis par le pourvoyeur (p. 100). Aussi, les contraintes de temps ont un effet sur l'organisation de la récolte et sur la sélection des ressources prélevées. La chasse sera ainsi orientée vers des espèces plus faciles à capturer, tels plusieurs espèces de poisson et le caribou, plutôt que vers les espèces dont la capture exige des efforts plus soutenus, comme les mammifères marins (p. 103).

<sup>&</sup>lt;sup>392</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 99-100, 125.

<sup>393</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 26; Gérard DUHAIME, « Le pluriel de l'Arctique. Travail salarié et rapports sociaux en zone périphérique », (1991) 23(2) *Sociologie et Société* 113, p. 115. Gérard Duhaime et Marcelle Chabot ont suggéré que cette caractéristique des économies inuit serait plus attribuable au choix des individus qu'à la structure de l'économie, suivant une éthique rationnelle du travail discontinu. Tel que l'explique Marcelle Chabot: « In Nunavik, the labour market is characterized by part-time, seasonal, and occasional employment. [...] It is problematic to attribute this phenomenon to the economic structure of the region. Rather, this feature of the labour market seems to result from a preference for part-time waged employment, which better suits a lifestyle partly based on production activities.[...] Indeed, as seen for super-hunter households, not having regular waged employment is a strategy that allowed the male head to maintain a substantial harvest. » (M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 26; Gérard DUHAIME, « Le pluriel de l'Arctique », *loc. cit.*, note 393, p. 119 à 123); H. MYERS, « Changing Food Economy », *loc. cit.*, note 350, p. 95).

p. 95).

394 Les organismes gouvernementaux et paragouvernementaux fournissent la majeure partie des emplois dans les communautés inuit. Les emplois dans l'entreprise privée relèvent de divers secteurs, dont l'exploitation des matières premières (minéraux, pétrole et gaz naturel), le tourisme, la construction, les transports et les services. La production domestique, pour sa part, comprend notamment la vente de produits d'art, d'artisanat, de vêtements, de pelleteries, de poisson et, dans certaines régions, de venaison (voir notamment R.A.

ni ne pêchent elles-mêmes partageront avec un individu participant activement aux activités de subsistance une partie de leur revenu ou encore leur fourniront du matériel de chasse et de pêche en échange d'une part de leur production<sup>395</sup>.

De la fin des années 1950 jusqu'aux années 1970, plusieurs spécialistes des sciences humaines ont posé l'hypothèse du caractère transitoire de l'économie mixte, hypothèse alors tenue pour avérée au sein des milieux politiques<sup>396</sup>. Selon la pensée dominante de cette période, le développement de l'économie de marché allait éradiquer graduellement l'économie vivrière, dans un processus inévitable de modernisation et d'acculturation<sup>397</sup>. Ce processus était encouragé par les politiques de développement économique et social destinées aux communautés autochtones nordiques, qui consistaient essentiellement à sédentariser les autochtones dans des communautés dites « modernes », à encourager leur intégration au système d'éducation dominant et leur entrée dans l'économie de marché<sup>398</sup>.

Ces présomptions ne se sont toutefois pas matérialisées et ces politiques ont d'ailleurs été l'objet d'une forte résistance au sein des communautés autochtones nordiques, y compris les Inuit<sup>399</sup>. Aujourd'hui, plusieurs spécialistes des sciences sociales s'entendent pour affirmer que les économies mixtes ne constituent pas un stade intermédiaire entre les économies pré-capitalistes et l'économie de marché<sup>400</sup>. L'économie vivrière et l'économie marchande seraient en fait complémentaires, imbriquées l'une dans

CAULFIELD, *loc. cit.*, note 336, p. 78 à 83; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 181 à 204, 311 à 314; M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 21; G. DUHAIME et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 281, p. 231.

<sup>&</sup>lt;sup>395</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 27; M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 101, 358-359; G. DUHAIME, R. AUCLAIR, N. BERNARD *et al.*, *op. cit.*, note 25, p. 7.

<sup>&</sup>lt;sup>396</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 20; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 176. Voir notamment Nelson H. GRABURN, *Eskimos Without Igloos: Social and Economic Development in Sugluk*, Boston, Little Brown, 1969; Robert F. MURPHY et Julian H. STEWARD, « Tappers and Trappers: Parallel Process in Acculturation », (1956) 4 *Economic Development and Cultural Change* 335 à 355.

<sup>&</sup>lt;sup>397</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 20; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 176.

<sup>&</sup>lt;sup>398</sup> P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 177.

<sup>&</sup>lt;sup>400</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 20; J. DAHL, *loc. cit.*, note 366; Thomas D. LONNER, « Subsistence as an Economic System in Alaska: Theoretical Observations and Management Implications », dans Steve J. LANGDON (dir.), *Contemporary Alaskan Native Economies*, Lanham (MD), University Press of America, 1986, p. 15; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 15 à 20; P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 177.

l'autre<sup>401</sup>. Leur viabilité repose sur « leur intégration structurelle réciproque », de façon à assurer « une flexibilité indispensable aux conditions de vie dans une région caractérisée par la fluctuation des ressources, du travail salarié et du marché mondial pour les produits primaires. »<sup>402</sup> La sécurité alimentaire des Inuit sera ainsi favorisée par le renforcement des piliers des économies mixtes, soit la subsistance et le marché, et de leur intégration structurelle réciproque<sup>403</sup>.

De surcroît, nombre d'institutions et d'auteurs ont souligné la contribution des économies vivrières au développement durable<sup>404</sup> qui, dans le contexte particulier de l'Arctique, a été défini comme « un développement qui cherche à assurer le bien-être des humains par l'utilisation équitable et démocratique des ressources d'une société, tout en préservant les différences culturelles et le milieu naturel pour les générations à venir. »<sup>405</sup> Le modèle de l'économie mixte contribuerait au développement durable en favorisant la diversification des activités économiques dans le respect et l'intégrité des cultures autochtones locales, à la condition toutefois de s'exercer dans le respect de la biodiversité et des écosystèmes locaux<sup>406</sup>. Ainsi, selon plusieurs auteurs, les économies mixtes de l'Arctique représentent « le moyen le plus efficace de favoriser la vitalité économique des collectivités du Nord »<sup>407</sup> dans le respect des exigences du développement durable. Tel que l'exprime Oran Young:

While the importance of the cash economy in Arctic communities has grown substantially over time, the traditional or informal economy has remained an essential component of economic life for the permanent residents of the Arctic. Given the remoteness, sparse population, and limited infrastructure of the region, it seems likely that a healthy informal

<sup>&</sup>lt;sup>401</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 93, s'appuyant sur T.D. LONNER, *op. cit.*, note 400; G. DUHAIME, « Le pluriel de l'Arctique », *loc. cit.*, note 393, p. 119 et suivantes; G. DUHAIME et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 281, p. 227; G. DUHAIME, A. MORIN, H. MYERS *et al.*, *loc. cit.*, note 366, p. 65.

<sup>&</sup>lt;sup>402</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 93, traduisant la pensée de J. DAHL, *loc. cit.*, note 366, p. 23 et de T.D. LONNER, *loc. cit.*, note 400, p. 15. Voir également P.J. USHER, G. DUHAIME et E. SEARLES, *loc. cit.*, note 25, p. 177.

<sup>&</sup>lt;sup>403</sup> S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME *et al.*, *loc. cit.*, note 30, p. 56-57: « In order to ascertain the conditions for food security in Arctic Alaska, one must adopt an integrated view of subsistence activities and the wage economy and consider them as a single socio-economic reality. » (p. 57).

 <sup>404</sup> Voir notamment F. BERKES et H. FAST, *loc. cit.*, note 358, p. 206, 234 à 247, 254; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, *op. cit.*, note 92, p. 437-438, 519 à 551; CHAMBRE DES COMMUNES, *op. cit.*, note 100, p. 113 à 195; O.R. YOUNG, *op. cit.*, note 22, p. 215.
 405 CHAMBRE DES COMMUNES, *op. cit.*, note 100, p. 113.

<sup>406</sup> *Id.*, p. 151 à 169.

<sup>407</sup> *Id.*, p. 113 à 116.

economy constitutes a necessary condition for sustainable development in the Arctic over the foreseeable future. [...] Sustainable development in the Arctic consequently requires a concerted effort to secure and nurture the informal economies already in operation in the region. 408

En considération de ce qui précède, nous concluons que tant en raison de facteurs liés à la santé, à la culture et à l'économie, la sécurité alimentaire des Inuit sera favorisée par le maintien et la reproduction de leurs économies fondées sur l'interaction dynamique de la subsistance et de l'économie de marché. Cette conclusion nous amène à présent dans le domaine de la mise en oeuvre de la sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate.

<sup>&</sup>lt;sup>408</sup> O.R. YOUNG, op. cit., note 22, p. 217.

# CHAPITRE 3. PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE PROTECTION JURIDIQUE EFFECTIVE DE L'ACCÈS DES INUIT À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES DANS UNE PERSPECTIVE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Tel que nous le concevons<sup>409</sup>, le concept de sécurité alimentaire décrit un *état d'être*, un *résultat*. Il ne renseigne pas sur les impératifs de sa mise en oeuvre, qui seront notamment tributaires de la façon dont la nourriture est récoltée, transformée, distribuée, acquise et finalement consommée au sein d'une population donnée<sup>410</sup>. Les caractéristiques des économies alimentaires locales et régionales varieront sensiblement en fonction de divers facteurs, dont la géographie, la démographie, l'économie et la culture<sup>411</sup>. La réalisation de la sécurité alimentaire exige ainsi la prise en compte de la spécificité des systèmes alimentaires locaux et régionaux et des vulnérabilités propres à ces systèmes<sup>412</sup>.

Nous avons vu au chapitre précédent qu'au sein des peuples inuit, les activités de subsistance, y compris la consommation des aliments du terroir, favorisent la sécurité alimentaire en raison de leur contribution à la santé, à la culture, et aux économies locales et régionales<sup>413</sup>. À l'instar de nombreux autres peuples autochtones<sup>414</sup>, la capacité des Inuit d'accéder à long terme à la terre et aux ressources naturelles, et en conséquence leur sécurité alimentaire, font toutefois l'objet de nombreuses menaces, dont la pollution environnementale, les changements climatiques, la réduction de la biodiversité, les impacts

<sup>&</sup>lt;sup>409</sup> SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, précité, note 13, par. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>410</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc.cit.*, note 12, p. 140 à 142.

<sup>&</sup>lt;sup>411</sup> Archangel BYARUHANGA RUKOOKO, « Modern Human Rights Law in Specific Cultural Contexts: An Example of Traditional Power and Food Entitlement System », dans W.B. EIDE et U. KRACHT (dir.), op. cit., note 7, p. 461; G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, loc. cit., note 12, p. 140 à 142; Rolf KÜNNEMANN et SANDRA EPAL-RATJEN, *The Right to Food: A Resource Manual for NGOs*, Londres, FIAN International, 2005, p. 65; S. MAXWELL, loc.cit., note 12, p. 161; S. MAXWELL et M. SMITH, loc.cit., note 12, p. 39.

<sup>&</sup>lt;sup>412</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 140 à 142; R. KÜNNEMANN et S. EPAL-RATJEN, *op. cit.*, note 7, p. 65; S. MAXWELL, *loc. cit.*, note 12, p. 161; S. MAXWELL et M. SMITH, *loc. cit.*, note 12, p. 39; A. OSHAUG, W.B. EIDE et A. EIDE, *loc. cit.*, note 231, p. 503, 505.

<sup>&</sup>lt;sup>413</sup> Supra Première partie: 2.2.

<sup>&</sup>lt;sup>414</sup> Voir à cet égard Marcus COLCHESTER, Tom GRIFFITHS, Fergus MACKAY *et al.*, « Indigenous Land Tenure: Challenges and Possibilities », dans FAO, *Réforme agraire, Colonisation et Coopérative agricole*, Rome, 2004, [en ligne] [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5407t/y5407t00.pdf] (avril 2008), p. 9; *Rapport Ziegler 2005*, *op. cit.*, note 6.

négatifs des grands travaux de développement sur l'environnement naturel et humain et la compétition pour l'accès à la terre et aux ressources<sup>415</sup>.

L'ordre juridique pourra également constituer une menace à la sécurité alimentaire des Inuit, par exemple en limitant leur accès à la terre et aux ressources naturelles au profit d'intérêts situés à l'extérieur de la région, en criminalisant l'exercice de leurs activités liées à la subsistance, ou encore en permettant la réalisation de grands projets industriels comportant des impacts négatifs sur l'environnement et les sociétés inuit<sup>416</sup>. Le droit pourra en revanche participer à une sécurité alimentaire accrue chez les Inuit en protégeant leur capacité d'accéder durablement à la terre et à ses ressources à des fins de production alimentaire et de développement économique durable<sup>417</sup>.

Dans la présente thèse, nous entendons analyser et comparer, du point de vue de la sécurité alimentaire, les droits territoriaux des Inuit du Nunavik et de l'Alaska. Nous entendons pour ce faire proposer un ensemble de principes directeurs dont l'objet consistera à formuler des standards<sup>418</sup> se rapportant à la protection juridique de l'accès

<sup>&</sup>lt;sup>415</sup> S. CHATURVEDI, *op. cit.*, note 30, p. 233 à 237; L. HUSKEY et T. MOREHOUSE, *loc. cit.*, note 30, p. 129-130; S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME, *et al.*, *loc. cit.*, note 30, p. 57; O.R. YOUNG, *op. cit.*, note 22, p. 56 à 72; 114 à 125.

<sup>&</sup>lt;sup>416</sup> R.L. BARSH, *loc. cit.*, note 244, p. 159; T. CANNON, *loc. cit.*, note 273, p. 137; R.A. CAULFIELD, *loc. cit.*, note 336, p. 87 à 90; G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 145; M.M.R. FREEMAN, « Subsistence Security », *loc. cit.*, note 54, p. 7 à 17; Sophie THÉRIAULT et Ghislain OTIS, « Le droit et la sécurité alimentaire », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 590 à 595; S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME *et al.*, *loc. cit.*, note 30, p. 57; R.J. WOLFE et R.J. WALKER, *loc. cit.*, note 25.

<sup>&</sup>lt;sup>417</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 145; Ghislain OTIS, « Inuit Subsistence Rights Under the James Bay and Northern Quebec Agreement: A Legal Perspective on Food Security in Nunavik », dans G. DUHAIME (dir.), *op. cit.*, note 25, p. 192 à 194; S. THÉRIAULT et G. OTIS, *loc. cit.*, note 416, 590 à 595; S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME *et al.*, *loc. cit.*, note 30, p. 57. Sur le rôle particulier du droit dans la réalisation du droit à l'alimentation, voir Sandra LIEBENBERG, « The Protection of Economic and Social Rights in Domestic Legal System », dans A. EIDE, C. KRAUSE et A. ROSAS (dir.), *op. cit.*, note 51, p.55.

Ainsi en va-t-il de termes comme « délai raisonnable », « faute grave », « erreur manifeste », « contestation de valuation, c'est-à-dire en plaçant le fait auquel on les rapporte sur une échelle de valeurs (étalonnage).

durable des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles dans la perspective de la sécurité alimentaire. Dans l'élaboration de ces principes directeurs, nous nous inspirerons principalement des normes internationales et de la littérature portant sur la sécurité alimentaire et le droit à une nourriture adéquate, en insistant sur les aspects de cette littérature concernant spécifiquement les peuples autochtones. Avec quelques adaptations, les principes directeurs seront ainsi susceptibles d'une application généralisée à l'étude de la sécurité alimentaire des peuples autochtones vivant dans les régions éloignées des grands centres urbains et consommant une quantité significative d'aliments du terroir d'19.

Précisons qu'il ne s'agit pas de déterminer les formes institutionnelles précises ou les termes exacts d'une protection juridique efficace et durable de l'accès par les peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles, ni de construire, sur le plan théorique, un droit des peuples autochtones optimal ou idéal. Les principes directeurs seront définis de façon suffisamment générale et flexible pour que diverses mesures adaptées aux conditions locales et régionales puissent se conformer à leurs exigences<sup>420</sup>. L'évaluation des régimes juridiques du Nunavik et de l'Alaska au regard des principes directeurs reposera ainsi sur un critère de compatibilité (ou proximité), plutôt que de conformité (ou

sérieuse », « valeur locative normale », etc. Si le droit retient du sens ordinaire l'idée de norme ou de modèle, ce n'est plus toutefois d'un modèle préconstitué, mais d'un modèle hypothétique à construire, qu'il s'agit. Et c'est ce qui permet de ranger les standards juridiques dans la catégorie des notions floues ou des normes à contenu variable, en contradiction avec l'image précise et bien définie que donne le standard dans le langage courant. » (André-Jacques ARNAUD (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit,* 2<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993, s.v. « standard »). Voir également Denis ALLAND et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, s.v. « standard ».

<sup>&</sup>lt;sup>419</sup> Notre étude n'aborde pas à la question de l'insécurité alimentaire des Autochtones vivant en milieu urbain. Nous laissons à d'autres chercheurs mieux spécialisés que nous en la matière le soin de révéler les causes et de proposer des pistes de solution à l'insécurité alimentaire vécue par ces populations.

Tel que l'exprime Mireille Delmas-Marty, référant à la notion de marge d'appréciation nationale appliquée par la Cour européenne dans l'interprétation de la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, S.T.E. 5 (*Convention européenne des droits de l'homme*): « « Marge », le mot suggère l'idée d'une certaine possibilité de faire un pas de côté, de s'écarter de quelque chose, de bénéficier d'une certaine latitude. Mais l'expression contient aussi l'idée de mesure: l'écart est limité, le délai n'est point trop long, le « jeu » qui est accordé n'est pas illimité. » (Mireille DELMAS-MARTY et Marie-Laure IZORCHE, « Marge d'appréciation et internationalisation du droit: réflexions sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste », (2001) 46 *Revue de Droit de McGill* 923, p. 925). Voir également Mireille DELMAS-MARTY, *Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil, 2004.

d'identité)<sup>421</sup>. Aussi, ces régimes juridiques seront strictement évalués au regard des exigences de la sécurité alimentaire et non à la lumière d'autres justifications normatives des droits des peuples autochtones, bien que ces deux ensembles de normes puissent se rejoindre à de nombreux égards<sup>422</sup>.

Soulignons également que notre étude se limite à des catégories précises et limitées de menaces posées par le droit à la sécurité alimentaire. Dans la perspective de la sécurité alimentaire, la protection juridique de l'accès durable des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles requiert en effet la mise en place d'institutions relevant de divers domaines du droit, tels que le droit de l'environnement<sup>423</sup>, le droit commercial et le droit de la consommation<sup>424</sup>. L'étude de la sécurité alimentaire des Inuit à travers la lentille de ces divers domaines du droit se révèle trop ambitieuse pour une seule thèse de doctorat. Nous limiterons ainsi notre propos à l'étude d'institutions juridiques qui relèvent plus spécifiquement du droit des peuples autochtones, entendu dans le présent contexte comme le corpus de règles juridiques qui encadre les relations entre les peuples autochtones et les États au sein desquels ils vivent<sup>425</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>421</sup> Encore une fois, tel que l'exprime Mireille Delmas-Marty, « [a]lors que la conformité va de pair avec l'exigence d'identité (c'est-à-dire l'exigence de pratiques nationales strictement conformes à la conduite prescrite par la norme internationale), la compatibilité repose sur une exigence de proximité (c'est-à-dire de pratiques suffisamment proches de la norme internationale pour être jugées compatibles). » (M. DELMAS-MARTY et M.-L. IZORCHE, *loc. cit.*, note 420, p. 933-934. Voir également M. DELMAS-MARTY, *op. cit.*, note 420, p. 68).

<sup>&</sup>lt;sup>422</sup> Ces justifications sont nombreuses et diverses. Nous ferons état des principales d'entre elles plus loin dans la présente thèse: *infra* Troisième partie: 3.4.1.

<sup>&</sup>lt;sup>423</sup> À cet égard voir notamment Paule HALLEY, « La protection juridique de la biodiversité et des activités d'exploitation faunique des Inuit du Nunavik », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 691 et Paule HALLEY et Marie-Josée VERREAULT, « Environmental Law, Sustainable Development, and Food Security in Nunavik », dans G. DUHAIME (dir.), *op. cit.*, note 25, p. 177.

<sup>&</sup>lt;sup>424</sup> Voir notamment Geneviève PARENT et Marie-Claude DESJARDINS, « La sécurité alimentaire durable au Nunavik: les enjeux juridiques de la commercialisation de la viande de caribou et de ses sous-produits par les Inuits », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 749.

<sup>&</sup>lt;sup>425</sup> Nous opposons ici le « droit des peuples autochtones » au « droit autochtone ». Le premier consiste dans le corpus juridique étatique qui encadre les relations entre les peuples autochtones, l'État et la société dominante. Le deuxième réfère plutôt à la production juridique des peuples autochtones, que nous n'entendons pas analyser dans le cadre de la présente thèse. Soulignons toutefois que nous nous intéresserons aussi à des régimes relevant plus spécifiquement du droit de l'environnement lorsque nous discuterons de la participation des Inuit aux processus décisionnels encadrant le développement de leurs territoires ancestraux: voir *infra* Troisième partie: 3.2, 3.3.

Les principes directeurs se rattacheront à deux vastes catégories de règles juridiques qui entretiennent des rapports étroits avec la sécurité alimentaire des peuples autochtones. La première catégorie est composée des règles juridiques qui encadrent l'accès des peuples autochtones à la terre et aux ressources naturelles. Ces règles sont intimement liées à la sécurité alimentaire des peuples autochtones en conditionnant, dans une certaine mesure, leur capacité de pratiquer leurs activités de subsistance sur le territoire ainsi qu'en constituant un capital susceptible de favoriser le développement économique local et régional<sup>426</sup>.

La deuxième catégorie est constituée des règles juridiques qui encadrent la participation des peuples autochtones à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles. Nous verrons que ces règles favorisent la sécurité alimentaire des peuples autochtones en leur permettant d'influer, de manière plus ou moins déterminante, sur les décisions susceptibles d'avoir un impact sur leur capacité d'accéder durablement à la terre et aux ressources naturelles, par exemple les décisions concernant la gestion des ressources fauniques et le développement économique du territoire.

Avant d'énoncer les principes directeurs que nous appliquerons à notre analyse des régimes juridiques du Nunavik et de l'Alaska, il nous apparaît nécessaire d'expliciter davantage les considérations liées à l'accessibilité des ressources et à la gouvernance.

<sup>&</sup>lt;sup>426</sup> Philip ALSTON et Asbjørn EIDE, « Advancing the Right to Food in International Law », dans A. EIDE (dir.), *op. cit.*, note 244, p. 252; Asbjørn EIDE, « Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights », dans A. EIDE. C. KRAUSE et A. ROSAS (dir.), *op. cit.*, note 51, p. 19, 23; Asbjørn EIDE, « The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food », *loc. cit.*, note 222, p. 142; *Rapport Ziegler 2005*, *op. cit.*, note 6, par. 23; S. THÉRIAULT et G. OTIS, *loc. cit.*, note 416, p. 20.

#### 3.1 La sécurité alimentaire et l'accès sécurisé à la terre et à ses ressources

Il est largement reconnu que l'accès à la terre et aux ressources naturelles constitue un facteur crucial dans l'éradication de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté rurale<sup>427</sup>. Au risque de simplifier à l'excès les liens complexes entre les droits fonciers<sup>428</sup> et la sécurité alimentaire, soulignons simplement que pour les sociétés qui dépendent toujours significativement de la terre et de ses ressources à des fins alimentaires, qu'il s'agisse de sociétés agricoles, pastorales ou de chasseurs-cueilleurs, des droits fonciers sécurisés<sup>429</sup> participent à la sécurité alimentaire des collectivités, des ménages et des individus en favorisant, notamment, l'accès direct aux ressources alimentaires du terroir, l'acquisition de revenus par la vente des produits dérivés des récoltes, l'accès au crédit et le développement économique<sup>430</sup>. À l'inverse, l'incapacité partielle ou totale d'accéder à la terre et à ses ressources entraîne la perte d'un accès direct à la nourriture du terroir ainsi

<sup>&</sup>lt;sup>427</sup> Mentionnons notamment S.L. BARRACLOUGH, op. cit., note 52, p. 101 à 103, 129 à 134; R. KÜNNEMANN ET S. EPAL-RATJEN, op. cit., note 7, p. 38; FAO, Le régime foncier et le développement Études sur les régimes fonciers no. 3, Rome, 2003, [en [http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307f/Y4307f00.HTM] (avril 2008), par. 3.1 [ci-après « Régime foncier et développement rural »]; FAO, « La FAO et les régimes fonciers », dans FAO, Réforme agraire, Colonisation Coopérative agricole, Rome, 2003/2, ſen [http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t00.htm] (avril 2008), p. 10 [ci-après « La FAO et les régimes fonciers »]; Rapport Ziegler 2002, op. cit., note 222, pars. 22 et suivants; Observation générale 12, op. cit., note 7, pars. 6 à 13; D. MAXWELL et K. WIEBE, op. cit., note 261, p. 2, 4 à 7; Robert E. ROBERTSON, « Nutrition, Human Rights and Resources », (1996) 21(1) Food Policy 57; M. VIDAR, loc. cit., note 244, p. 152; J. ZIEGLER, op. cit., note 226, p. 148.

<sup>&</sup>lt;sup>428</sup> Soit l'ensemble des institutions qui encadrent les droits à la terre et à ses ressources. Voir D. MAXWELL et K. WIEBE, *op. cit.*, note 261, p.4. Tel que défini par la FAO, « Le régime foncier est le rapport, défini par la loi ou la coutume, qui existe entre des individus ou des groupes relativement aux terres. [...] Ces règles définissent la répartition des droits de propriété sur les terres, les modalités d'attribution des droits d'utilisation, de contrôle et de transfert des terres ainsi que les responsabilités et les limitations correspondantes. Plus simplement, le régime foncier détermine qui peut utiliser quelles ressources pendant combien de temps et dans quelles conditions. » (FAO, *Régime foncier et développement rural*, *op. cit.*, note 427, par. 3.1).

<sup>429</sup> Selon la FAO, « [l]a sécurité des droits fonciers est la certitude que les droits des personnes seront reconnus par les tiers et protégés en cas de contestation spécifique. Si cette sécurité n'est pas garantie, les droits correspondants risquent d'être menacés par des revendications concurrentes et même d'être perdus par suite d'une expulsion. Sans sécurité des droits fonciers, la capacité des ménages à produire de quoi s'alimenter et à bénéficier des moyens de subsistance durable est fortement compromise. » (FAO, *Régime foncier et développement rural*, op. cit., note 427, par. 3.1. Sur la notion de sécurité foncière, voir aussi Élizabeth C. GIANOLA, La sécurisation foncière, le développement socio-économique et la force du droit. Le cas des économies ouest-africaines de plantation (la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali), Paris, L'Harmattan, 2000.

<sup>&</sup>lt;sup>430</sup> S.L. BARRACLOUGH, *op. cit.*, note 52, p. 101 à 103; FAO, « La FAO et les régimes fonciers », *loc. cit.*, note 436, p. 10.

qu'une réduction des revenus, entraînant dans son sillage une vulnérabilité accrue à l'insécurité alimentaire<sup>431</sup>.

La reconnaissance de droits fonciers sûrs et durables en faveur des collectivités et des individus vulnérables est ainsi admise comme une condition essentielle de la réalisation de la sécurité alimentaire en milieu rural<sup>432</sup>. Ceci ressort du *Plan d'action* adopté à l'issue du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, dans lequel les gouvernements se sont engagés à établir « des mécanismes juridiques et autres, selon qu'il conviendra, qui fassent progresser la réforme agraire, reconnaissent et protègent les droits de propriété, d'accès à l'eau et d'usage, pour améliorer l'accès des pauvres et des femmes aux ressources. »433 En outre, dans la perspective du droit à une nourriture adéquate, le deuxième paragraphe de l'article 11 du PIDESC prévoit expressément que « le développement ou la réforme de régimes agraires » constitue l'une des mesures nécessaires à la réalisation du droit fondamental dont jouit toute personne d'être à l'abri de la faim<sup>434</sup>. À ce propos, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels affirme, dans son Observation Générale No. 12, que le droit à une nourriture adéquate est réalisé lorsque chaque personne a physiquement ou économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer, y compris la possibilité de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles 435.

Les rapports entre les droits fonciers et la sécurité alimentaire ont par ailleurs été clairement reconnus dans les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation* 

<sup>431</sup> S.L. BARRACLOUGH, *op. cit.*, note 52, p. 102-103; D. MAXWELL et K. WIEBE, *op. cit.*, note 261, p. 2; Dessalegn RAHMATO, « Agrarian Change and Agrarian Crisis: State and Peasantry in Post-Revolution Ethiopia », (1993) 63(1) *Africa* 36.

<sup>&</sup>lt;sup>432</sup> Rapport Ziegler 2002, op. cit., note 222, pars. 30, 41-42; Observation générale 12, op. cit., note 7, pars. 6, 12 et 13; R.E. ROBERTSON, loc. cit., note 427, p. 66; M. VIDAR, loc. cit., note 244, p. 152. Pour un exemple concret des rapports entre la perte d'accès à la terre et l'insécurité alimentaire, voir le rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, portant sur les résultats de sa mission en Mongolie: ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à l'alimentation. Additif. Mission en Mongolie: rapport présenté à la Commission des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2005/47/Add.2, [en ligne] [http://www.righttofood.org/Mongolie.pdf] (avril 2008), pars. 25 et suivants.

<sup>&</sup>lt;sup>433</sup> SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, précité, note 13, Objectif 1.2 b). Voir également les objectifs 2.1 d) et e). <sup>434</sup> *PIDESC*, art. 11 (2).

<sup>435</sup> *Observation générale 12, op. cit.*, note 7, pars. 6, 12 et 13.

progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées par le Conseil général de la FAO en novembre 2004<sup>436</sup>. Ces directives volontaires ont pour objet d' « apporter aux États des indications pratiques leur permettant d'assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, en vue d'atteindre les objectifs établis dans le plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation » 437. La directive 8.1, directement pertinente à notre propos, se lit comme suit:

Il convient que les États favorisent un accès durable, non discriminatoire et garanti aux ressources et la possibilité de les exploiter, conformément à la législation nationale et au droit international, et protègent les moyens de production grâce auxquels les populations assurent leur subsistance. Il convient que les États respectent et protègent les droits des particuliers concernant des ressources telles que la terre, l'eau, les forêts, les pêches et le bétail et ce, sans aucune discrimination. Le cas échéant, il convient que les États mettent en oeuvre, dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme et des principes du droit, des réformes foncières et autres politiques de réforme, en vue de garantir un accès rationnel et équitable à la terre et de renforcer la croissance au bénéfice des populations démunies. Il convient de prêter une attention particulière à certains groupes de population, comme les éleveurs itinérants et les peuples autochtones, et aux rapports qu'ils entretiennent avec les ressources naturelles.

La nécessité d'accorder une attention particulière à la situation d'insécurité alimentaire des peuples autochtones est reconnue dans plusieurs documents internationaux ainsi que par un nombre grandissant d'auteurs<sup>439</sup>. Ces peuples sont de fait largement considérés vulnérables à l'insécurité alimentaire, notamment en raison des conditions de pauvreté dans lesquelles ils vivent, de la discrimination dont ils sont souvent les victimes au sein de la société majoritaire, de leur marginalisation politique, économique et sociale

<sup>&</sup>lt;sup>436</sup> FAO, *Directives volontaire*, op. cit., note 17.

<sup>&</sup>lt;sup>437</sup> *Id.*, p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>438</sup> *Id.*, p. 17, par. 8.1 (notre souligné). Cette directive est complétée par la directive 8.10, qui prévoit qu' « [i]l convient que les États prennent des mesures visant à promouvoir et à protéger la sécurité de jouissance des droits fonciers, en particulier en ce qui concerne les femmes et les catégories les plus démunies et les plus défavorisées de la société, grâce à une législation protégeant un droit de propriété foncière et autre, égal et sans restriction, incluant le droit d'héritage. Il convient que les États établissent, selon les besoins, des mécanismes juridiques et autres, dans le respect des obligations internationales auxquelles ils ont souscrit dans le domaine des droits de l'homme et conformément à l'état de droit, qui fassent progresser la réforme agraire, pour améliorer l'accès des pauvres et des femmes aux ressources. Ces mécanismes devraient aussi promouvoir la conservation et l'utilisation durable des terres. Il convient d'accorder une attention particulière au cas des communautés autochtones. »

<sup>&</sup>lt;sup>439</sup> S. DAMMAN, *loc. cit.*, note 7, p. 285; R. KÜNNEMANN et S. EPAL-RATJEN, *op. cit.*, note 7, p. 15; *Rapport Ziegler 2005*, *op. cit.*, note 6, par. 19; *Observation générale 12*, *op. cit.*, note 7, par. 13; *Observation générale 14*, *op. cit.*, note 209, par. 27.

ainsi que des processus coloniaux historiques et contemporains avec lesquels plusieurs d'entre eux sont toujours aux prises<sup>440</sup>.

La reconnaissance et la garantie des droits fonciers des peuples autochtones sont ainsi acceptées comme des conditions essentielles de leur sécurité alimentaire<sup>441</sup>. En plus de favoriser un accès direct à une nourriture nutritive et acceptable culturellement ainsi que le développement économique des collectivités autochtones, ces droits participent à leur sécurité alimentaire de même qu'à leur état de santé en général<sup>442</sup> en jouant un rôle clé dans le maintien et l'épanouissement de leurs cultures, de leurs modes de vie et de leurs savoirs<sup>443</sup>. De fait, à l'instar des Inuit, de nombreux peuples autochtones entretiennent des liens singuliers et profonds avec la terre et ses ressources, sur lesquelles reposent les fondements sociaux, spirituels et matériels de leur identité culturelle collective<sup>444</sup>. La

<sup>&</sup>lt;sup>440</sup> S. DAMMAN, *loc. cit.*, note 7, p. 285; R. KÜNNEMANN et S. EPAL-RATJEN, *op. cit.*, note 7, p. 14-15; *Rapport Ziegler 2005*, *op. cit.*, note 6, par. 19; *Observation générale 12*, *op. cit.*, note 7, par. 13; *Observation générale 14*, *op. cit.*, note 209, par. 27.

générale 14, op. cit., note 209, par. 27.

441 P. ALSTON et A. EIDE, loc. cit., note 426, p. 249; S. DAMMAN, loc. cit., note 7, p. 290; A. EIDE, «
Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights », loc. cit., note 426, p. 19, 23; Rapport Ziegler 2005, op. cit., note 6, par. 23; Rapport Ziegler 2002, op. cit., note 222, par. 31; Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 13; Observation générale 14, op. cit., note 209, par. 27; S. THÉRIAULT et G. OTIS, loc. cit., note 416, p. 20.

<sup>&</sup>lt;sup>442</sup> Dans son *Observation générale 14* sur le droit à la santé, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels « note que, dans les communautés autochtones, la santé des individus est souvent liée à celle de la société tout entière et revêt une dimension collective. À cet égard, le Comité considère que les activités liées au développement qui éloignent les peuples autochtones, contre leur gré, de leurs territoires et de leur environnement traditionnels, les privant de leurs sources de nutrition et rompant leur relation symbiotique avec leurs terres, ont des effets néfastes sur leur santé. » (*Observation générale 14, op. cit.*, note 209, par. 27). Voir aussi Lesley MOODY et Isabel CORDUA-VON SPECHT, « Stones: Social Capital in Canadian Aboriginal Communities », dans A. DALE et J. ONYX (dir.), *op. cit.*, note 266, p. 135 à 138.

<sup>&</sup>lt;sup>443</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Volume 2: « Une relation à définir », Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1996, p. 494 à 513; ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), *Les peuples autochtones et leur relation à la terre: document de travail final établi par le Rapporteur spécial, Mme Erica-Irène A. Daes, Conseil Économique et Social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2000/25 [ci-après: «<i>Rapport Daes*»]; M. VIDAR, *loc. cit.*, note 244, p. 152.

A44 Rapport Daes, op. cit., note 443; M. VIDAR, loc. cit., note 244, p. 152. Voir également COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 2, op. cit., note 443, p. 494 à 513; James Sakej YOUNGBLOOD HENDERSON, Marjorie L. BENSON et Isobel M. FINDLAY, Aboriginal Tenure in the Constitution of Canada, Toronto, Carswell, 2000, p. 401 à 418; James Sakej YOUNGBLOOD HENDERSON, « Mikmaq Tenure in Atlantic Canada », (1995) 18 Dalhousie Law Journal 196; ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones: rapport final de M. José Martinez Cobo, Rapporteur spécial, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, vol. V, par. 196 [ci-après: « Rapport Cobo »]; Rapport Daes, op. cit., note 443, par. 12, citant Robert A. WILLIAMS, « Encounters on

sécurité alimentaire des peuples autochtones doit donc être appréhendée dans le contexte global de leurs relations à la terre et aux ressources naturelles<sup>445</sup>. Tel qu'expliqué par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, dont l'extrait pertinent mérite d'être intégralement cité:

Understanding what the right to food means to indigenous peoples is however far more complex than merely examining statistics on hunger, malnutrition or poverty. Many indigenous peoples have their own particular conceptions of food, hunger, and subsistence. In general, it is difficult to conceptually separate indigenous peoples' relationships with food from their relationships to land, resources, culture, values and social organization. Food procurement and consumption of food are often an important part of culture, as well as of social, economic and political organization. Many indigenous peoples understand the right to adequate food as a collective right. They often see subsistence activities such as hunting, fishing and gathering as essential not only to their right to food, but to nurturing their cultures, languages, social life and identity. Their right to food often depends closely on their access to and control over their lands and other natural resources in their territories. For many traditional communities, especially those living in remote regions, access to hunting, fishing and gathering grounds for their subsistence livelihoods is essential for ensuring their adequate nutrition, as they may have no physical or economic access to marketed food. 446

L'importance pour les peuples autochtones de la terre et des ressources naturelles à des fins culturelles, spirituelles et matérielles est par ailleurs reconnue par les instruments internationaux relatifs aux droits des peuples autochtones<sup>447</sup>. Mentionnons notamment l'article 13 de la *Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants* (*Convention No. 169*), dans lequel est soulignée « l'importance spéciale que revêt pour la culture et les valeurs spirituelles des peuples intéressés la relation qu'ils

the Frontiers of International Human Rights Law: Redefining the Terms of Indigenous Peoples' Survival in the World », (1990) *Duke Law Journal* 981.

<sup>&</sup>lt;sup>445</sup> Rapport Ziegler 2005, op. cit., note 6, par. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>446</sup> *Id.* En préparation du *Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après* de 2002, les représentants de peuples autochtones, de Nations et d'organisations non gouvernementales se sont rencontrés au lac Atitlán, au Guatemala, du 17 au 19 avril 2001. Dans le cadre de cette rencontre, ils ont adopté une déclaration dans laquelle ils ont défini le droit à l'alimentation comme suit: « IN AGREEMENT that the content of the Right to Food of Indigenous Peoples is a collective right based on our special spiritual relationship with Mother Earth, our lands and territories, environment, and natural resources that provide our traditional nutrition; underscoring that the means of subsistence of Indigenous Peoples nourishes our cultures, languages, social life, worldview, and especially our relationship with Mother Earth; emphasizing that the denial of the Right to Food for Indigenous Peoples not only denies us our physical survival, but also denies us our social organization, our cultures, traditions, languages, spirituality, sovereignty, and total identity; it is a denial of our collective indigenous existence. » Cette déclaration est reproduite en ligne à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.tebtebba.org/tebtebba\_files/finance/susdev/atitlan.html] (avril 2008).

entretiennent avec les terres ou territoires [...] » 448 et l'article 25 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui affirme que « [l]es peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement, et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures. »449

La capacité des peuples autochtones d'accéder à long terme à la terre et aux ressources naturelles, et donc leur sécurité alimentaire, est cependant fragilisée par les processus politiques et économiques globaux et nationaux, dont les activités de développement industriel exercées sur leurs territoires ancestraux 450. En effet, marginalisés sur les plans économique et politique, les peuples autochtones sont particulièrement vulnérables aux pressions des industries et des gouvernements pour extraire de leurs territoires traditionnels des ressources naturelles convoitées à des fins économiques, dont les minéraux, le pétrole et le gaz naturel, ou encore pour y construire des infrastructures telles des barrages et des routes<sup>451</sup>.

En général, les peuples autochtones ne profitent que peu des bénéfices économiques du développement industriel, y compris des redevances, des taxes, des profits

<sup>&</sup>lt;sup>448</sup> Convention (no 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précité, note 17, article 13. Voir également l'article 23 de cette même convention, qui prévoit que « [l]'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles des peuples intéressés, telles que la chasse, la pêche, la chasse à la trappe et la cueillette, doivent être reconnues en tant que facteurs importants du maintien de leur culture ainsi que de leur autosuffisance et de leur développement économiques. »

<sup>&</sup>lt;sup>449</sup> Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, précité, note 19.

<sup>&</sup>lt;sup>450</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Droits de l'homme et questions autochtones: rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2003/90, pars. 27 et suivants [ci-après: « Rapport Stavenhagen sur les droits de l'homme et les peuples autochtones »]; R. KÜNNEMANN et S. EPAL-RATJEN, op. cit., note 7, p. 15.

M. COLCHESTER, T. GRIFFITHS, F. MACKAY et al., loc. cit., note 414, p. 10; Luke W. COLE et

Sheila R. FOSTER, From the Gound Up. Environmental Justice and the Rise of the Environmental Justice Movement, New York, New York University Press, 2001, p. 134 à 150; S. DAMMAN, loc. cit., note 7, p. 290; A. EIDE, « The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food », loc. cit., note 222, p. 143; Al GEDICKS, « Resource Wars against Native Peoples », dans Robert D. BULLARD (dir.), The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution, Sierra Club Books, San Francisco, 2005, p. 168 à 187; R. KÜNNEMANN et S. EPAL-RATJEN, op. cit., note 7, p. 42 et suivantes; Rapport Ziegler 2005, op. cit., note 6, par. 22; Rapport Stavenhagen sur les droits de l'homme et les peuples autochtones, op. cit., note 450; Rapport Daes, op. cit., note 443, pars. 65 et suivants.

ainsi que des emplois durables et bien rémunérés<sup>452</sup>. En revanche, ils subissent presque invariablement les innombrables impacts négatifs de ces activités, dont la perte ou encore la contamination des terres et des ressources essentielles à l'exercice de leurs activités de subsistance, la réduction de la biodiversité, et même, dans les cas les plus dramatiques, leur déplacement vers de nouveaux territoires<sup>453</sup>. De fait, dans plusieurs cas, la mise en oeuvre de projets dits de « développement » a pour effet d'intensifier la marginalisation, la pauvreté et l'insécurité alimentaire des peuples autochtones en omettant de tenir compte de leurs économies, de leurs besoins et de leurs aspirations, d'assurer leur pleine participation aux bénéfices du développement économique et en ignorant leur droit de définir les conditions de leur propre développement<sup>454</sup>. Tel que le souligne le Rapporteur spécial sur les populations autochtones et leur relation à la terre, Mme. Erica-Irène A. Daes:

C'est sans doute dans le domaine de l'expropriation des terres, des territoires et des ressources autochtones aux fins de l'intérêt économique et du développement nationaux que le legs du colonialisme est le plus marquant. Dans toutes les régions de la planète, on empêche des peuples autochtones d'évoluer dans le sens d'un développement qui leur soit propre et qui soit compatible avec les valeurs, les perspectives et les intérêts qui sont les leurs. Des pouvoirs juridiques, politiques et économiques étendus sont concentrés dans les mains de l'État, qui a du mal à concilier les impératifs du développement et les droits des peuples autochtones sur les terres, les territoires et les ressources.

La mise en oeuvre de projets de développement sur les territoires occupés par les peuples autochtones ou utilisés par eux aux fins de l'exercice de leurs activités de subsistance s'autorise souvent de l'absence de reconnaissance ou encore du non-respect de

<sup>452</sup> Rapport Stavenhagen sur les droits de l'homme et les peuples autochtones, op. cit., note 450, pars. 6 et suivants; Rapport Daes, op. cit., note 443, pars. 65 et suivants.

<sup>455</sup> Rapport Daes, op. cit., note 443, par. 65.

<sup>&</sup>lt;sup>453</sup> S. DAMMAN, *loc. cit.*, note 7, p. 290; R. KÜNNEMANN ET S. EPAL-RATJEN, *op. cit.*, note 6, p. 15; *Rapport Ziegler 2005*, *op. cit.*, note 6, par. 25; *Rapport Stavenhagen sur les droits de l'homme et les peuples autochtones*, *op. cit.*, note 450, pars. 19 et suivants; *Rapport Daes*, *op. cit.*, note 443, pars. 65 et suivants.

<sup>&</sup>lt;sup>454</sup> Rapport Ziegler 2005, op. cit., note 6, par. 18. Par rapport au droit au développement, mentionnons notamment l'article 1 de la Déclaration sur le droit au développement, précité, note 235, qui prévoit que « [l]e droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement ». Pour sa part, le deuxième paragraphe de cette disposition prévoit que « [l]e droit de l'homme au développement suppose aussi la pleine réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui comprend [...] l'exercice de leur droit inaliénable à la pleine souveraineté sur toutes leurs richesses et leurs ressources naturelles. »

leurs droits fonciers<sup>456</sup>. À cet égard le Rapporteur spécial Mme. Erica-Irène A. Daes a d'ailleurs souligné que « [d]u point de vue de la fréquence et de la portée des plaintes, le problème le plus important qui se pose aujourd'hui aux peuples autochtones est celui de la non-délimitation des terres autochtones par les États. »<sup>457</sup> Or tel que le souligne le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler:

The realization of indigenous peoples' right to food often depends crucially on their access to and control over the natural resources in the land and territories they occupy or use. Only then can they maintain traditional economic and subsistence activities such as hunting, gathering or fishing that enable them to feed themselves and preserve their culture and distinct identity. Yet, for centuries, indigenous peoples have been dispossessed of their land, resources and access to water and that trend continues today. 458

À la question de l'accès aux terres et aux ressources s'ajoutent les interférences du droit étatique dans les activités de subsistance des peuples autochtones<sup>459</sup>. Les règles juridiques qui encadrent l'exercice des activités de chasse, de pêche et de cueillette, y compris les règles relatives aux espèces qui peuvent être légalement prélevées, aux limites quantitatives, aux saisons et aux méthodes de chasse et de pêche et à la disposition des prises, reflètent le plus souvent le point de vue et les pratiques de la société majoritaire<sup>460</sup>. Ces outils de gestion des ressources sont souvent incompatibles avec les besoins, traditions, coutumes et croyances des peuples autochtones liés à l'exercice de la

<sup>&</sup>lt;sup>456</sup> M. COLCHESTER, T. GRIFFITHS, F. MACKAY *et al.*, *loc. cit.*, note 414, p. 10; Fergus MACKAY, « Indigenous People's Rights to Lands, Territories and Resources: Selected International and Domestic Legal Considerations », dans FAO, *Réforme agraire*, *Colonisation et Coopératives Agricoles*, Rome, 2004, [en ligne] [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5407t/y5407t00.pdf] (avril 2008), p. 93; *Rapport Ziegler 2005*, *op. cit.*, note 6, pars. 18, 23; *Rapport Stavenhagen sur les droits de l'homme et les peuples autochtones*, *op. cit.*, note 450, pars. 39 et suivants; *Rapport Daes*, *op. cit.*, note 443, pars. 65 et suivants.

<sup>&</sup>lt;sup>457</sup> Rapport Daes, op. cit., note 443, par. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>458</sup> Rapport Ziegler 2005, op. cit., note 6, par. 23.

<sup>&</sup>lt;sup>459</sup> S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUMAIME et al., loc.cit., note 30, p. 67 et suivantes.

<sup>&</sup>lt;sup>460</sup> H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 94 à 98; P. NADASKDI, *op. cit.*, note 355, p. 63-64; S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME *et al.*, *loc. cit.*, note 30, p. 67 à 69. Tel que l'explique Paul Nadaski, à propos de la nation Kluane du Yukon: « [w]ithout doubt, the single most important aspect of Kluane people's way of life is hunting. Kluane people think of themselves first and foremost as a hunting people. But what does that mean? What exactly is "hunting"? Euro-North Americans have deeply ingrained ideas about what it means to hunt (socially, ecologically, morally, and existentially) – ideas that derive from a long tradition of hunting in Europe and its former colonies. [...] Because of this, it is difficult for us not to bring preconceived notions to bear in the course of regulating, legislating, negotiating, or theorizing about hunting, whether Aboriginal or otherwise. » (p. 63).

subsistance, ainsi qu'avec la flexibilité, le dynamisme et la résilience<sup>461</sup> qui caractérisent leurs économies alimentaires<sup>462</sup>. Or, les normes juridiques encadrant l'exploitation de la faune sont le plus souvent accompagnées de sanctions pénales. De plus, les peuples autochtones doivent souvent composer avec la compétition imposée par les autres usagers des ressources fauniques, particulièrement les chasseurs et pêcheur commerciaux et sportifs, ce qui a pour effet d'imposer à plusieurs d'entre eux une pression significative sur leur capacité d'accéder à l'ensemble des ressources dont ils ont besoin<sup>463</sup>.

Soulignons par ailleurs que les menaces à la sécurité alimentaire des Autochtones pourront découler du droit, des coutumes et des traditions de leur communauté, plutôt que des règles et pratiques de la société majoritaire. Par exemple, les règles et les tabous relatifs au partage de la nourriture au sein des communautés autochtones pourront avoir un impact significatif sur l'in/sécurité alimentaire des individus, notamment en restreignant l'accès de certains individus ou groupes d'individus (le plus souvent les femmes) à la production alimentaire 464.

<sup>&</sup>lt;sup>461</sup> Sur cette notion, voir Fikret BERKES, Johan COLDING et Carl FOLKE (dir.), *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 1 à 16.

<sup>&</sup>lt;sup>462</sup> S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME, et al., loc. cit., note 30, p. 67-68.

<sup>&</sup>lt;sup>463</sup> S. CHATURVEDI, *op. cit.*, note 30, p. 233 à 237; L. HUSKEY et T. MOREHOUSE, *op. cit.*, note 30, p. 129-130; S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME *et al.*, *loc. cit.*, note 30, p. 57; O.R. YOUNG, *op. cit.*, note 22, p. 106-107.

<sup>&</sup>lt;sup>464</sup> Par exemple, dans un texte intitulé « Modern Human Rights Law in Specific Cultural Contexts: An Example of Traditional Power and Food Entitlement Systems », Archangel Byaruhanga Rukooko explique le fonctionnement de l'institution traditionnelle du nvineeka (ou « chef de famille ») dans les communautés de l'ouest et du centre de l'Ouganda et de ses rapports avec l'accès des femmes à la nourriture. Le « nyineeka », toujours représenté par un homme, détient le contrôle sur l'ensemble des ressources du ménage, y compris sur la production et la distribution de la nourriture. Ce contrôle s'exprime de différentes façons, y compris par l'obligation imposée aux femmes de réserver à leur époux les aliments les plus prisés. Tel que l'explique l'auteur: « The power of nyineeka was also expressed through selective reservation of specific parts of animals slaughtered in the home. In Buganda, once a hen or cock was slaughtered, the gizzard and the thigh would, as a matter of rule, be reserved for nyineeka or a visitor. In many traditional homes, perhaps even today, having slaughtered a bird (cock or hen) the man would tie the part(s) he would like to eat with a small banana fibre for easy identification. Once the chicken was ready, if would be easily identified for him to eat. This principle of reservation of parts of the animals for nyineeka also applied to goats, sheep and other small animals. For instance, in Ankole, the kidney, the tongue, the chest meat of goats or sheep was never eaten by women or girls. As a taboo it was believed that if women ate goat meat, they would grow beards and would acquire a domineering speech which would, in turn, assist her to usurp or threaten the powers of nyineeka. » Aujourd'hui, du fait notamment l'éducation accrue des femmes, l'autorité du nyineeka s'est affaiblie dans les milieux urbains. Elle est cependant toujours bien réelle en milieu rural. Voir A. BYRUHANGA RUKOOKO, loc. cit., note 411, p. 461.

Pour plusieurs peuples autochtones, ces menaces à la sécurité alimentaire sont exacerbées par l'absence, l'inadéquation, ou l'inaccessibilité des recours afin d'obtenir la sanction des violations de leurs droits fonciers<sup>465</sup>. L'existence de voies de recours accessibles et efficaces est largement reconnue comme un impératif de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation<sup>466</sup>. Les obstacles qui se posent à l'accès à la justice pour les peuples autochtones sont toutefois nombreux. Mentionnons notamment l'absence ou l'inadéquation de recours, le manque de ressources financières afin d'entreprendre les procédures ou de retenir les services d'un avocat, la distance géographique, la discrimination et les préjugés et, enfin, la méconnaissance des lois, des institutions et de la langue des procédures<sup>467</sup>.

Il découle de ce qui précède que la sécurité alimentaire des peuples autochtones requiert que soit garantie leur capacité d'accéder durablement à la terre et aux ressources naturelles, particulièrement à l'encontre de projets de développement industriel entrepris par des intérêts situés le plus souvent à l'extérieur de leurs communautés et comportant des impacts néfastes sur leurs environnements naturel et social. Il reste cependant que compte tenu des coûts associés à l'exercice de la subsistance et à la dépendance accrue aux marchés, notamment à des fins alimentaires, le développement économique et l'accès à des emplois rémunérés constituent également des conditions de la sécurité alimentaire au sein des communautés autochtones<sup>468</sup>. Ces impératifs parfois antagonistes de la sécurité

Rapport Ziegler 2005, op. cit., note 6, par. 23; Rapport Stavenhagen sur les droits de l'homme et les peuples autochtones, op. cit., note 450, par. 46; Rapport Daes, op. cit., note 443, pars. 54 et 57 et suivants; J. ZIEGLER, op. cit., note 226, p. 149.

<sup>&</sup>lt;sup>466</sup> J. ZIEGLER, *op. cit.*, note 226, p. 149; R. KÜNNEMANN ET S. EPAL-RATJEN, *loc. cit.*, note 7, p. 73; M. VIDAR, *loc. cit.*, note 244, p. 158.

<sup>&</sup>lt;sup>467</sup> Rapport Ziegler 2005, op. cii., note 6, par. 23; Rapport Daes, op. cii., note 443, par. 54. Tel que l'explique le Rapporteur spécial Mme Erica-Irène A. Daes: « Il se peut aussi, et cela est le cas de plusieurs pays, qu'il n'existe pas d'ordre juridique prévoyant effectivement un recours, ou que les peuples autochtones ne disposent pas des ressources nécessaires pour rémunérer un défenseur compétent, ou qu'ils ne connaissent pas la langue exigée par les tribunaux ou par les organismes juridiques, ou qu'ils n'aient pas la possibilité de se rendre jusqu'au tribunal ou jusqu'à un organisme juridique, ou bien, tout simplement, qu'ils ignorent qu'ils pourraient disposer de voies de recours. Comme pour l'exercice d'autres droits de l'homme, la pauvreté, l'éloignement géographique et les différences culturelles et linguistiques des peuples autochtones sont autant d'obstacles à la protection de leurs droits fonciers et territoriaux et de leurs droits sur les ressources. »

<sup>&</sup>lt;sup>468</sup> S. CHATURVEDI, *op. cit.*, note 30, p. 144. Tel que l'exprime cet auteur: « Subsistence has never been in a steady state. What we see today is a "mixed subsistence-market" economy [...], an adaptation brought about by contact with other cultures, technological development, changing ecological conditions and population growth. Subsistence activities alone can no longer sustain a rapidly growing population in northern villages,

alimentaire exigeront un arbitrage continu, au sein des communautés autochtones, des intérêts divergents liés à l'usage du territoire et des ressources naturelles.

La sécurité alimentaire des peuples autochtones requiert par ailleurs que l'exercice des activités de subsistance soit encadré par un régime juridique suffisamment flexible pour intégrer leurs ordres juridiques, traditions, coutumes et croyances, à la condition que ces dernières ne nuisent pas à la capacité de tous les individus d'avoir accès à une nourriture suffisante, nutritive et acceptable sur le plan culturel. Elle impose finalement que les peuples autochtones bénéficient de recours efficaces et accessibles dans l'éventualité d'une violation actuelle ou projetée de leurs droits d'accès à la terre et aux ressources naturelles.

La sécurité alimentaire des peuples autochtones requiert cependant davantage que la reconnaissance de leurs droits fonciers. Aussi faut-il qu'ils puissent bénéficier d'une certaine maîtrise des processus décisionnels susceptibles d'avoir un impact sur leurs terres ancestrales et les ressources qui s'y trouvent, ce qui implique leur participation effective à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles.

### 3.2 La sécurité alimentaire et la participation à la gouvernance de la terre et de ses ressources

La notion de gouvernance, polysémique, s'est diversifiée depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle en fonction des fins pour lesquelles elle fut mobilisée, au point de faire dire à plusieurs qu'elle a perdu en chemin une grande partie de sa force normative<sup>469</sup>. Tel que l'affirme Philippe Moreau Defarges, « [s]i la littérature sur la gouvernance prolifère, il n'y a ni théorie ni système de la gouvernance. La notion est floue, contradictoire, évolutive...

nor can they provide indigenous people with an exclusive choice for the future. Only with control over non-renewable resources particularly minerals and hydrocarbons, will they be in a position to determine the proper balance between subsistence activities and resource development [...] » (p. 144).

469 Voir à cet égard le texte d'Olivier PAYE, « La gouvernance. D'une notion polysémique à un concept

<sup>&</sup>lt;sup>469</sup> Voir à cet égard le texte d'Olivier PAYE, « La gouvernance. D'une notion polysémique à un concept politologique », (2005) 36 *Revue Études Internationales* 13. Voir également Paul HIRST, « Democracy and Governance », dans Jon PIERRE (dir.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 13; Philippe MOREAU DEFARGES, *La gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

»<sup>470</sup> En dépit de ses sens multiples et variés, nous sommes d'avis que la notion de gouvernance comporte une valeur heuristique certaine afin de mieux comprendre et expliquer les processus contemporains de reconfiguration et de transformation de l'exercice du pouvoir<sup>471</sup>. Ces processus joueront, tel que nous le verrons, un rôle essentiel dans la réalisation de la sécurité alimentaire des peuples autochtones.

La gouvernance doit être appréhendée comme un système démocratique de gestion, un « processus d'organisation et d'administration des sociétés humaines »<sup>472</sup>. Comme l'explique le professeur Ghislain Otis:

La gouvernance se distingue ainsi du simple « gouvernement ». Elle n'est pas une entité ou un organe dictant sa volonté depuis le sommet du panthéon institutionnel, mais un système où les affaires collectives font l'objet de délibérations, de négociations et d'arbitrages permanents entre gouvernants et gouvernés; les pouvoirs publics apparaissant alors comme l'une des composantes d'un réseau multipolaire d'acteurs essentiels au développement de la société. 473

La gouvernance constitue ainsi une réactualisation du concept d'État moderne, en fondant sa légitimité non pas sur un monopole d'utilisation légitime de la force sur un territoire défini, mais sur l'exemple, le consentement et l'adhésion<sup>474</sup>. Dans l'État de la gouvernance, « [l]'impératif démocratique et l'impératif gestionnaire se rejoignent autour du souci de faire que chaque problème soit assumé par tous ceux qui sont concernés, la bonne mise en oeuvre étant obtenue non par l'obéissance mais par une adhésion vécue à un

<sup>&</sup>lt;sup>470</sup> P. MOREAU DEFARGES, *op. cit.*, note 469, p. 73. Dans les mots d'Olivier Paye: « [d]ire que la gouvernance fait l'objet d'usages multiples et variés depuis que ses emplois se sont réintensifiés il y une dizaine d'années est devenu une affirmation tellement banale qu'on en viendrait presque à penser qu'au sens propre la gouvernance sert à désigner « tout et n'importe quoi ». » (O. PAYE, *loc. cit.*, note 469, p. 16).

<sup>&</sup>lt;sup>471</sup> Jacques L. BOUCHER et Daniel TREMBLAY, « La gouvernance locale: enjeux scientifique et politique », (1999) 30 *Économie et Solidarités* 1, p. 2-3.

<sup>&</sup>lt;sup>472</sup> P. MOREAU DEFARGES, op. cit., note 469, p. 31.

<sup>&</sup>lt;sup>473</sup> Ghislain OTIS, « La gouvernance autochtone avec ou sans la *Charte canadienne*? », (2004-2005) 36 *Revue de droit d'Ottawa* 207, p. 213-214 [ci-après « gouvernance autochtone »]. Voir également P. MOREAU DEFARGES, *op. cit.*, note 469, p. 7, 31; INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE, *Comprendre la gouvernance*, Atelier sur la gouvernance pour le projet Metropolis, Ottawa, 10 et 11 décembre 2001, [en ligne] [http://www.iog.ca/publications/goodgov\_f.pdf] (avril 2008), p. 1; O. PAYE, *op. cit.*, note 469, p. 16-17.

<sup>&</sup>lt;sup>474</sup> Martin ALBROW, « La société en tant que diversité sociale: un enjeu pour la gouvernance à l'ère planétaire », dans ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE), *La gouvernance au XXIème siècle*, Paris, 2002, p. 187, 193.

projet. »<sup>475</sup> L'État, au sens organique, n'a plus le monopole de la production des normes et de la définition de l'intérêt public: le pouvoir est négocié, redistribué, décentralisé et restructuré, en faveur d'une participation accrue des acteurs sociaux « non institutionnels » et « non étatique » ou, dans le lexique consacré, de la société civile<sup>476</sup>. La gouvernance, en somme, désigne « des modes de gouvernement et d'administration plus souples, plus égalitaires, régis par le dialogue, la négociation et le compromis. »<sup>477</sup>

Nous verrons maintenant que la notion de gouvernance, et plus particulièrement l'une de ses principales composantes, la participation de la population aux affaires publiques (ou « gouvernance locale »)<sup>478</sup>, occupent une place primordiale dans les discours de la sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate.

Dans la *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*<sup>479</sup>, les États ont réaffirmé que « [l]a démocratie, la promotion et la protection de tous les droits de l'être humain et des libertés fondamentales, y compris le droit au développement et la pleine participation des hommes et des femmes, sur un pied d'égalité sont des facteurs essentiels pour parvenir à la sécurité alimentaire durable pour tous. »<sup>480</sup> La nécessité d'assurer la participation de l'ensemble des « parties prenantes »<sup>481</sup> aux efforts visant la réalisation de la sécurité alimentaire pour tous est en outre soulignée à maintes reprises dans le *Plan d'action du Sommet mondial de la sécurité alimentaire*<sup>482</sup>. Mentionnons à cet égard qu'à l'issue du Sommet, les États participants se sont donnés pour objectif, notamment, de:

<sup>475</sup> P. MOREAU DEFARGES, op. cit., note 469, p. 123. Voir aussi M. ALBROW, loc. cit., note 474, p. 193.

<sup>&</sup>lt;sup>476</sup> O. PAYE, *loc. cit.*, note 469, p. 16. Voir également J.L. BOUCHER et D. TREMBLAY, *loc. cit.*, note 471, p. 1-2; Guy CHIASSON, « La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public », (1999) 30 *Économie et Solidarités* 7, p. 8, 15-16.

<sup>&</sup>lt;sup>477</sup> P. MOREAU DEFARGES, *op. cit.*, note 469, p. 123. Voir également Luc JUILLET et Caroline ANDREW, « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale: le cas de la ville d'Ottawa », (1999) 30 *Économie et Solidarités* 75, p. 77; O. PAYE, *loc. cit.*, note 469, p. 17-18.

<sup>&</sup>lt;sup>478</sup> J.L. BOUCHER et D. TREMBLAY, *loc. cit.*, note 471, p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>479</sup> SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, précité, note 13.

<sup>&</sup>lt;sup>480</sup> *Id.*, par. 4.

<sup>481</sup> Il s'agit d'une traduction de l'expression anglaise « stakeholders ».

<sup>&</sup>lt;sup>482</sup> Voir notamment le paragraphe 3, l'Engagement Un et l'Engagement Trois du *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, précité, note 13, ainsi que les objectifs se rattachant à chacun de ces engagements. Voir également l'objectif 7.5 du *Plan d'action*, selon lequel les États s'engagent à « [p]artager les responsabilités en vue de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous afin que l'exécution du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation se déroule au niveau le plus bas possible compatible avec la réalisation de

[...] créer un environnement politique stable fondé sur le respect de tous les droits de l'être humain et de toutes les libertés fondamentales, la démocratie, une gestion transparente et responsable des affaires dans toutes les institutions nationales et internationales, publiques et privées, et sur une participation effective et équitable de tous, à tous les niveaux, à la prise des décisions et à l'adoption des mesures affectant leur sécurité alimentaire.<sup>483</sup>

De plus, afin d'assurer la participation effective des agriculteurs, pêcheurs, forestiers, et autres personnes travaillant activement dans le secteur alimentaire, y compris les membres des groupes vulnérables et défavorisés, les gouvernements se sont engagés à renforcer les institutions de gouvernement local en milieu rural et à leur fournir des ressources adéquates, des pouvoirs de décision et des mécanismes pour une participation populaire accrue<sup>484</sup>.

La participation de la population est également posée comme un élément central du droit à une nourriture adéquate et de l'approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme<sup>485</sup>, qui reposent sur certains principes fondamentaux dont la « nécessité de permettre aux individus de concrétiser leur droit de participer à la conduite des affaires publiques, droit à la liberté d'expression et droit de solliciter, d'obtenir et de communiquer des informations, notamment concernant le processus décisionnel lié aux politiques de

],

l'objectif dans les meilleures conditions. Dans l'exécution du Plan d'action, il est reconnu que: a. les individus et les ménages ont un rôle clef à jouer dans les décisions et mesures affectant leur sécurité alimentaire. Ils doivent être habilités et encouragés à participer activement, à titre individuel ainsi que collectivement, par l'intermédiaire des organisations de producteurs, de consommateurs et autres de la société civile. »

<sup>&</sup>lt;sup>483</sup> SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, précité, note 13, par. 14 (objectif 1.1). Cet objectif s'inscrit dans le cadre de l'Engagement Un consacré dans le *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, selon lequel les États doivent « assurer un environnement politique, social et économique propice, visant à instaurer les meilleurs conditions pour l'éradication de la pauvreté et le maintien d'une paix durable, fondé sur la pleine participation des hommes et des femmes sur un pied d'égalité, particulièrement favorable à la sécurité alimentaire pour tous. » Voir également le par. 36 (objectif 3.5).

<sup>484</sup> *Id.*, par. 36 (objectif 3.5). Ces engagements ont été réitérés dans la déclaration du *Sommet mondial de* 

<sup>&</sup>lt;sup>484</sup> *Id.*, par. 36 (objectif 3.5). Ces engagements ont été réitérés dans la déclaration du *Sommet mondial de l'alimentation : ans après*, précité, note 232, par. 5. Sur les rapports entre la sécurité alimentaire, la participation démocratique et la participation citoyenne, voir S. BARRACLOUGH, *op. cit.*, note 52, p. 135 et suivantes et S. MAXWELL, *loc. cit.*, note 12, p. 161.

<sup>&</sup>lt;sup>485</sup> L. HADDAD et A. OSHAUG, *loc. cit.*, note 231, p. 331, 337, 340; R. KÜNNEMANN et S. EPAL-RATJEN, *op. cit.*, note 7, p. 73; K. MECHLEM, *loc. cit.*, note 12, p. 644 à 647; A. OSHAUG, W.B. EIDE et A. EIDE, *loc. cit.*, note 231, p. 509-510; James PAUL, « The Relationship of Political Human Rights to the Hunger Problem », (1987) 30 *Howard Law Journal* 413.

concrétisation du droit à une alimentation adéquate. »<sup>486</sup> Pour sa part, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son *Observation générale No. 12*, affirme que « la formulation et l'application de stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes de responsabilité, de transparence, de participation de la population, de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire »<sup>487</sup>.

Ces impératifs furent réitérés par le Conseil général de la FAO dans les *Directives* volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale<sup>488</sup>, lesquelles requièrent notamment de « donner aux particuliers et à la société civile les moyens de faire pression sur leur gouvernement, pour que celui-ci mette en oeuvre des politiques répondant à leurs besoins spécifiques et afin d'assurer la responsabilité des gouvernements et la transparence des processus étatiques de décision concernant l'application de ces politiques. »<sup>489</sup> En outre, dans l'élaboration de leurs politiques visant la réalisation de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation, « les États sont invités à consulter les organisations de la société civile et les autres principales parties prenantes à l'échelle nationale et régionale, (...), en vue de promouvoir leur participation active à tous les niveaux des stratégies de production agricole et alimentaire. »<sup>490</sup>

Soulignons par ailleurs que la gouvernance et la participation de la population aux affaires publiques constituent un lieu commun des discours du développement durable et du droit au développement<sup>491</sup>, eux-mêmes intimement liés à la sécurité alimentaire et au

<sup>&</sup>lt;sup>486</sup> FAO, *Directives volontaires*, op. cit., note 17, p. 8. Voir également K. MECHLEM, *loc. cit.*, note 12, p. 646-647.

<sup>&</sup>lt;sup>487</sup> Observation générale 12, op. cit., note 7, par. 23.

<sup>&</sup>lt;sup>488</sup> FAO, *Directives volontaires*, op. cit., note 17.

<sup>&</sup>lt;sup>489</sup> *Id.*, directive 1.2.

<sup>&</sup>lt;sup>490</sup> *Id.*, directive 3.8. Voir également les directives 3.9, 5.4, 6.1, 9.9, 10.3, 11.5, 11.11 et 12.2. Mentionnons à cet égard la théorie de l'économiste et du prix Nobel Amartya Sen sur la démocratie et les famines, selon laquelle aucune famine significative n'est jamais survenue ni n'est susceptible de survenir au sein d'États démocratiques indépendants et garants de la liberté de presse, du fait qu'au sein de tels États, la survie politique des dirigeants est tributaire de la volonté populaire exprimée dans le cadre d'élections régulières: A. SEN, *op. cit.*, note 52, p. 152-153; 160 à 188.

<sup>&</sup>lt;sup>491</sup> Parmi les nombreuses publications sur le sujet, mentionnons Georgina AYRE et Rosaly CALLWAY (dir.), *Governance for Sustainable Development. A Foundation for the Future*, Londres, Earthscan, 2005, K.

droit à l'alimentation. En effet, le principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement 492 affirme que « [l]a meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, (...), et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. »493 La participation des populations intéressées, y compris des peuples autochtones, aux processus décisionnels concernant l'environnement occupe également une place centrale dans le plan d'action adopté lors de la Conférence de Rio (l'Agenda 21)494. Mentionnons aussi la Déclaration sur le droit au développement, dans laquelle il est affirmé que « [l]es États doivent encourager dans tous les domaines la participation populaire, qui est un facteur important du développement et de la pleine réalisation de tous les droits de l'homme. »495

MECHLEM, loc. cit., note 12, p. 645; Susan BAKER, Maria KOUSIS, Dick RICHARDSON et al., « The Theory and Practice of Sustainable Development in EU Perspective », dans Susan BAKER, Maria KOUSIS, Dick RICHARDSON et al. (dir.), The Politics of Sustainable Development, Londres, Routledge, 1997, p. 1; COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, op. cit., note 260, p. 330 (notons que la commission ne discute que peu de la participation populaire, ne soulevant la question que dans sa conclusion); A. DALE et J. ONYX, op. cit., note 266; Christiane GAGNON et Marie-Josée FORTIN, « La gouvernance environnementale locale: où est le timonier? », (1999) 30 Économie et Solidarités 94; Darham GHAI et Jessica M. VIVIAN, Grassroots Environmental Action. Peoples's Participation in Sustainable Development, Londres, Routledge, 1992; L. JUILLET et C. ANDREW, loc. cit., note 477, p. 79 à 84; James MEADOWCROFT, « Planning, Democracy, and the Challenge of Sustainable Development », (1997) 18(2) International Political Science Review 167; Leonore NEWMAN et Ann DALE, « The Role of Agency in Sustainable Local Community Development », (2005) 10 Local Environment 477; Evelyn J. PETERS, « Sustainable Development, Food Security and Aboriginal Self-Government in the Circumpolar North », dans G. DUHAIME (dir.), op. cit., note 25, p. 205 [ci-après: « Aboriginal Self-Government »]; Nicholas A. ROBINSON, Parvez HASSAN et Françoise BURHENNE-GUILMIN (dir.), Agenda 21 & The UNCED Proceedings, Commission of Environmental Law of the World Conservation Union, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, New-York, Oceana Publications, 1992-1993 [ci-après: « Agenda 21 »] (l'Agenda 21 est aussi reproduit à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/] (avril 2008); A. SEN, op. cit., note 52, p. 247; M. VIDAR, loc. cit., note 244, p. 157; Heather VOISEY, Christiane BEUERMANN, Liv Astric SVERDRUP et al., « The Political Significance of Local Agenda 21: The Early Stages of Some European Experience », (1996) 1(1) Local Environment 33.

<sup>&</sup>lt;sup>492</sup> Déclaration de Rio, précité, note 260.

<sup>&</sup>lt;sup>493</sup> *Id.*, principe 10.

<sup>&</sup>lt;sup>494</sup> Agenda 21, op. cit., note 491. Voir les chapitres 24 (Global action for women towards sustainable and equitable development), 25 (children and youth in sustainable development), 26 (Recognizing and strengthening the role of Indigenous people and their communities), 27 (Strengthening the role of non-governmental organizations: Partners for sustainable development), 28 (Local authorities initiatives in support of Agenda 21), 29 (Strengthening the role of workers and their trade unions), 30 (Strengthening the role of business and industry), 31 (Scientific and technological community), 32 (Strengthening the role of farmers) et 36 (Promoting education, public awareness and training).

<sup>495</sup> Déclaration sur le droit au développement, précité, note 235, article 8(2).

Les motifs invoqués afin d'expliquer et de justifier l'importance de la participation de la société civile aux processus décisionnels susceptibles d'avoir un impact sur la sécurité alimentaire sont nombreux. Au-delà de l'impératif démocratique, soulignons seulement que la participation des populations intéressées aurait pour effet d'accroître l'efficacité et la légitimité des processus décisionnels, notamment en favorisant l'adoption de décisions mieux adaptées aux besoins et aux valeurs locaux et donc plus susceptibles de gagner l'adhésion des individus<sup>496</sup>. Aussi, il est largement reconnu que la participation de différents acteurs sociaux à l'exercice du pouvoir favorise la capacité des systèmes d'appréhender les problèmes de façon holistique et transversale<sup>497</sup> et permet d'enrichir les processus décisionnels d'un capital accru et diversifié de savoirs, de compétences et d'expériences<sup>498</sup>. À cet égard, la contribution des savoirs locaux aux processus décisionnels, particulièrement dans le domaine de la gestion de la terre et des ressources naturelles, fait l'objet d'une reconnaissance croissante<sup>499</sup>.

Or les peuples autochtones sont le plus souvent marginalisés des sphères de pouvoir. Ils n'ont en conséquence qu'une maîtrise limitée, voire inexistante, des processus décisionnels susceptibles d'affecter leur sécurité alimentaire, y compris de ceux qui concernent les terres et les ressources dont ils dépendent significativement à des fins de production alimentaire<sup>500</sup>. De fait, les politiques et les lois susceptibles d'affecter les

<sup>&</sup>lt;sup>496</sup> A. OSHAUG, W.B. EIDE et A. EIDE, *loc. cit.*, note 231, p. 509; A. SEN, *op. cit.*, note 52, p. 153. Cet avantage est encore plus significatif au sein des sociétés où coexistent différentes cultures et économies alimentaires. Tel que l'expriment Arne Oshaug, Wenche Barth Eide, Asbjørn Eide: « Obviously, the precise nature and form of all culture-related obligations will be highly context specific, and community involvement is required in choosing the precise parameters and appropriate indicators. » (p. 509) Et plus loin: « The way in which people procure their food has a profound economic and social impact. How this is perceived by people themselves in the context of their efforts to try to satisfy also other basic human needs cannot be assessed objectively by an outsider. Community involvement in actively defining the content of state obligations is indispensable... » (p. 510).

<sup>&</sup>lt;sup>497</sup> L. JUILLET et C. ANDREW, *loc. cit.*, note 477, p. 78.

<sup>&</sup>lt;sup>498</sup> *Id.*, p. 77; E. PETERS, « Aboriginal Self-Government », *loc. cit.*, note 491, p. 206.

<sup>&</sup>lt;sup>499</sup> Voir généralement *Agenda 21*, *op. cit.*, note 491, Chapitre 26 («Recognizing and strengthening the role of Indigenous People and their communities »); *Convention sur la biodiversité biologique*, 5 juin 1992, 31 I.L.M. 818, article 8 j); *Déclaration de Rio*, précité, note 260, principe 22; D. GHAI et J. M. VIVIAN, *op. cit.*, note 491, p. 5; E. PETERS, « Aboriginal Self-Government », *loc. cit.*, note 491, p. 206. Nous discuterons plus en détail de la contribution des savoirs autochtones à la gestion des ressources naturelles dans le chapitre de notre thèse portant sur la participation des Inuit à la gouvernance des ressources fauniques, *infra* Troisième partie: 3.3.

<sup>&</sup>lt;sup>500</sup> M. COLCHESTER, T. GRIFFITHS, F. MACKAY *et al.*, *loc. cit.*, note 414, p. 11 à 14; *Rapport Daes*, *op. cit.*, note 443, par. 82.

peuples autochtones, y compris les mesures relatives à l'aménagement, à la gestion et à la protection du territoire et des ressources naturelles, sont le plus souvent élaborées, adoptées et mises en oeuvre sans la participation des peuples autochtones concernés<sup>501</sup>. Dans les mots du Rapporteur spécial sur les peuples autochtones et leurs relations à la terre, Madame Erica-Irène Daes:

[o]n peut bien proclamer les droits des autochtones sur les terres, les territoires et les ressources, mais ce qui souvent fait défaut, c'est l'exercice de l'autonomie interne, c'est-à-dire de l'autorité et du pouvoir de décision en ce qui concerne le développement, l'utilisation des ressources naturelles, ainsi que la gestion et les mesures de conservation. 502

La marginalisation des peuples autochtones au sein des processus décisionnels relatifs au développement économique du territoire et à la gestion des ressources naturelles, y compris des ressources fauniques, constitue une source particulièrement vive d'inquiétudes pour leur sécurité alimentaire 503. Il en résulte en effet que leurs ordres juridiques, savoirs, traditions, coutumes, croyances et besoins liés à l'exercice de leurs activités de subsistance sont souvent ignorés dans l'élaboration, l'adoption et la mise en oeuvre des décisions relatives à la gestion du territoire et des ressources naturelles, menaçant de ce fait même la capacité des individus d'avoir accès à une nourriture suffisante, nutritive et acceptable sur le plan culturel. De plus, soulignons que la marginalisation des peuples autochtones des processus décisionnels concernant le territoire et ses ressources affecte l'efficacité même des systèmes de gestion étatiques, en les privant de sources de savoir inestimables sur l'environnement tout en minant leur légitimité aux yeux des Autochtones 504. Tel que le souligne Evelyn J. Peters dans un texte portant sur le

-

<sup>&</sup>lt;sup>501</sup> M. COLCHESTER, T. GRIFFITHS, F. MACKAY *et al.*, *loc. cit.*, note 414, p. 12 à 14, 21 à 23; *Rapport Stavenhagen sur les droits de l'homme et les peuples autochtones*, *op. cit.*, note 450, par. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>502</sup> M. COLCHESTER, T. GRIFFITHS, F. MACKAY *et al.*, *loc. cit.*, note 414, p. 12 à 14, 21 à 23. Voir aussi *Rapport Daes*, *op. cit.*, note 443, par. 82.

<sup>&</sup>lt;sup>503</sup> H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 92 et suivantes; *Rapport Ziegler 2005*, *op. cit.*, note 6, par. 25; S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME *et al.*, *loc. cit.*, note 30, p. 67 et suivantes. Sur cette question, voir également: *Rapport Stavenhagen sur les droits de l'homme et les peuples autochtones*, *op. cit.*, note 450, et *Rapport Daes*, *op. cit.*, note 443, pars. 68, 82 et 83.

<sup>504</sup> H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 94 à 98; E.J. PETERS, « Organisational Design », loc. cit., note 44; S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME et al., loc. cit., note 30, p. 67 et suivantes. L'imposition de restrictions aux activités de chasse et de pêche incompatibles avec les besoins, la culture et les croyances des peuples autochtones pourront menacer leur capacité d'accéder à long terme à une nourriture suffisante, nutritive et acceptable culturellement de deux façons, l'une directe et l'autre indirecte. D'abord, le système réglementaire pourra empêcher les Autochtones de prélever toute la nourriture dont ils ont besoin en imposant des mesures trop restrictives, par exemple en imposant des quotas insuffisants compte tenu des

développement durable, la sécurité alimentaire et l'autonomie gouvernementale dans l'Arctique circumpolaire:

In order to protect subsistence economies and to develop country food production which is compatible with indigenous cultures, indigenous people require meaningful input into decision-making concerning the environmental impacts of economic development generally, the management of renewable resources, and the development of food production strategies. When decision-makers have real prospects of affecting outcomes, this allows for the insertion of traditional ecological knowledge and practices, which embody indigenous cultural values, world views and institutions. <sup>505</sup>

Les impératifs de la participation des peuples autochtones aux processus décisionnels concernant la gestion du territoire et des ressources naturelles et à la définition des paramètres de leur propre développement sont d'ailleurs clairement reconnus par le droit international relatif aux peuples autochtones. Mentionnons notamment que selon la *Convention No. 169*<sup>506</sup>, les peuples autochtones « doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. (...) » <sup>507</sup> Cette même Convention prévoit de plus que les peuples autochtones ont le droit de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation des ressources naturelles dont sont dotées leurs terres <sup>508</sup>.

besoins alimentaires de la collectivité ou en interdisant le recours à des méthodes de chasse et de pêche efficaces (le plus souvent au nom d'une esthétique de la chasse « équitable » inspirée des pratiques et des valeurs européennes). Ensuite, selon Henry P. Huntington, l'imposition de telles restrictions est susceptible de menacer indirectement la sécurité alimentaire en réduisant l'adhésion et la confiance des usagers dans le système étatique de gestion des ressources naturelles, ce qui aurait pour effet d'inciter les usagers à ignorer les règles qui leur sont imposées et de diminuer l'efficacité des efforts de conservation (voir H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 99). Cette dernière affirmation mérite toutefois d'être nuancée, du fait qu'elle laisse entendre que les Autochtones n'assumeraient pas la responsabilité de conservation des ressources fauniques par leur propre système normatif.

<sup>&</sup>lt;sup>505</sup> E. PETERS, « Aboriginal Self-Government », *loc. cit.*, note 491, p. 209.

<sup>&</sup>lt;sup>506</sup> Convention (no 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précité, note 18.

<sup>&</sup>lt;sup>507</sup> *Id.*, article 7. Voir également l'article 23 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, précité, note 19, selon lequel « [l]es peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. »

<sup>&</sup>lt;sup>508</sup> Convention (no 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, précité, note 18, article 15. Le deuxième paragraphe de cette disposition précise que « [d]ans le cas où l'État conserve la propriété des minéraux ou des ressources du sous-sol ou des droits à d'autres ressources dont sont dotées les terres, les gouvernements doivent établir ou maintenir des procédures pour consulter les peuples intéressés

La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, pour sa part, prévoit notamment que « [1]es peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décision sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures, ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles » 509. Plus spécifiquement, l'article 32 de la Déclaration prévoit dans un premier temps que « [1]es peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres, territoires et autres ressources. » Il précise ensuite que « [1]es États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres. » 510

Enfin, il y a lieu de mentionner que la revendication des peuples autochtones d'une maîtrise accrue sur le territoire et ses ressources fait partie intégrante du discours de *souveraineté alimentaire*, qui fait l'objet d'une attention grandissante depuis environ une décennie<sup>511</sup>. Lancé par Via Campesina, un mouvement international de paysans et de

dans le but de déterminer si et dans quelle mesure les intérêts de ces peuples sont menacés avant d'entreprendre ou d'autoriser tout programme de prospection ou d'exploitation des ressources dont sont dotées leurs terres. [...] »

<sup>509</sup> Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, précité, note 19, article 18. Voir également l'article 19, qui prévoit que « [l]es États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. »

<sup>&</sup>lt;sup>510</sup> *Id.*, article 32(1) et (2). Voir également l'article 26, selon lequel « 1. Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis. 2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis. 3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés. »

<sup>511</sup> A.A. DESMARAIS, op. cit., note 40; GRAIN, « Food Sovereignty: Turning the Global Food System Upside Down », (2005) Seedling 1, [en ligne] [http://www.grain.org/seedling/?id=329] (avril 2008); S. MURPHY, op. cit., note 221; ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Le droit à l'alimentation : rapport présenté à la Commission des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur le droit à

peuples autochtones, lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, le concept fut consacré par une coalition d'organisations non gouvernementales représentant des associations de paysans ainsi que des peuples autochtones lors du sommet parallèle au *Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après* qui s'est tenu à Rome en juin 2002<sup>512</sup>. Il fut alors défini comme suit:

Food sovereignty is the right<sup>513</sup> of individuals, peoples, communities, and countries to define their own agricultural, pastoral, labour, fishing, food and land policies which are ecologically, socially, economically, and culturally appropriate to their own circumstances. It includes the true right to food and to produce food which means that appropriate and to food- producing resources and the ability to sustain themselves and their societies.<sup>514</sup>

Le concept de souveraineté alimentaire, centré sur l'autonomie et le contrôle communautaires et les marchés locaux<sup>515</sup>, incorpore un vaste éventail de sujets liés à l'(in)sécurité alimentaire en milieu rural, dont les réformes foncières, la production locale de la nourriture et l'accès et le contrôle du territoire et des ressources naturelles<sup>516</sup>. Bien que ce concept soit toujours en émergence, impliquant qu'il reste de nombreuses zones grises quant à sa signification et sa portée, il est aujourd'hui bien intégré dans le discours

-

l'alimentation, M. Jean Ziegler, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Commission des droits de l'Homme, 9 février 2004, E/CN.4/2004/10, pars. 24 et suivants [ci-après: « Rapport Ziegler 2004 »]; Peter ROSSET, « Food Sovereignty. Global Rallying Cry of Farmer Movements », (2003) 9(4) Backgrounder 1, [en ligne] [http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2003/f03v9n4.pdf] (avril 2008); VIA CAMPESINA, What is Food Sovereignty?, [en ligne] [http://www.nffc.net/resources/statements/viacamp\_article.pdf] (avril 2008); M. WINDFUHR et J. JONSÉN, op. cit., note 4.

<sup>&</sup>lt;sup>512</sup> Au sujet de ce sommet parallèle, voir M. WINDFUHR et J. JONSÉN, *op. cit.*, note 4, p. 12 à 15.

Tel que souligné par Michael Windfuhr et Jennie Jonsén, le recours au langage du droit dans cette définition est politique et non juridique. Les auteurs soulignent à juste titre que cet usage du mot « droit » ne doit pas être assimilé au droit à l'alimentation reconnu dans le droit international positif. Le concept de souveraineté alimentaire est pour sa part essentiellement politique. M. WINDFUHR et J. JONSÉN, *op. cit.*, note 4, p. 13. La nature du concept de souveraineté alimentaire a ainsi récemment été décrite dans une publication de l'organisation non gouvernementale GRAIN: « Food sovereignty has its roots in life and struggle of peasant, farmers, fishermen and indigenous peoples. [...] food sovereignty springs from the peasant struggles as a need to create strong, radical and inclusive discourse about local realities and needs that can be heard and understood globally. » (GRAIN, *loc. cit.*, note 511, p. 1).

Food Sovereignty: A Right for All, Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, Rome, June 2002, reproduit dans P. ROSSET, *loc. cit.*, note 511, p. 1. Au sujet de cette définition, voir M. WINDFUHR et J. JONSÉN, *op. cit.*, note 4, p. 12-13.

<sup>&</sup>lt;sup>515</sup> GRAIN, *loc. cit.*, note 511, p. 2; P. ROSSET, *loc. cit.*, note 511, p. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>516</sup> GRAIN, *loc. cit.*, note 511, p. 2; S. MURPHY, *op. cit.*, note 221, p. 14; *Rapport Ziegler 2004*, *op. cit.*, note 511, pars. 26 et suivants; M. WINDFUHR et J. JONSÉN, *op. cit.*, note 4, p.13-14.

de nombreuses organisations non gouvernementales et trouve son chemin dans la recherche universitaire <sup>517</sup> et au sein de certaines institutions internationales <sup>518</sup>.

En somme, il résulte de ce qui précède que la sécurité alimentaire des peuples autochtones, y compris des Inuit, requiert leur participation significative et effective aux processus décisionnels concernant la gestion du territoire et des ressources naturelles et, plus généralement, aux processus décisionnels concernant leur développement économique, social et culturel. Elle exige également, tel que nous l'avons souligné à l'égard des droits d'accès au territoire et aux ressources, que soient disponibles des recours et des remèdes accessibles, efficaces et appropriés dans l'éventualité de la violation par l'État de leur droit de participer à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles.

#### CONCLUSION

La sécurité alimentaire exige donc la mise en place de nombreuses institutions juridiques qui, entre autres objectifs, favoriseront la capacité des peuples autochtones d'accéder durablement à la terre et aux ressources naturelles et de participer efficacement à leur gouvernance.

La présente thèse, qui s'intéresse plus particulièrement aux peuples inuit du Nunavik et de l'Alaska, n'a pas l'ambition de couvrir l'ensemble des institutions juridiques pertinentes à la réalisation de leur sécurité alimentaire, notamment les institutions relevant du droit de l'environnement ou du droit commercial. Nous limiterons notre propos à l'analyse des droits territoriaux des peuples inuit concernés, y compris des règles encadrant leurs droits fonciers, leurs droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques (particulièrement sur les terres publiques) et leur participation à la gouvernance du territoire et de ses ressources.

Voir notamment S. MURPHY, op. cit., note 221; Shiri PASTERNAK, War By Other Means: A Genealogy of "Improvement" From John Locke to Genetically Engineered Food Aid, Master thesis in Cultural, Social and Political Thought, Department of English, University of Victoria, 2005 [non publiée]; M. WINDFUHR et J. JONSÉN, op. cit., note 4.

<sup>&</sup>lt;sup>518</sup> Rapport Ziegler 2004, op. cit., note 511.

À partir de notre étude de la sécurité alimentaire et du droit à une nourriture adéquate, appliquée plus particulièrement aux peuples autochtones, nous énonçons ici un ensemble non exhaustif de principes directeurs d'une protection efficace et durable de l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles dans une perspective de sécurité alimentaire. Ces principes directeurs guideront par la suite notre analyse des régimes juridiques du Nunavik et de l'Alaska.

Nous avançons donc que la réalisation de la sécurité alimentaire des peuples autochtones dont les économies alimentaires reposent fortement sur la terre et les ressources naturelles est tributaire de la mise en oeuvre des principes suivants:

- 1. Que ces peuples bénéficient de droits fonciers sûrs et durables leur permettant d'assurer, d'une part, le maintien de leur capacité d'accéder à long terme aux aliments du terroir et, d'autre part, de favoriser un développement économique conforme à leurs besoins et à leurs aspirations;
- 2. Que ces peuples jouissent, sous réserve des impératifs liés à la conservation des ressources, d'un accès sûr et durable aux ressources fauniques et végétales sur l'ensemble de leurs territoires ancestraux à des fins de subsistance et commerciales;
- 3. Que l'exercice de leurs activités de subsistance soit encadré par un régime juridique flexible permettant la réception de leurs ordres juridiques, savoirs, traditions, coutumes, et croyances, ces derniers devant eux-mêmes être conformes aux exigences de la sécurité alimentaire;
- 4. Que ces peuples participent de façon significative et effective aux processus décisionnels relatifs à la gestion et à l'aménagement du territoire, y compris aux processus décisionnels concernant la réalisation de projets de développement économique et la création de parcs nationaux ou d'autres types d'espaces protégés sur leurs territoires ancestraux:

- 5. Que les impacts négatifs des projets de développement sur les économies alimentaires autochtones soient éliminés ou minimisés;
- 6. Que ces peuples participent pleinement et effectivement aux bénéfices découlant des projets de développement économique réalisés sur leurs territoires, y compris aux redevances, aux profits et aux emplois durables et bien rémunérés;
- 7. Que ces peuples participent de façon significative et effective aux processus décisionnels relatifs à la gestion des ressources halieutiques, cynégétiques et végétales, de façon à favoriser une compatibilité accrue entre les règles encadrant l'accès et l'utilisation de la faune et leurs ordres juridiques, savoirs, traditions, coutumes et croyances;
- 8. Que ces peuples bénéficient, dans l'éventualité de la violation effective ou imminente de leurs droits d'accès aux terres et aux ressources ou à la participation à la gouvernance de ces dernières, de recours judiciaires, administratifs ou autres, efficaces et accessibles, adaptés aux réalités et contextes autochtones, devant des autorités indépendantes et impartiales, ainsi qu'à des remèdes appropriés.

Enfin, la sécurité alimentaire exige:

9. Que les allochtones vivant au sein et dans les environs des communautés autochtones et dépendant des ressources fauniques et végétales à des fins alimentaires (plutôt que simplement sportives) bénéficient d'un accès sécurisé à la terre et aux ressources naturelles afin de pouvoir combler leurs besoins.

### DEUXIÈME PARTIE

## SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET SÉCURITÉ FONCIÈRE: LA RECONNAISSANCE ET LA PROTECTION DU TITRE FONCIER DES INUIT AU NUNAVIK ET EN ALASKA

La maîtrise d'un espace foncier constitue un enjeu capital des revendications contemporaines des peuples autochtones<sup>519</sup>. En effet, pour plusieurs de ces peuples, tel qu'il ressort notamment de leurs discours devant les institutions internationales, le maintien de leurs rapports singuliers avec la terre s'avère une condition essentielle de leur survie collective, y compris de leurs cultures, de leurs langues, de leurs savoirs et de leurs économies. De surcroît, tel que nous l'avons vu, la reconnaissance de droits fonciers sécurisés favorise la sécurité alimentaire des peuples autochtones en leur permettant d'accéder directement et durablement à une nourriture saine et acceptable culturellement et en favorisant le bien être socioéconomique de leurs collectivités et des individus qui les composent<sup>520</sup>.

La capacité de ces peuples d'accéder de façon durable à la terre et aux ressources qui s'y trouvent est, dans une certaine mesure, conditionnée par le droit, notamment par les règles encadrant les droits particuliers des peuples autochtones à la terre. Au Nunavik et en Alaska, ces droits sont définis dans divers instruments juridiques, y compris des lois et, au Nunavik, des « accords de revendications territoriales » (aussi désignés par les termes « traités modernes »). Parce qu'ils définissent l'étendue et les modalités des droits des Inuit à la terre et aux ressources naturelles, ces instruments juridiques entretiennent des rapports étroits avec la sécurité alimentaire.

Dans la présente partie de notre thèse, nous entendons révéler ces rapports en analysant et en comparant les droits fonciers des peuples inuit du Nunavik et de l'Alaska

<sup>519</sup> Voir notamment COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 2, op. cit., note 443, p. 494 à 513; J.S. YOUNGBLOOD HENDERSON, loc. cit., note 444; J.S. YOUNGBLOOD HENDERSON, M.L. BENSON et I.M. FINDLAY, op. cit., note 444, p. 406 à 412; Leroy LITTLE BEAR, « Aboriginal Rights and the Canadian 'Grundnorm' », dans Rick J. PONTING (dir.), Ardous Journey: Canadian Indians and Decolonization, Toronto, McClelland and Stewart, 1986, p. 243; Rapport Daes, op. cit., note 443, p. 152; M. VIDAR, loc. cit., note 244, p. 152. Voir aussi la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, précité, note 19.

<sup>520</sup> Supra Première partie: 3.1.

à la lumière de nos principes directeurs d'une protection juridique efficace et durable de l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles dans une perspective de sécurité alimentaire<sup>521</sup>. Le premier chapitre sera ainsi consacré à l'évaluation et à la comparaison de la sécurité juridique relative dont bénéficient les droits fonciers des Inuit du Nunavik et de l'Alaska, entendus ici comme les droits des Inuit se rapportant à la terre (au bienfonds) et aux ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables qui s'y trouvent<sup>522</sup>. Nous tâcherons dans un premier temps de définir la nature, l'étendue et les modalités des droits fonciers des Inuit au Nunavik et en Alaska. Afin d'évaluer le niveau relatif de sécurité foncière des Inuit, nous compléterons l'étude des régimes fonciers pertinents par une évaluation de la maîtrise relative des Inuit sur l'accès, la disposition et les usages de leurs terres.

Le deuxième chapitre sera pour sa part consacré à l'analyse des menaces potentielles aux droits fonciers des Inuit posées par les droits et les intérêts des tiers sur le territoire. Nous porterons d'abord notre attention sur les mécanismes de conciliation des droits des Inuit et de ceux des tiers prévus par les régimes fonciers des Inuit du Nunavik et de l'Alaska. Dans un deuxième temps, nous analyserons la protection relative offerte aux droits fonciers des Inuit par les normes d'ordre constitutionnel, plus particulièrement par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et par les Cinquième et Quatorzième Amendements de la Constitution américaine.

<sup>521</sup> Supra Première partie: conclusion.

<sup>&</sup>lt;sup>522</sup> Hubert REID, Dictionnaire de droit québécois et canadien, 2<sup>è</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1996, s.v. « droit foncier ». Nous étudierons les droits d'accès des Inuit aux ressources halieutiques et cynégétiques sur les terres publiques dans la troisième partie de la présente thèse.

## CHAPITRE I – L'APPROCHE COMMUNAUTAIRE OU CAPITALISTE? LES RAPPORTS DIFFÉRENCIÉS DU FONCIER À LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU NUNAVIK ET EN ALASKA

La sécurité alimentaire des Inuit requiert qu'ils bénéficient de droits fonciers sûrs et durables leur permettant d'assurer, d'une part, leur capacité d'accéder à long terme à la terre et à ses ressources à des fins de production alimentaire et, d'autre part, de favoriser un développement économique durable conforme à leurs besoins et à leurs aspirations. Elle exige également qu'ils participent de façon significative et effective aux processus décisionnels relatifs à la gestion et à l'aménagement de leurs terres, y compris aux processus décisionnels relatifs à la planification et à la mise en œuvre de projets de développement économique<sup>523</sup>.

Tant les Inuit du Nunavik que de l'Alaska jouissent, en vertu du règlement de leurs revendications territoriales, de titres fonciers sur certaines étendues de terres, notamment à l'emplacement même et dans les environs de leurs villages. Au Nunavik, le titre foncier des Inuit fut défini en 1975 par la *CBJNQ*<sup>524</sup>, complétée à l'automne 2006 par l'*ARTIN*, un accord de revendications territoriales portant sur les droits des Inuit dans la région marine du Nunavik. En Alaska, les droits fonciers des peuples autochtones, dont ceux des Inuit, furent définis par une loi du Congrès, l'*ANCSA*<sup>525</sup>, adoptée le 17 décembre 1971, soit quatre ans avant la signature de la *CBJNQ*.

Avant d'aborder l'étude proprement dite de ces régimes au regard des exigences de la sécurité alimentaire, il s'impose de les situer brièvement dans leurs contextes historique, politique et juridique respectifs.

<sup>525</sup> À propos de l'*Alaska Native Claims Settlement Act (ANCSA)*, voir *supra* Première partie: 1.2.1.

<sup>&</sup>lt;sup>523</sup> Il s'agit de nos premier, quatrième, cinquième et sixième principes directeurs: *supra* Première partie: *conclusion*.

Le régime foncier des Inuit du Nunavik est défini au chapitre 7 de la *CBJNQ*. Les dispositions de ce chapitre furent reprises intégralement dans la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q. c. R-13.1 [ci-après *LRT*].

# 1.1 Le contexte historique et politicojuridique de la reconnaissance des droits fonciers des Inuit

Nous avons vu dans la première partie de notre thèse que le développement industriel, notamment dans les secteurs pétrolier, minier et hydroélectrique, vint à représenter une menace de premier ordre au mode de vie, à la culture et aux économies inuit durant les décennies 1960 et 1970<sup>526</sup>. Des peuples autochtones décidèrent alors d'allier leurs voix afin d'exiger dans les arènes tant politique que judiciaire qu'aucun projet de développement économique ne soit entrepris sur leurs terres ancestrales avant que leurs revendications territoriales ne soient réglées<sup>527</sup>. De ces luttes résultèrent des « règlements de revendications territoriales », notamment avec les Inuit<sup>528</sup>. Si ces règlements partagent des lieux communs, ils se distinguent malgré tout à de nombreux égards et parfois même considérablement, en raison notamment des contextes historiques, juridiques et politiques distincts dans lesquels ils furent négociés.

Tant en Alaska qu'au Canada, le règlement des revendications territoriales des peuples autochtones ont pour objectifs premiers, en continuité avec les politiques coloniales<sup>529</sup>, d'instaurer un climat de sécurité juridique (ou de *certitude*<sup>530</sup>) impératif au

<sup>&</sup>lt;sup>526</sup> Voir notamment O.P. DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 393 à 397. Pour un historique de l'impact de la colonisation sur les Inuit, voir *supra* Première partie: 1.1.

<sup>&</sup>lt;sup>527</sup> R.M. BONE, *op. cit.*, note 58, p. 68; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 342.

<sup>&</sup>lt;sup>528</sup> Le Congrès adopta l'ANCSA le 18 décembre 1971, après trois ans de négociations avec l'Alaska Federation of Natives. Quelques années plus tard, soit respectivement en 1975 et en 1977, suivirent la conclusion de la CBJNQ avec les Cris et les Inuit du Québec et de la Convention du Nord-Est québécois, op. cit., note 168, avec les Naskapis. Depuis, tous les peuples inuit du Canada ont conclu des accords de revendications territoriales, dont les Inuvialuit en 1983, les Nunavuimiut en 1993 et les Inuit du Labrador en 2005 (au sujet de ces ententes, voir supra Première partie: 1.2.2). Sur le contexte historique général dans lequel furent négociés et conclus ces accords de revendications territoriales, voir O.P. DICKASON, op. cit., note 58, p. 393 à 411; J.R. MILLER, op. cit., note 63, p. 342 à 363; A.J. RAY, op. cit., note 79, p. 338 à 359. <sup>529</sup> Voir à cet égard Ghislain OTIS, « Sur la voie d'un traité « post-colonial » avec les Innus? Qu'est-ce que l'Approche commune? », dans Michel VENNE (dir.), Québec 2004, Montréal, FIDES, 2003, p. 773 à 782 [ci-après « traité post-colonial]. Dans la poursuite de leur entreprise coloniale, les autorités britanniques et, après 1867, canadiennes, ont privilégié une politique de négociation de traités avec les peuples autochtones. Ces traités coloniaux ont pour objet essentiel la cession des territoires ancestraux des peuples autochtones signataires en échange de superficies limitées de terre pour la création de réserves, de droits de chasse et de pêche sur les terres publiques, toutefois subordonnés à l'occupation et à l'utilisation incompatible du territoire pour les fins de la colonisation, et divers autres « avantages », dont des compensations monétaires dérisoires, de la nourriture durant les périodes de disette, de l'équipement agricole, des munitions et des écoles destinées à faciliter le projet d'assimilation et de civilisation des peuples autochtones. Voir O.P.

développement économique ainsi que de conforter la compétence de l'État sur le territoire et les ressources naturelles<sup>531</sup>. À cette fin, l'État exige d'abord que les peuples autochtones abandonnent, cèdent ou encore « échangent » les droits ancestraux qu'ils pourraient détenir sur le territoire et les ressources naturelles, en contrepartie de

DICKASON, *op. cit.*, note 58, p. 254 à 268; J.R. MILLER, *op. cit.*, note 63, p. 209 à 224; A.J. RAY, *op. cit.*, note 79, p. 206 à 221.

530 Tel que l'explique Mark L. Stevenson, « [d]ans le domaine des traités, le terme « certitude » est généralement utilisé pour décrire une technique juridique qui s'efforce de définir, avec un haut degré de précision, l'ensemble des droits et des obligations qui découlent d'un traité et qui veille à ce qu'il ne subsiste aucun droit non défini en dehors du traité. » (Mark L. STEVENSON, « Visions de certitude: question d'hypothèses », dans COMMISSION DU DROIT DU CANADA (dir.), *Parlons franchement à propos des traités*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2001, p. 124).

<sup>531</sup> William C. CANBY, American Indian Law in a Nutshell, 4e éd., St. Paul (MN), Thomson West, 2004, p. 105 à 109; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 155 à 159; S. GRAMMOND, op. cit., note 178, p. 255 à 257; S. HAYCOX, op. cit., note 72, p. 83 à 99; MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones (1993), op. cit., note 172, p. 1; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, op. cit., note 58, p. 186 à 208; G. OTIS, « traité post-colonial », loc. cit., note 529, p. 777; G. OTIS et A. ÉMOND, loc. cit., note 56, p. 545; M. SAINT-HILAIRE, loc. cit., note 56, p. 401-402; J.-J. SIMARD, op. cit., note 81, p. 284-285; Rennard STRICKLAND et Charles F. WILKINSON (dir.), Felix Cohen's Handbook of Federal Indian Law, Charlottesville, Michie Company, 1982, p. 66 à 70, 741 à 746. Soulignons que pour les peuples autochtones, la négociation d'un traité avec l'État a plutôt pour objet la reconnaissance et la protection de leurs droits ancestraux. En outre, à leurs yeux, les traités représentent des ententes sacrées entre nations, plutôt par exemple que de simples contrats. Voir à ce sujet COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 1, op. cit., note 58, p. 127 à 139; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 2, op. cit., note 443, p. 21 à 23 (« Les traités sont sacrés et durables »); Robert A. WILLIAMS Jr., Linking Arms Together: American Indian Treaty Visions of Law and Peace, 1600-1800, New-York, Routledge, 1999.

<sup>532</sup> Soulignons que la politique d'extinction des droits ancestraux des peuples autochtones, ainsi que celle de l'« échange » des droits résultant des modifications apportées en 1986 à la politique fédérale sur les revendications territoriales globales, a été dénoncée par les peuples autochtones ainsi que par de nombreux universitaires, rapports d'enquêtes et études publiques (dont la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones) ainsi que par certaines institutions internationales: voir généralement AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Traités en vigueur: ententes durables, rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985; Michael ASCH et Norman ZLOTKIN, « Affirming Aboriginal Title: A New Basis for Comprehensive Claims Negociations », dans Michael ASCH (dir.), Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality, and Respect for Difference, Vancouver, University of British Columbia Press, 1997, p. 208; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Conclure des traités dans un esprit de coexistence: une solution de rechange à l'extinction du titre ancestral, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1994; Alvin C. HAMILTON, Le Canada et les peuples autochtones: un nouveau partenariat, Ottawa, Affaires Indiennes et du Nord Canada, 1995; ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones: rapport final de M. Miguel Alfonso Martinez, Rapporteur spécial, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1999/20 [ci-après: « Rapport Martinez sur les traités »]; G. OTIS et A. ÉMOND, loc. cit., note 56; M. SAINT-HILAIRE, loc. cit., note 56, p. 402.

compensations monétaires, de vastes étendues de terres et, dans le contexte canadien, d'autres « avantages » et « bénéfices » <sup>533</sup>.

Le règlement des revendications territoriales des peuples autochtones du Nunavik et de l'Alaska repose ainsi sur une dynamique semblable. Dans le but de procéder à la construction d'un pipeline traversant le territoire de l'Alaska de Barrow à Valdez et à l'exploitation de la manne pétrolière de la mer de Beaufort, le Congrès, en 1971, a éteint les droits ancestraux des peuples autochtones sur l'ensemble du territoire de l'Alaska <sup>534</sup>, en contrepartie d'un titre de propriété sur 182 000 km² de terres et d'une compensation monétaire de 962.5 millions de dollars <sup>535</sup>. Quatre ans plus tard, au Québec septentrional, dans le but de procéder à la construction et à l'exploitation du développement hydroélectrique de la Baie James, la *CBJNQ* éteint les droits ancestraux de tous les Autochtones « aux terres et dans les terres du Territoire du Québec » <sup>536</sup> en considération « des droits et des avantages » qui leur sont accordés par l'entente, y compris des titres fonciers, des droits exclusifs et prioritaires d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques sur de vastes étendues de terres publiques et 232,5 millions de dollars à titre de compensation monétaire <sup>537</sup>.

<sup>533</sup> AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones (1993)*, op. cit., note 172, p. 5.

La clause d'extinction des droits ancestraux des peuples autochtones de l'Alaska se lit comme suit: « All aboriginal titles, if any, and claims of aboriginal title in Alaska based on use and occupancy, including submerged land underneath all water areas, both inland and offshore, and including any aboriginal hunting and fishing rights that may exist, are hereby extinguished. » (ANCSA, 43 U.S.C. § 1603).

<sup>535</sup> ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1605, 1608, 1611 et 1613.
536 La clause d'extinction des droits ancestraux des Cris et des Inuit du Québec se lit comme suit: « En considération des droits et des avantages accordés aux présentes aux Cris de la Baie James et aux Inuit du Québec, les Cris de la Baie James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres ou dans les terres du Territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession. » (CBJNQ, article 2.1). Cette clause fut reprise dans la Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois, 1976-77, c. 32, art. 3(3): « La présente loi éteint tous les revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire, de tous les Indiens et de tous les Inuit, où qu'ils soient [...] ».

Sur le contexte historique de la négociation et de la conclusion de la *CBJNQ*, voir Éric GOURDEAU, « Genèse de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois », dans Alain-G. GAGNON et Guy ROCHER (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie James et du Nord Québécois*, Montréal, Québec/Amérique, 2002, p. 17 et Sylvie VINCENT et Garry BOWERS, *Baie James et Nord québécois: dix ans après*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988.

Pour un Québec soucieux de conforter sa compétence sur l'ensemble de son territoire, la conclusion de la *CBJNQ* avait notamment pour objectifs « d'affirmer sa présence » sur ses territoires nordiques, acquis successivement en 1898<sup>538</sup> et en 1912<sup>539</sup>, d'« intégrer [c]e territoire à la carte administrative du Québec » et « d'utiliser les ressources de son territoire – de tout son territoire – à l'avantage de toute sa population. » <sup>540</sup>. Le Québec saisissait ainsi l'occasion de remplir ses obligations contractées en vertu des lois concernant l'extension de ses frontières nordiques, soit de reconnaître et d'obtenir la cession et la remise des droits des peuples autochtones grevant les territoires transférés <sup>541</sup>.

Le territoire régit par la *CBJNQ*, dégrevé par cette dernière de tout droit ancestral, exclut la zone marine du Nunavik<sup>542</sup>, fréquentée par les Inuit depuis des milliers d'années à des fins spirituelle et de subsistance. Dès 1977, soit deux ans après la

 <sup>538</sup> Acte concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec, S.C.
 1898, 61 Vict., c. 3 et Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec, S.Q. 1898, 61 Vict., c. 6.
 539 Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, S.C. 1912, 2

Geo. V, c. 45 et Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, S.C. 1912, 2 l'Ungava, S.Q. 1912, 2 Geo. V, c. 7.

<sup>&</sup>lt;sup>540</sup> *CBJNQ*, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XX.

<sup>&</sup>lt;sup>541</sup> L'article 2 de la loi fédérale de 1912 se lit en partie comme suit: « Les limites de la province de Québec sont par les présentes agrandies de telle sorte que ses frontières comprennent en outre du présent territoire de la dite province, le territoire borné et décrit ainsi qu'il suit [...]; et toutes les terres comprises dans ladite description seront, à partir de ladite promulgation de la présente loi, ajoutées à la province de Québec [...] aux termes et conditions qui suivent et subordonnément aux dispositions suivantes: [...] c) que la province de Québec reconnaîtra les droits des habitants sauvages dans le territoire ci-dessus décrit dans la même mesure, et obtiendra la remise des droits de la même manière, que le Gouvernement du Canada a ci-devant reconnu ces droits et obtenu leur remise, et ladite province supportera et acquittera toutes les charges et dépenses se rattachant à ces remises ou en résultant; d) que nulle pareille remise ne sera faite ou obtenue qu'avec l'approbation du Gouverneur en conseil; e) que la tutelle des sauvages dans ledit territoire et l'administration de toutes les terres maintenant ou ci-après réservées pour leur usage, restera à la charge du Gouvernement du Canada, subordonnément au contrôle du Parlement. » (Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Ouébec par l'annexion de l'Ungava, précité, note 548). La Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (Commission Dorion), créée en 1966 par le gouvernement du Québec afin de « permettre au gouvernement d'assurer l'intégrité du territoire québécois », a recommandé au gouvernement du Québec de prendre sans délai les dispositions pour « honorer les obligations contractées envers les Indiens par les lois d'extension des frontières du Québec de 1912 ». Le gouvernement n'entreprendra cependant de telles démarches que quelques années plus tard, sous la pression des obstacles posés par les droits ancestraux des peuples autochtones à la poursuite du développement hydroélectrique des rivières du Nord. Voir COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Ouébec, Vol. 4.1, Rapport des commissaires, Québec, 1971, p. 392 et R. DUPUIS, Statut juridique, op. cit., note 166, p. 56. <sup>542</sup> *CBJNO*, articles 24.1.28 et 24.12.1.

conclusion de la *CBJNQ*, l'Association des Inuit du Nord québécois entreprenait un processus de consultation des collectivités autochtones du Nunavik au sujet de leurs revendications territoriales au large des côtes du Québec<sup>543</sup>. La revendication des Inuit du Nunavik fut acceptée pour négociations par le gouvernement fédéral en 1991. Les parties, soit la Société Makivik, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Nunavut, paraphèrent un accord de principe en 2002 et l'accord définitif, l'*ARTIN*, fut signé le 1<sup>er</sup> décembre 2006<sup>544</sup>. L'*ARTIN* règle les revendications territoriales des Inuit du Nunavik dans les régions marines du Nunavik ainsi qu'au Nord du Labrador<sup>545</sup>. En contrepartie non pas de l'extinction pure et simple de leurs droits ancestraux, mais d'une renonciation à l'exercice et à la revendication de tout droit autre que ceux énoncés à *l'ARTIN*<sup>546</sup>, les Inuit obtinrent des droits étendus sur les régions marines du Nunavik, dont la propriété

Soulignons qu'à l'origine, la politique fédérale sur les revendications territoriales interdisait au gouvernement de négocier les revendications des peuples autochtones portant sur les zones extracôtières du Canada (AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *En toute justice: une politique des revendications autochtones, op. cit.*, note 172). Les peuples autochtones vivant dans les régions côtières, y compris les Inuit, ont présenté leurs doléances à l'endroit de cette dimension de la politique fédérale, qui fut finalement modifiée en 1986 suivant les recommandations du Groupe d'étude de la politique des revendications globales publiées en 1985 (voir AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, précité, note 172, et AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, *Traités en vigueur: ententes durables, op. cit.*, note 532, p. 59 à 61 (le « Rapport Coolican »). Sur la question des revendications portant sur les régions marines, le rapport Coolican conclut que « [t]he federal government should be prepared to negotiate claims based upon traditional use of the ocean resources. Negotiations relating to the offshore must respect the existence of provincial jurisdiction over certain areas, and Canada's international obligations. However, in areas where aboriginal people's traditional territory and resource use have extended to the offshore, negotiations should proceed, to the extent possible, as though the claims involved land. » (p. 61).

L'ARTIN, conformément à la procédure prévue à son chapitre 25, fut approuvé par 78% des Inuit titulaires du droit de vote lors d'un référendum tenu du 16 au 20 octobre 2006 au sein des communautés inuit du Nunavik. La participation au scrutin a atteint la proportion de 81% des électeurs admissibles. Voir, [en ligne] [http://www.nilca.ca/html/francais.html] (avril 2008).

La conclusion d'une entente sur les revendications des Inuit du Nunavik portant sur le territoire du

La conclusion d'une entente sur les revendications des Inuit du Nunavik portant sur le territoire du Labrador fut facilitée par la signature de l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, précité, note 174.

546 Les parties à l'*ARTIN* ont convenu d'une solution de rechange à l'extinction pure et simple des droits afin

Les parties à l'ARTIN ont convenu d'une solution de rechange à l'extinction pure et simple des droits afin d'assurer la certitude juridique sur le territoire de la région marine du Nunavik. En vertu de l'article 2.29.3, les Inuit du Nunavik s'engagent à s'abstenir d'exercer ou de faire valoir des droits ancestraux ou issus de traités *autres* que ceux énoncés à l'ARTIN. Cette disposition ne s'applique toutefois pas aux droits ancestraux ou issus de traités dont disposent les Inuit du Nunavik qui découlent de la CBJNQ, ni aux droits ancestraux et issus de traités dans la mesure où ils ne sont pas liés ou ne touchent pas aux terres ou aux ressources naturelles (ARTIN, article 2.29.2). Dans l'éventualité où un droit ancestral ou issus de traités qui n'est pas prévu à l'ARTIN soit: a) a un effet sur la capacité des Inuit du Nunavik à exercer et jouir de l'ensemble de leurs droits énoncés dans l'ARTIN; b) a un effet sur la capacité du gouvernement ou de toute autre personne à exercer et jouir de l'ensemble de ses droits, pouvoirs, compétences et privilèges; ou c) crée ou a un effet sur une obligation du gouvernement ou de toute autre personne, les Inuit du Nunavik s'engagent à céder ce droit ancestral et à y renoncer dans la mesure nécessaire pour éviter un tel effet (ARTIN, article 2.29.4). Sur la question de la problématique de l'extinction des droits ancestraux des peuples autochtones et des solutions de rechange à l'extinction des droits ancestraux, voir généralement les sources mentionnées à la note 532.

de 80% des îles situées dans cette région, des droits exclusifs et prioritaires d'accès aux ressources halieutique et cynégétique et des dispositions garantissant leur participation à la gestion et à l'aménagement du territoire et de ses ressources.

Le règlement des revendications territoriales des Inuit du Nunavik se distingue significativement de celui des peuples autochtones de l'Alaska, particulièrement au regard des philosophies sur lesquels ils reposent. Les régimes fonciers définis par la *CBJNQ* et l'*ARTIN*, en dépit de ce qui les distinguent, sont tous deux fondés sur un modèle que nous qualifierons de *communautaire*. Ces deux régimes ont transféré les droits fonciers des Inuit à des organisations <sup>547</sup> « à but non lucratif, sans capital-actions et sans gain pécuniaire pour leurs membres <sup>548</sup> », constituées de l'ensemble des Inuit bénéficiaires <sup>549</sup>. Ces organisations ne peuvent utiliser leurs terres qu'à des « fins communautaires inuit » <sup>550</sup>, en plus de devoir obtenir l'approbation de leurs membres avant de les aliéner ou de les grever de droits pouvant affecter considérablement la communauté, tels des baux de longue durée <sup>551</sup>.

En plus de viser une prospérité accrue au sein des communautés inuit du Nunavik, les régimes fonciers de la *CBJNO* et de l'*ARTIN* entendent favoriser le

<sup>&</sup>lt;sup>547</sup> La *CBJNQ* a conféré la propriété des terres inuit (terres de « catégorie I ») à des corporations foncières inuit créées à cette fin (*CBJNQ*, article 7.1.2 et 7.1.3; *LRT*, articles 5 et 110). L'*ARTIN*, pour sa part, a transféré les propriétés inuit dans les régions marines du Nunavik à la Société Makivik (voir *ARTIN*, article 8.5.1 et la *Loi sur la Société Makivik*, L.R.Q. c. S-18.1).

<sup>&</sup>lt;sup>548</sup> La même terminologie est utilisée afin de décrire la nature des corporations foncières inuit et la Société Makivik: voir l'article 9 de la *LRT* et l'article 4 de la *Loi sur la Société Makivik*, précité, note 547.

<sup>&</sup>lt;sup>549</sup> LRT, article 6; Loi sur la Société Makivik, précité, note 547, article 3. Il s'agit donc d'institutions ethniques. Toute personne inscrite sur la liste des bénéficiaires de la CBJNQ peut devenir bénéficiaire des dispositions de l'ARTIN. Voir à cet égard le chapitre 4 de l'ARTIN.

<sup>550</sup> LRT, article 14. L'ARTIN ne reprend pas cette formule à l'égard des terres inuit situées dans la région marine du Nunavik. Il est cependant affirmé à son article 9 que: « [l]'objet premier des terres des Inuit du Nunavik est de reconnaître aux Inuit du Nunavik des droits de propriété à l'égard des terres qui favorisent avec le temps leur autosuffisance économique, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leurs besoins sociaux et culturels. » De plus, l'article 8.3.4 de l'ARTIN prévoit que « les terres des Inuit du Nunavik sont détenues au nom de l'ensemble des Inuit du Nunavik et non par un Inuk du Nunavik ou une communauté particulière d'Inuit du Nunavik. » Enfin, mentionnons que l'article 10 de la Loi sur la Société Makivik, précité, note 556, prévoit que « [l]a Société Makivik et les entités légales visées aux articles 7 ou 8 ne doivent utiliser leur actif que pour des fins communautaires et pour d'autres activités au profit général des Inuit. »

<sup>&</sup>lt;sup>551</sup> LRT, article 13; ARTIN, article 8.4.1.

maintien et l'épanouissement des sociétés, des économies et de la culture inuit<sup>552</sup>, se démarquant ainsi tant de l'*ANCSA* que des traités plus anciens<sup>553</sup>. Dans son discours devant l'Assemblée nationale du Québec à propos de la *CBJNQ*, John Ciaccia affirmait que l'un des principes directeurs de la *Convention* consiste à « reconnaître les besoins des autochtones, tant des Cris que des Inuit, dont la culture et le mode de vie diffèrent de la culture et du mode de vie des autres Québécois. »<sup>554</sup> Tel que l'écrit le professeur Ghislain Otis, en comparant les accords de revendications territoriales, telle la *CBJNQ*, aux traités plus anciens:

Rupture ensuite [avec les traités plus anciens], que l'on peut déceler dans des éléments annonciateurs d'une relation inédite fondée sur le redressement des torts et un plus grand respect pour la spécificité autochtone. [...] Alors que la Couronne recourait au traité colonial en vue de l'éradication programmée de l'altérité autochtone, cette génération de traité ne récuse pas *a priori* la légitimité de l'héritage culturel d'une autochtonie pérenne. 555

Une telle préoccupation pour l'altérité autochtone ne se retrouve pas dans le règlement des revendications territoriales des peuples autochtones de l'Alaska. L'ANCSA, fondée sur un modèle d'inspiration *capitaliste*<sup>556</sup>, vise plutôt à promouvoir l'intégration et la participation des Autochtones à l'économie et à la société américaines<sup>557</sup>. À cette fin, les droits fonciers des peuples autochtones de l'Alaska furent dévolus à des corporations à but lucratif et avec capital-actions, dont les principaux

<sup>&</sup>lt;sup>552</sup> Sur les objectifs poursuivis par la *CBJNQ*, voir *CBJNQ*, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XI à XXIII. Les objectifs des droits fonciers des Inuit dans la région marine du Nunavik sont exprimés au chapitre 9 de l'*ARTIN*. Soulignons qu'au quatrième attendu du préambule de l'*ARTIN*, il est affirmé « [q]ue les Inuit souhaitent favoriser un mode de vie fondé sur l'identité sociale et culturelle des Inuit du Nunavik et sur les institutions des Inuit du Nunavik.

<sup>&</sup>lt;sup>553</sup> G. OTIS, « traité post-colonial », *loc. cit.*, note 529, p. 776-777.

Le premier des principes directeurs consiste pour le Québec à « utiliser les ressources de son territoire – de tout son territoire – à l'avantage de toute sa population. » Voir *CBJNQ*, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XX.

<sup>&</sup>lt;sup>555</sup> G. OTIS, « traité post-colonial », *loc. cit.*, note 529, p. 776-777.

Tel que l'exprime le professeur Price: « [t]he spectacular aspect of the Claims Act is its embrace of this corporate ideology. If the General Allotment Act of 1887 had the small farmer as its ideal and goal for the Indian family, the Alaska legislation has the corporate shareholder as its model. [...] By legislative stroke, the Congress converted all Alaska Natives into members of the corporate world, receivers of annual reports, proxy statements, solicitations and balance sheets. The Native received a shotgun initiation into the American mainstream. » (Monroe E. PRICE, *A Moment in History: the Alaska Native Claims Settlement Act*, (1979) 8 *UCLA-Alaska Law Review* 89, p. 99). Voir également T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 20 à 47; M. HIRSCHFIELD, *loc. cit.*, note 125, p. 1331 à 1343; Ben SUMMIT, « The Alaska Native Claims Settlement Act (ANCSA): Friend or Foe in the Struggle to Recover Alaska Native Heritage », (1997) 14 *Thomas M. Cooley Law Review* 615, p. 617-618.

<sup>&</sup>lt;sup>557</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 157; S. HAYCOX, *op. cit.*, note 72, p. 83 à 99.

objectifs consistent à faire du profit, à distribuer des dividendes à leurs actionnaires, et ainsi à contribuer à l'amélioration de la situation socioéconomique des Autochtones de l'Alaska<sup>558</sup>. Dans les termes mêmes du Congrès:

The settlement should be accomplished rapidly, with certainty, in conformity with the real economic and social needs of Natives [...] without establishing any permanent racially defined institutions, rights, privileges, or obligations, without creating a reservation system or lenghty wardship or trusteeship...<sup>559</sup>

Fait notable, aucun droit d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques ne fut reconnu aux peuples autochtones en contrepartie de l'extinction de leurs droits ancestraux de chasse et de pêche.

La décision de créer un système corporatif à vocation capitaliste plutôt que des institutions plus traditionnelles, tel que des gouvernements tribaux, résulte notamment du refus d'imposer en Alaska le système d'institutions jugé paternaliste qui encadre les relations entre les peuples autochtones vivant au sud du 48<sup>ème</sup> parallèle et le gouvernement américain<sup>560</sup>. De l'avis de nombreux auteurs, tant par ses objectifs que son contenu, et ce malgré qu'elle fut adoptée un peu plus d'un an après le discours du Président Nixon annonçant l'arrivée des États-Unis dans l'ère des politiques d'autodétermination<sup>561</sup>, l'ANCSA s'inscrit nettement en continuité avec les politiques assimilatrices de « morcellement » de l'assise foncière collective des peuples

<sup>&</sup>lt;sup>558</sup> M. HIRSCHFIELD, *loc. cit.*, note 125, p. 1338-1339.

<sup>&</sup>lt;sup>559</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1601 (b).

Suivant certains auteurs: « [t]he decision to transfer land and cash directly to corporations of which Natives would be shareholders, rather than to more traditional entities, such as tribal or reservation units, was an experiment. The legislation hoped to foster independence and avoid the government-as-trustee approach characterizing previous settlements with Indians of the "lower 48". Drafters and sponsors of the legislation, as well as Native and state leaders who participated in the drafting and lobbying effort that preceded the enactment of ANCSA, were aware of the imperfections of federal Indian policy and the inconsistent results which had been achieved. Proponents of the legislation wished to adopt a new, more capitalist-style model, utilizing the form of the corporation to manage the benefits of ANCSA and to attempt to obtain ever-elusive prosperity for Alaska's Native people. » (Kathryn A. BLACK, David H. BUNDY, Cynthia PICKERING CHRISTIANSON *et al.*, « When World Collide: Alaska Native Corporations and the Bankruptcy Code », (1989) 6 *Alaska Law Review* 73). Voir aussi Charles F. WILKINSON, *Blood Struggle. The Rise of Modern Indian Nations*, New-York, W.W. Norton & Company, 2005, p. 238.

<sup>&</sup>lt;sup>561</sup> H.R. Doc. No. 91-363, 91<sup>st</sup> Cong., 2d Sess. (July 8, 1970), extraits reproduits dans David H. GETCHES, Charles F. WILKINSON et Robert A. WILLIAMS, *Cases and Materials on Federal Indian Law*, 5è éd., St. Paul (MN), Thomson West, 2005, p. 218 à 220.

autochtones (la politique d'« *allotment* »<sup>562</sup>) et d'« intégration » (la politique de « *termination* »<sup>563</sup>), dont l'histoire a, pourtant, manifestement révélé les échecs<sup>564</sup>.

Ces contrastes fondamentaux entre les philosophies sous-jacentes aux accords de revendications territoriales des Inuit du Nunavik et de l'Alaska se reflètent notamment, comme nous le verrons maintenant, dans la nature, l'étendue et les modalités du titre foncier inuit au Nunavik et en Alaska.

<sup>&</sup>lt;sup>562</sup> Cette politique fut consacrée par l'adoption du General Allotment Act of 1887 (Dawes Act), Act of February 1887, 24 Stat. 388. Cette loi avait tout d'abord pour objectif, dans un esprit de darwinisme social, d'initier les Autochtones à l'agriculture et de les encourager à délaisser leurs économies fondées sur la chasse et la pêche, considérées non viables. Elle visait ensuite à assurer la disponibilité de terres pour les fins de la colonisation et à favoriser l'expansion vers l'ouest. En vertu de cette loi, le Président fut autorisé à distribuer les terres de réserve sous forme de propriété privée aux membres des tribus indiennes, à concurrence de 160 acres par ménage, 80 acres pour toute personne majeure célibataire et de 40 acres pour toute personne mineure célibataire. Les terres furent détenues en fiducie par le gouvernement durant une période de 25 ans, pour ensuite pouvoir être librement aliénées par leurs propriétaires. Les terres dites « de surplus » furent vendues à des spéculateurs allochtones. Cette politique fut révoquée lors de l'adoption de l'Indian Reorganization Act of 1934 (IRA), précité, note 135. La Dawes Act eut des effets désastreux sur la propriété des peuples autochtones aux États-Unis. En 1887, les peuples autochtones détenaient au total 138 000 000 d'acres de terre. En 1934, il ne leur en restait plus que 48 000 000. De plus, la propriété foncière de chaque ménage fut morcelée de génération en génération entre une pluralité d'héritiers. Enfin, les territoires traditionnels des peuples autochtones se trouvèrent désormais morcelés par les terres transférées aux spéculateurs fonciers allochtones. À propos de cette loi et de ses impacts, voir D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 165 à 176; Nell J. NEWTON (dir.), Cohen's Handbook of Federal Indian Law 2005 Edition, Newark, LexisNexis, 2005, p. 75 à 84; Roger L. NICHOLS, American Indians in U.S. History, Norman, University of Oklahoma Press, 2003, p. 164 à 177; R. STRICKLAND et C.F. WILKINSON, op. cit., note 531, p. 152 à 180; Shannon WORK, « The Alaska Native Claims Settlement Act: An Illusion in the Quest for Native Self-Determination », (1987) 66 Oregon Law Review 195, p. 198 à 200.

<sup>563</sup> L'ère des politiques d'« assimilation » (communément désignée dans l'histoire américaine par les termes « termination period ») a commencée vers 1945 et a pris fin au début des années 1960. Cette période fut marquée par l'adoption de différentes mesures visant à assimiler les Autochtones à la société américaine, à en faire « des citoyens comme les autres » (voir D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 201). Son parallèle, au Canada, est la politique autochtone proposée par le gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau en 1969 (le « Livre blanc »), laquelle prévoyait notamment l'abolition des réserves, le démantèlement du ministère des Affaires indiennes et la fin de la relation particulière entre l'État et les peuples autochtones, le tout dans une perspective libérale d'égalité et de liberté (H. CARDINAL, op. cit., note 120). Au sujet de cette période historique, voir D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 199 à 216; N.J. NEWTON (dir.), op. cit., note 562, p. 89 à 97; R.L. NICHOLS, op. cit., note 562, p. 189 à 192; R. STRICKLAND et C.F. WILKINSON, op. cit., note 531, p. 152 à 180; S. WORK, loc. cit., note 562, p. 202 à 204. Sur une comparaison de l'ANCSA et des politiques d'« assimilation », voir C. WILKINSON, op. cit., note 560, p. 237-238.

<sup>&</sup>lt;sup>564</sup> Voir notamment T.R. BERGER, op. cit., note 131, p. 82 à 87 et S. WORK, loc. cit., note 562, p.195.

## 1.2 Le régime foncier communautaire des Inuit du Nunavik: un accès sécurisé à la terre et à ses ressources

## 1.2.1 La nature, l'étendue et les modalités des droits fonciers des Inuit du Nunavik

Les Inuit du Nunavik, comptant une population d'environ 10 000 personnes répartie entre 14 communautés<sup>565</sup>, bénéficient collectivement<sup>566</sup>, en vertu de la *CBJNQ*, de droits de « propriété »<sup>567</sup> sur certaines superficies de terres (les terres de catégorie I) en plus de droits d'accès exclusifs ou prioritaires aux ressources halieutiques et cynégétiques sur de vastes étendues de terres publiques (les terres de catégorie II et III)<sup>568</sup>. En outre, en vertu de l'*ARTIN*, les Inuit jouissent de droits de propriété ainsi que de droits spéciaux d'accès aux ressources naturelles dans la région marine du Nunavik <sup>569</sup>. Dans le présent chapitre, nous nous concentrerons sur l'étude du régime applicable aux terres de catégorie I et au régime de propriété foncière inuit dans la région marine du Nunavik. Les régimes encadrant les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit seront analysés en détail dans la prochaine partie de notre thèse portant sur la protection juridique de l'accès des Inuit aux ressources fauniques.

Tel que nous le verrons plus loin, la propriété des terres de catégorie I fut transférée à des corporations foncières inuit sans but lucratif, desquelles sont membres l'ensemble des bénéficiaires de la *CBJNQ*. Sur la nature et le rôle de ces corporations, voir *infra* Deuxième partie: 1.2.2.

<sup>569</sup> Les limites géographiques de la région marine du Nunavik sont définies à l'annexe 3-2 de l'ARTIN.

<sup>&</sup>lt;sup>565</sup> Pour un portrait de chacune des communautés inuit du Nunavik, voir le site de l'Administration régionale Kativik, [en ligne] [http://www.rrsss17.gouv.qc.ca] (avril 2008). Les communautés inuit du Nunavik sont les suivantes: Kuujjuarapik, Umiujaq, Inukjuak, Puvirnituq, Akulivik, Ivujivik, Salluit, Kangiqsujuaq, Quaqtaq, Kangirsuk, Aupaluk, Tasiujaq, Kuujjuaq et Kangiqsualujjuaq.

<sup>567</sup> CBJNQ, articles 6.1.1, 7.1.1 et 7.1.3; LRT, articles 7 et 110. Bien que la CBJNQ et la LRT réfèrent au concept de « propriété », nous verrons dans la présente section que le régime des terres de catégorie I se distingue à plusieurs égards du régime de propriété du droit commun, définit en droit civil québécois comme « le droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement d'un bien, sous réserve des limites et des conditions d'exercice fixées par la loi. » (article 947 C.c.Q.). Sur le droit de propriété en droit québécois, voir généralement Sylvio NORMAND, Introduction au droit des biens, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000. Soulignons qu'en vertu de la common law canadienne, laquelle définit le droit de propriété comme un « assemblage » de divers droits liés à un bien (« bundle of rights »), le fait qu'un droit soit dénué de l'un des attributs généralement associés à la propriété, par exemple du pouvoir de disposer librement d'un bien, n'empêche pas qu'il puisse être tout de même de la nature d'un droit de propriété. Voir à cet égard Bruce ZIFF, Principles of Property Law, 3e éd., Scarborough, Carswell, 2000, p. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>568</sup> Sur la division du territoire du Nunavik en différentes catégories de terre, voir le chapitre 7 de la *CBJNQ* et l'article 108 de la *LRT*. Voir également É. GOURDEAU, *loc. cit.*, note 537, p. 29.

Les Inuit bénéficient, en vertu de la *CBJNQ*, de l'usage et du bénéfice exclusifs des terres de catégorie I. Ces terres, d'une superficie de 8151,7 km<sup>2570</sup>, sont situées à l'emplacement même et dans les environs immédiats des communautés<sup>571</sup>. Elles sont donc aisément accessibles aux fins de l'exercice des activités de subsistance. En vertu de l'*ARTIN*, les Inuit jouissent en plus de la propriété de 80% des îles de la région marine du Nunavik, représentant une superficie approximative de 5100 km<sup>572</sup>. La *CBJNQ* précise que la superficie des terres de catégorie I est *minimale*, c'est-à-dire qu'à certaines exceptions<sup>573</sup>, elle ne peut être diminuée qu'avec le consentement de la corporation foncière inuit concernée<sup>574</sup>. Il en est de même du régime foncier de l'*ARTIN*, qui ne peut être modifié qu'avec le consentement du Canada et de la Société Makivik<sup>575</sup>.

Les droits minéraux et tréfonciers sur les terres de catégorie I, à l'exception de la stéatite et des autres minéraux utilisés par les Inuit à des fins artistiques et artisanales<sup>576</sup>, demeurent toutefois la propriété du Québec<sup>577</sup>. L'intérêt de la province dans les

<sup>&</sup>lt;sup>570</sup> *CBJNQ*, article 7.1.1; *LRT*, article 109.

<sup>&</sup>lt;sup>571</sup> É. GOURDEAU, *loc. cit.*, note 537, p. 29. Voir à cet égard les cartes reproduites sur le site de l'Association des corporations foncières du Nunavik, [en ligne] [http://www.nlhca.com/home\_f.cfm] (avril 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>572</sup> ARTIN, article 8.2.1 a) et ses annexes 8-1 et 8-3. De ce total, environ 400 km² sont détenus conjointement par les Inuit du Nunavik et les Cris (article 8.2.1 b) et l'annexe 8-2 de l'ARTIN. La portion de 20% retenue par le gouvernement du Canada inclut notamment les colonies de guillemots sur les îles Akpatok et les îles Ottawa (voir l'annexe 8-1 de l'ARTIN).

<sup>&</sup>lt;sup>573</sup> Ces exceptions sont l'expropriation de terres par le Canada ou la province (dans ce dernier cas seulement lorsqu'une compensation monétaire est choisie en préférence au remplacement des terres expropriées) et l'allocation de lopins de terres à la province aux fins de l'établissement de services communautaires (*CBJNQ*, articles 7.1.10 et 7.1.13 et *LRT*, article 120). Au sujet de ces exceptions, voir *infra* Deuxième partie: 2.1.1.

<sup>&</sup>lt;sup>574</sup> CBJNO, article 7.5; LRT, article 120.

<sup>&</sup>lt;sup>575</sup> ARTIN, article 2.13. La Société Makivik fut créée par la *Loi sur la Société Makivik*, précité, afin de gérer les fonds patrimoniaux perçus par le Inuit en vertu des dispositions de la *CBJNQ*. « Elle a pour rôle d'administrer et de placer ces fonds, et de promouvoir la croissance économique en aidant à créer des entreprises dirigées par les Inuit du Nunavik. » (voir [en ligne] [http://www.makivik.org/fr/index.asp] (avril 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>576</sup> *CBJNQ*, article 7.1.15 b); *LRT*, article 147. En outre, si l'ensemble des conditions règlementaires sont respectées par la corporation foncière, le ministre des Ressources naturelles est *tenu* de lui délivrer un permis d'utilisation du gravier et des matériaux analogues généralement utilisés dans les travaux de terrassement et de construction générale destinés à des fins personnelles et communautaires. Aucun frais n'est exigible pour la délivrance d'un tel permis (*CBJNQ*, article 7.1.15 b) et *LTR*, article 148).

<sup>&</sup>lt;sup>577</sup> CBJNQ, article 7.1.7; LRT, article 144. Cet arrangement correspond par ailleurs au principe de droit québécois de la domanialité des droits tréfonciers. Au sujet de ce principe et de son origine historique, voir Pierre LABRECQUE, Le domaine public foncier au Québec, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997, p. 225 à 240. Notons que des accords de revendications territoriales plus récents ont reconnu à la partie autochtone

ressources minérales des terres de catégorie I est cependant limité par son obligation d'obtenir le consentement de la communauté inuit intéressée et de lui verser l'indemnité convenue préalablement à l'extraction de minéraux ou à l'octroi à des tiers de droits aux minéraux ou de droits tréfonciers<sup>578</sup>. Les Inuit bénéficient donc d'un droit de veto sur les projets de développement minier susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur leur environnement et leurs activités de subsistance. Ce droit de veto pourrait donc permettre aux Inuit de négocier à leur avantage les conditions de leur participation à d'éventuels projets miniers sur les terres de catégorie I, dans l'éventualité où de tels projets étaient jugés désirables par la communauté.

Les Inuit sont en revanche propriétaires des minéraux, y compris les minéraux précieux et les hydrocarbures<sup>579</sup>, sur leurs terres situées dans la région marine du Nunavik<sup>580</sup>. Cette disposition a pour objectif de favoriser le développement économique des Inuit en leur offrant la possibilité d'exploiter les ressources naturelles non renouvelables susceptibles d'être découvertes sous leurs terres, dans l'éventualité où de telles activités s'avèreraient compatibles avec leurs aspirations et leurs besoins sociaux et culturels<sup>581</sup>. Une telle possibilité ne favoriserait cependant la sécurité alimentaire des

des droits ou des intérêts tréfonciers sur certaines terres, afin de leur permettre de profiter des potentiels économiques de l'exploitation des minéraux et des hydrocarbures. Il en est ainsi de l'ARTIN, tel que nous le verrons sous peu, de même que de l'Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, op. cit., note 174, article 19.2.1 et de l'Accord sur des revendications territoriales entre les Inuit du Labrador et Sa Majesté la reine du chef du Canada, op. cit., note 174, article 4.4.1 a).

<sup>&</sup>lt;sup>578</sup> *CBJNQ*, articles 7.1.7 al. 2 et 7.1.15; *LRT*, articles 145 et 146. Cette règle s'applique à moins que les droits ou titres concernés n'aient été concédés avant la signature de la *CBJNQ* le 11 novembre 1975, auquel cas les droits miniers sont exercés conformément aux conditions prévues aux articles 7.1.7 b) et 7.1.12 b) de la *CBJNQ* (voir aussi les articles 143 à 146 de la *LRT*).

<sup>&</sup>lt;sup>579</sup> Aux fins de l'*ARTIN*, les « minéraux » sont définis de la façon suivante: « [...] s'entend des métaux précieux et communs et des autres substances naturelles inertes, qu'elles soient à l'état solide, liquide ou gazeux, à l'exclusion de l'eau. Sont compris dans la présente définition le charbon et les hydrocarbures. » (*ARTIN*, article 1.1).

<sup>&</sup>lt;sup>580</sup> ARTIN, article 8.3.1 c).

<sup>&</sup>lt;sup>581</sup> À cet égard, notons que « [1] objet premier des terres des Inuit du Nunavik est de reconnaître aux Inuit du Nunavik des droits de propriété à l'égard des terres qui favorisent avec le temps leur autosuffisance économique, d'une manière compatible avec leurs aspirations et leurs besoins sociaux et culturels. » (*ARTIN*, article 9.1). Afin de réaliser cet objet, il est prévu que les terres des Inuit du Nunavik comprennent, entre autres, « des aires dont l'intérêt repose sur les ressources non renouvelables et leur mise en valeur, notamment: (i) des aires comportant ou susceptibles de comporter des gisements miniers; (ii) le sable, le gravier ou d'autres matériaux de construction; (iii) des aires présentant un intérêt relativement à diverses activités et infrastructures liées à la mise en valeur des ressources non renouvelables; (iv) les gisements de pierre à sculpter. » (*ARTIN*, article 9.2).

Inuit que si le développement minier en question ne comportait pas d'impacts négatifs significatifs sur l'environnement et les ressources utilisées à des fins de subsistance.

La sécurité alimentaire des Inuit est en outre favorisée par le caractère *exclusif* de leurs droits fonciers sur les terres de catégorie I et sur les îles dans la région marine du Nunavik<sup>582</sup>. De fait, le principe de l'exclusivité immunise les Inuit de la compétition pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles, y compris pour l'exercice de leurs activités de subsistance ou pour l'exploitation industrielles des ressources naturelles<sup>583</sup>.

À cet égard, mentionnons que les Inuit ne sont pas tenus d'utiliser leurs terres aux seules fins de l'exercice des activités dites « traditionnelles », telles la chasse, la pêche et le piégeage<sup>584</sup>. La *CBJNQ* prévoit de fait que les terres de catégorie I peuvent être affectées à des « fins communautaires inuit », que ces fins soient « commerciales, industrielles, résidentielles ou autres »<sup>585</sup>. L'*ARTIN* affirme pour sa part que le double objet des terres inuit dans les régions marines du Nunavik consiste à promouvoir d'une part les aspects de la culture inuit liés à l'utilisation des ressources naturelles renouvelables et, d'autre part, l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables et leur mise en valeur « de façon compatible avec les aspirations et les besoins sociaux et culturels des Inuit »<sup>586</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>582</sup> Ces droits s'exercent sous réserve des limites établies par la *CBJNQ*, notamment aux articles 7.1.3, 7.1.16, 24.3.1, 24.3.3, 24.3.5 et 24.3.32. Selon cette dernière disposition, aux fins du chapitre sur la chasse, la pêche et le piégeage (chapitre 24) et sous réserve des dispositions prévues à ce chapitre, la catégorie I constitue une « zone complètement et exclusivement contrôlée par les autochtones, et destinée à leur usage exclusif. ». Par analogie avec le régime du titre aborigène en common law, voir *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010, p. 1104-1105.
<sup>583</sup> S. THÉRIAULT et G. OTIS, *loc. cit.*, note 416, p. 593-594. Nous verrons cependant un peu plus loin que

<sup>&</sup>lt;sup>583</sup> S. THÉRIAULT et G. OTIS, *loc. cit.*, note 416, p. 593-594. Nous verrons cependant un peu plus loin que la *CBJNQ* reconnaît aux tiers des droits d'accès particuliers aux terres de catégorie I (*Infra* Deuxième partie: 2.1.1).

<sup>&</sup>lt;sup>584</sup> Pour une analogie entre cet aspect du régime des terres de catégorie I et l'institution du titre aborigène en common law, voir généralement *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précité, note 582, p. 1080 à 1088 ainsi que Patrick MACKLEM, « First Nations Self-Government and the Borders of the Canadian Legal Imagination », (1990-1991) 36 *Revue de droit de McGill* 382, p. 396 à 423; Kent McNEIL, *Emerging Justice. Essays on Indigenous Rights in Canada and Australia*, Saskatoon, Native Law Center, University of Saskatchewan, 2001, p. 111-112; Ghislain OTIS, « Le titre aborigène: émergence d'une figure nouvelle et durable du foncier autochtone? », (2005) 46 *Cahiers de Droit* 795, p. 838 à 843 [ci-après « titre aborigène »]; B. SLATTERY, « Understanding Aboriginal Rights », (1987) *Revue du Barreau canadien* 727, p. 746-747.

<sup>&</sup>lt;sup>585</sup> *CBJNQ*, articles 6.1.1, 7.1.1 et 7.1.3; *LRT*, articles 14 et 118. Une fois occupées ou utilisées, les terres des corporations foncières sont assujetties aux taxes foncières, commerciales, scolaires et aux taxes d'eau (article 119 *LRT a contrario*).

<sup>&</sup>lt;sup>586</sup> *ARTIN*, articles 9.1 et 9.2.

L'obligation imposée aux organisations inuit d'utiliser leurs terres à des fins *communautaires* inuit signifie simplement, à notre avis, que l'utilisation des terres doit profiter aux membres de la communauté, sur le plan individuel ou encore collectif<sup>587</sup>. Les restrictions à l'usage des terres inuit imposées par cette disposition restent donc fort limitées. À titre d'exemple, les corporations foncières ne peuvent distribuer leur actif, de quelque manière que ce soit, à toute personne en tant qu'entité distincte de la communauté, ni lui verser des dividendes, lui faire des donations ou autrement l'avantager à même son actif<sup>588</sup>.

Soulignons toutefois que l'usage des terres inuit à des fins « résidentielles, commerciales, industrielles ou autres »<sup>589</sup> aura généralement pour conséquence de suspendre, pour la durée de l'usage, le droit d'exercer les activités de chasse et de pêche sur les terres de catégorie I<sup>590</sup>. Le droit d'exploitation<sup>591</sup> peut en effet être exercé partout à l'intérieur du territoire régit par la *CBJNQ* « où cette activité est matériellement possible et n'est pas incompatible avec d'autres activités matérielles ou avec la sécurité du public. »<sup>592</sup> À titre d'illustration, il semble évident que la sécurité du public requiert

<sup>&</sup>lt;sup>587</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 95. Tel que l'écrit cet auteur, les membres des corporations foncières inuit peuvent néanmoins *posséder* les terres sur une base individuelle et en faire un usage résidentiel, commercial, industriel ou autre. À cet égard, il réfère par analogie aux articles 20 et suivants de la *Loi sur les Indiens*, précité, note 91, lesquels prévoient que les terres de réserve appartenant à la collectivité peuvent être *possédées* (et non cédées) sur une base individuelle par les membres de la bande. L'exigence d'un usage « communautaire » des terres de catégorie I signifie à son avis que dans l'éventualité où des baux ou d'autres droits d'utilisation et d'occupation sur les terres communautaires étaient concédés à des personnes non membres de la corporation foncière intéressée, les fruits de ces baux et autres concessions devraient bénéficier à l'ensemble des membres de la communauté (p. 95).

<sup>&</sup>lt;sup>588</sup> *LRT*, article 14.

<sup>&</sup>lt;sup>589</sup> *CBJNQ*, article 7.1.3.

<sup>&</sup>lt;sup>590</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 103-104.

be droit d'exploitation est défini à l'article 24.1.13 de la *CBJNQ* comme suit: « « exploitation »: la chasse, la pêche et le trappage pratiqués par les autochtones dans le but de capturer ou de tuer des animaux sauvages de toute espèce sauf celles qui sont alors entièrement protégées, [...], à des fins personnelles et communautaires, ou à des fins commerciales liées au commerce à la fourrure et aux pêcheries commerciales. » (voir également l'article 16 de la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précité, note 40). Nous étudierons en détails le régime du chapitre 24 dans la troisième partie de notre thèse.

<sup>&</sup>lt;sup>592</sup> CBJNQ, articles 24.3.5 et 24.3.6 a); Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec, précité, note 40, article 21. De surcroît, le droit d'exploitation ne peut être exercé sur des terres situées dans les limites des établissements non-autochtones (CBJNQ, article 24.3.7; Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec, précité, note 40, article 22). La CBJNQ précise, à l'article 24.3.6 a), que « [l]'expression « incompatibilité avec d'autres

que le droit de chasse soit suspendu à l'intérieur des quartiers résidentiels, sur les routes ou dans le centre des villages. De surcroît, même en l'absence d'une contrainte physique *réelle*, l'octroi à des tiers de droits sur les terres de catégorie I pourrait opérer une suspension du droit d'exploitation sur les terres concernées<sup>593</sup>. En effet, la concession de droits à des tiers, tels des baux ou des usufruits, pourrait constituer, selon la nature et l'étendue du droit en cause, une renonciation par la corporation foncière inuit<sup>594</sup> à l'exercice du droit d'exploitation pour la durée du droit concédé<sup>595</sup>.

Le droit de propriété des corporations foncières inuit sur les terres de catégorie I souffre encore d'autres restrictions par rapport au régime de la propriété du droit commun. D'abord, les terres des corporations foncières sont *inaliénables*, sauf à la Couronne du chef du Québec<sup>596</sup>. Les corporations foncières peuvent néanmoins concéder à toute personne des droits d'intensité moindre que la propriété, dont des servitudes, des droits d'usufruit, des baux et d'autres droits d'usage et d'occupation, notamment à des fins de développement économique<sup>597</sup>. Les terres de catégorie I sont de plus

activités matérielles » s'entend d'une incompatibilité ou une entrave matérielle réelle mais ne comprend pas une incompatibilité ou une entrave de toute autre nature, quels que soient les moyens par lesquels elle serait perçue, prévue ou déclarée. » La notion d'incompatibilité employée dans cette disposition est physique plutôt que simplement juridique (par exemple, la création d'un parc n'est pas *en soi* incompatible avec l'exercice du droit d'exploitation). En outre, l'article 24.3.9 de la *CBJNQ* précise que « [I]es restrictions au droit d'exploitation imposées pour des raisons de sécurité publique visent principalement la décharge d'armes à feu, la pose de gros pièges ou de grands filets dans certaines zones et toute autre activité qui serait dangereuse du fait de la présence légale d'autres personnes, dans le voisinage. » Voir également la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précité, note 40, article 21 al. 2 et 3.

<sup>&</sup>lt;sup>593</sup> À ce sujet, voir S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 104-105.

<sup>&</sup>lt;sup>594</sup> À l'instar du régime des droits ancestraux, le groupe titulaire d'un droit issu de traité a le pouvoir de prendre les décisions concernant l'exercice de ce droit (Ghislain OTIS, « Les sources des droits ancestraux des peuples autochtones », (1999) 40 *Cahiers de Droit* 591, p. 612 [ci-après « sources »]). Le groupe titulaire du droit d'exploitation étant constitué des membres des corporations foncières inuit, ces dernières ont le pouvoir de renoncer temporairement à l'exercice du droit d'exploitation sur les terres de catégorie I en concédant des droits à des tiers (S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 105).

<sup>&</sup>lt;sup>595</sup> Tel que le souligne Simon Picard, « la concession de droits à des tiers a pour effet de soustraire l'espace foncier en cause des terres de catégorie I pour les fins du chapitre 24 ». (S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 105). De fait, l'article 24.3.32 a) de la *CBJNQ* définit les terres de catégorie I, pour les fins du chapitre 24, comme la « zone complètement et exclusivement contrôlée par les autochtones, et destinée à leur usage exclusif. » Cette définition aurait pour effet d'exclure des terres de catégorie I, pour les fins de l'exercice du droit d'exploitation, les terres sur lesquelles ont été concédé des droits à des tiers, du fait que les Inuit n'en ont plus la jouissance exclusive (S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 105).

<sup>&</sup>lt;sup>596</sup> *CBJNO*, article 7.1.5; *LRT*, articles 7 et 116.

<sup>&</sup>lt;sup>597</sup> *CBJNQ*, article 7.1.5; *LRT*, article 116 al. 2.

*insaisissables*<sup>598</sup>. Elles ne pourront en conséquence être l'objet d'une hypothèque, d'un nantissement ou d'aucune autre forme de garantie<sup>599</sup>.

Le régime foncier mis en place par l'*ARTIN* se distingue toutefois significativement de la *CBJNQ* à cet égard. De fait, les terres inuit dans les régions marines du Nunavik sont détenues en fief simple par la Société Makivik et elles peuvent être aliénées tant à la Couronne qu'à une tierce partie, sous réserve de l'approbation de 75% des électeurs inuit obtenue dans le cadre d'un référendum<sup>600</sup>. La Société Makivik peut toutefois, sans tenir de référendum, concéder des baux, des permis ou quelque autre intérêt inférieur au titre en fief simple pour une durée inférieure à 75 ans<sup>601</sup>. En vue de préserver l'intégrité des terres

<sup>&</sup>lt;sup>598</sup> *LRT*, article 117.

<sup>&</sup>lt;sup>599</sup> L'article 2668 C.c.Q. prévoit que l'hypothèque ne peut grever les biens insaisissables. Cette disposition d'application générale s'applique à notre avis aux terres de catégorie I et ce malgré les règles du partage des compétences législatives. En effet, le fait de préciser que des biens insaisissables ne peuvent être offerts en garantie (du fait même qu'une telle garantie ne serait pas susceptible d'exécution) n'a pas pour effet d'entraver la réalisation de l'objectif du Parlement de protéger l'intégrité des terres communautaires inuit (Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 17, 48). Soulignons que l'inaliénabilité des terres détenues collectivement par les peuples autochtones constitue un principe bien établi en common law (voir notamment Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1081; Canadian Pacific Ltd. c. Paul, [1988] 2 R.C.S. 654, p. 677; Guérin c. La Reine, [1984] 2 R.C.S. 335, p. 376; Calder c. Colombie Britannique (Procureur général), précité, note 166, p. 377 à 379 (juge Judson) et p. 381 à 385 (juge Hall); Johnson v. McIntosh, 21 U.S. (8 Wheat.) 543 (1823). Voir aussi Gordon CHRISTIE, « Delgamuukw and the Protection of Aboriginal Land Interests », (2000-2001) 32 Revue de Droit d'Ottawa 85, p. 94 [ci-après: « Delgamuukw »]; André ÉMOND, « L'affaire Delgamuukw ou la réactualisation du droit américain au regard des conditions d'existence du titre aborigène au Canada », (1998) 39 Cahiers de droit 849, p. 853 à 855; D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 72 à 93; P. MACKLEM, loc. cit., note 584, p. 413; K. McNEIL, op. cit., note 584, p. 127 à 134; Kent McNEIL, Common Law Aboriginal Title, Oxford, Clarendon Press, 1989, p. 221 à 235; G. OTIS, « titre aborigène », loc. cit., note 584, p. 829; B. SLATTERY, loc. cit., note 584, p. 743-744. Ce principe, confirmé par la Proclamation royale de 1763, précité, note 169, s'applique aux terres de réserve mises de côté à l'usage et au profit des bandes par la Loi sur les Indiens (articles 37 à 41 de la Loi sur les Indiens, précité, note 97), ainsi qu'au régime du titre aborigène de la common law (Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1081). Il serait justifié, notamment, par l'impératif de protéger les peuples autochtones à l'encontre de la convoitise des colons sans scrupules pour les terres détenues par les collectivités autochtones (voir notamment la Proclamation royale de 1763, précité, note 169 et Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1995] 4. R.C.S. 344, p. 370; Mitchell c. Bande indienne Peguis, [1990] 2 R.C.S. 85, p. 129-130, 133, 141; Guérin c. La Reine, précité, note 599, p. 383), par l'importance du maintien des rapports spéciaux que les peuples autochtones entretiennent à l'égard de leurs terres (Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1090), par le principe de common law selon lequel les titres de propriété sur les terres des colonies ne peuvent découler que d'une concession de la Couronne (Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1090; K. McNEIL, op. cit., note 584, p. 129 à 134; G. OTIS, « titre aborigène », loc. cit., note 584, p. 832; B. SLATTERY, loc. cit., note 584, p. 743), par les rapports entre le titre aborigène et le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale (K. McNEIL, op. cit., note 584, p. 129, 131) et enfin par le caractère exclusivement autochtone des droits ancestraux. (G. OTIS, « titre aborigène », loc. cit., note 584, p. 829, 833). 600 ARTIN, articles 8.3.3 et 8.4.1.

<sup>&</sup>lt;sup>601</sup> ARTIN, article 8.4.2.

inuit, l'ARTIN prévoit en outre que « [n]ul ne peut acquérir un domaine ou un intérêt dans les terres des Inuit du Nunavik par prescription ou par possession adversative »<sup>602</sup> et que les propriétés inuit ne peuvent faire l'objet « d'une hypothèque, d'une saisie-exécution, d'un privilège, d'une saisie, d'une saisie-gagerie, d'une exécution forcée ou d'un pouvoir de vendre. »<sup>603</sup>

Ces restrictions à l'« exo-transmission » 604 des terres inuit favorisent la sécurité alimentaire en protégeant les générations actuelles et futures à l'encontre de l'érosion progressive de leur domaine foncier collectif, consolidant du coup leur capacité d'accéder à long terme à la terre et à ses ressources à des fins alimentaires et de développement économique <sup>605</sup>. En revanche, certains diront que les restrictions imposées à l'aliénabilité et à la saisissabilité des terres inuit constituent un obstacle au développement économique des communautés inuit en limitant leur capacité de mobiliser leur capital foncier à des fins de financement, notamment à titre de garantie auprès d'institutions bancaires<sup>606</sup>. De ce point de vue, les restrictions à l'aliénabilité des terres de catégorie I constitueraient autant d'embûches à la réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit en limitant leur capacité de financer des projets de développement économique susceptibles d'accroître les richesses au sein des communautés<sup>607</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>602</sup> ARTIN, article 8.4.5. 603 ARTIN, article 8.4.6.

<sup>604</sup> L'expression est empruntée de G. OTIS, « titre aborigène », loc. cit., note 584, p. 829.

<sup>605</sup> Soulignons par ailleurs que nombre de peuples autochtones soutiennent que leurs rapports à la terre est consubstantiel à leur identité collective. Suivant leur perspective, la terre n'est pas conçue comme un bien fongible susceptible d'aliénation. Voir notamment J.S. YOUNGBLOOD HENDERSON, M.L. BENSON et I. M. FINLAY, op. cit., note 444, p. 406.

<sup>606</sup> N.J. NEWTON (dir.), op. cit., note 562, p. 1286-1287; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 2, op. cit., note 443, p. 928 à 955; Stephen CORNELL et Joseph P. KALT (dir.), What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development, Los Angeles, American Indian Studies Center, University of California in Los Angeles (UCLA), 1992; Brian DONAVAN, « The Evolution and Present Status of Common Law Aboriginal Title in Canada: the Law's Crooked Path and the Hollow Promise of Delgamuukw », (2001-2002) 35 University of British Columbia Law Review 43, p. 88; Kent McNEIL, « Self-Government and the Inalienability of Aboriginal Title », (2002) 47 Revue de droit de McGill 473, p. 502 [ci-après « Self-Government »]; K. McNEIL, op. cit., note 584, p. 133; G. OTIS, « traité post-colonial », loc. cit., note 529. Ce dernier texte porte sur l'entente de principe conclue entre le Québec, le Canada et les Innus de Mamuitun. Soulignons que cette entente permet aux Innus de disposer librement de leurs terres en faveur de toute personne (voir les articles 4.2.3 et 4.2.6). Il est possible de la consulter l'adresse ligne] [http://www.aincsuivante: [en inac.gc.ca/pr/agr/index f.html#Ententesdeprincipe2] (avril 2008).

<sup>607</sup> Cet argument repose sur les liens avérés entre la pauvreté et l'insécurité alimentaire (voir Observation Générale 12, op. cit., note 7, par. 5). Sur la situation socioéconomique des communautés inuit du Canada,

Soulignons par ailleurs que bien qu'aliénables, les propriétés foncières des Inuit dans les régions marines du Nunavik ne pourront être autrement mobilisées afin d'obtenir du capital, l'*ARTIN* les déclarant insaisissables et interdisant qu'elles soient offertes en garantie<sup>608</sup>.

Il ne faudrait pas à notre avis surestimer l'impact de ces restrictions sur les possibilités de développement économique des communautés inuit du Nunavik ainsi que sur leur sécurité alimentaire. Soulignons d'abord que le développement économique local et régional au Nunavik est aujourd'hui en grande partie financé par l'indemnité versée aux Inuit en contrepartie de l'extinction de leurs droits ancestraux par la  $CBJNQ^{609}$ . Rappelons de plus qu'il est permis aux organisations inuit, sous réserve des approbations nécessaires de leurs constituants, de céder à des tiers, à des fins de développement économique, des droits d'intensité moindre que la pleine propriété, dont des baux, des droits d'usufruit et d'autres droits d'occupation et d'usage<sup>610</sup>.

voir l'étude de Sacha SENÉCAL et Erin O'SULLIVAN, Le bien-être des communautés inuites au Canada, Ottawa, Direction de la recherche stratégique et de l'analyse, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 2006, [en ligne] [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/ra/cwb/icc/icc f.pdf] (avril 2008). Voir également STATISTIQUE CANADA, op. cit., note 29, p. 15 et suivantes. L'obstacle que représente le caractère inaliénable des terres au développement économique des collectivités inuit fut par ailleurs ouvertement reconnu par la Société Makivik qui affirmait, sur le site Internet du processus de ratification de l'ARTIN, que l'une des améliorations de cet accord par rapport à la CBJNQ, signée trente ans auparavant, est qu'il permet la vente des terres des Inuit du Nunavik à une tierce partie, sous réserve d'un vote favorable d'une majorité qualifiée des Inuit éligible voter Voir [en ligne selon l'Accord. [http://www.nilca.org/html/elements speciaux amelioratio.html] (avril 2008).

<sup>608</sup> *ARTIN*, articles 8.4.5 et 8.4.6.

German de 90 millions de dollars (Voir le chapitre 25 de la *CBJNQ*). Ces montants furent versés à la Société Makivik, qui assume la responsabilité de les gérer. Grâce à des investissements judicieux, le fonds d'indemnité représente aujourd'hui une somme d'environ 182 499 805\$ [en ligne] [http://www.makivik.org/fr/capital-projects/index.asp] (avril 2008). La société Makivik opère de nombreuses entreprises, dont Air Inuit, les Aliments arctiques du Nunavik, les Entreprises Halutik, Nunavik Creations et Expéditions Croisière Nord. De plus amples informations sur ces entreprises peuvent être consultées en ligne à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.makivik.org/fr/subsidiary-companies/index.asp] (avril 2008). Voir en outre les programmes mis sur pied aux États-Unis afin de promouvoir les investissements privés dans les réserves en dépit du caractère inaliénable et insaisissable des terres: N.J. NEWTON (dir.), *op. cit.*, note 562, p. 1287, 1387 à 1400.

<sup>610</sup> Tel que l'écrivent certains auteurs dans le contexte du développement économique des réserves indiennes aux États-Unis: « The ability to grant long-term leases is an important economic tool to attract investment capital, jobs, and goods and services to a reservation, as well as to provide a revenue stream for many tribes, particularily those rich in natural resources. » (N.J. NEWTON (dir.), *op. cit.*, note 562, p. 1287). De plus, soulignons que les baux et les loyers pourront, en lieu et place de la propriété foncière, être affectés à la garantie d'un prêt (*Id.*).

Par ailleurs, l'*ARTIN* reconnaît à la Société Makivik le droit d'exploiter les mines et les minéraux de la région marine du Nunavik<sup>611</sup>. À défaut d'exploiter eux-mêmes les ressources naturelles non-renouvelables du Nunavik, l'*ARTIN* ainsi que l'*Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik* (« *Entente Sanarrutik* »)<sup>612</sup> prévoient que les Inuit auront droit au partage des redevances et des autres avantages économiques découlant de l'exploitation de ces ressources, notamment des emplois, des formations et des contrats<sup>613</sup>. Dans la perspective de la sécurité alimentaire, les autorités responsables de l'exploitation des ressources minérales et des hydrocarbures devraient minimiser dans la mesure du possible les impacts des projets industriels sur l'environnement (notamment sur la biodiversité et les écosystèmes) et sur les activités de subsistance des Inuit. De fait, rappelons que les activités de développement fondées sur l'extraction des ressources naturelles, particulièrement les minéraux et les hydrocarbures, constituent l'une des menaces les plus significatives à la sécurité alimentaire des peuples autochtones à travers le monde<sup>614</sup>.

Somme toute, nous sommes d'avis que plusieurs aspects des régimes fonciers mis en place par la *CBJNQ* et l'*ARTIN* tendent à favoriser la sécurité alimentaire des Inuit. D'abord, l'obligation d'obtenir le consentement des Inuit préalablement à la modification de leurs titres fonciers et les restrictions imposées à l'exo-transmission des terres assurent

\_

<sup>&</sup>lt;sup>611</sup> ARTIN, article 8.3.1 (c) et 8.4.3.

<sup>612</sup> Cette entente fut conclue entre la Société Makivik, l'Administration régionale Kativik et le gouvernement du Québec au mois d'avril 2002. Il est possible de la consulter, ainsi que les ententes qui l'ont modifiée, à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations autochtones/ententes/inuits/ententes inuits.htm] (avril 2008).

Tel que prévu à son article 1, « [l]'objectif de la présente Entente est d'établir une nouvelle relation de nation à nation et de proposer une vision commune du développement économique et communautaire du Nunavik. Aux fins de la présente Entente, Makivik, l'ARK et le Québec conviennent: d'accélérer le développement du potentiel hydroélectrique, minier et touristique du Nunavik; de partager les bénéfices liés au développement économique du Nunavik; de favoriser les retombées économiques pour les Inuits du Nunavik; de favoriser une plus grande autonomie pour Makivik et l'ARK en plus de leur accorder des responsabilités accrues au niveau du développement économique et communautaire des Inuit du Nunavik; d'améliorer les services et les infrastructures publiques au Nunavik. »

<sup>613</sup> Voir le chapitre 15 de l'ARTIN. Ces redevances sont versées à la Fiducie du Nunavik, dont l'existence est prévue au chapitre 17 de l'ARTIN. Par l'intermédiaire de cette fiducie, les Inuit du Nunavik peuvent toucher des paiements monétaires pour répondre à leurs besoins éducatifs, sociaux, culturels et socio-économiques et, de manière générale, pour améliorer les conditions sociales, éducatives, économiques, leur qualité de vie et la qualité de la vie communautaire. L'entente *Sanarrutik* prévoit pour sa part la participation des Inuit au développement futur du Nunavik dans les secteurs de l'hydroélectricité, des mines et du tourisme.

<sup>&</sup>lt;sup>614</sup> Voir généralement Rapport Ziegler 2005, op. cit., note 6.

l'intégrité durable de l'assise foncière collective des Inuit. Ensuite, le principe d'exclusivité d'accès aux terres de catégorie I et aux propriétés de la Société Makivik dans la région marine du Nunavik protège les Inuit à l'encontre de la convoitise des gouvernements et des membres de la société majoritaire pour les ressources naturelles renouvelables et non-renouvelables qui s'y trouvent. Enfin, nous verrons maintenant que ces régimes fonciers reconnaissent aux Inuit une grande discrétion afin d'affecter leurs terres à divers usages, leur permettant ainsi de protéger les espaces utilisés à des fins de subsistance ou encore de mobiliser des terres à des fins de développement économique au profit de l'ensemble des membres de la communauté<sup>615</sup>.

## 1.2.2 Une maîtrise considérable des Inuit sur les usages et la disposition des terres communautaires

La sécurité alimentaire exige non seulement que les Inuit bénéficient de droits fonciers sûrs et durables, mais aussi qu'ils participent de façon significative aux processus décisionnels relatifs à la gestion et à l'aménagement de la terre et de ses ressources<sup>616</sup>. La gouvernance des terres de catégorie I relève principalement des corporations foncières inuit et des entités municipales mises en place par la *CBJNQ* et l'Assemblée nationale du Québec (les « villages nordiques »). La gestion et l'aménagement des terres des Inuit dans la région marine du Nunavik relèvent pour leur part de la Société Makivik et de la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik créée par l'*ARTIN*<sup>617</sup>. Nous verrons maintenant que ces institutions confèrent aux Inuit une maîtrise considérable de la gestion et de l'aménagement de leurs terres communautaires.

<sup>617</sup> ARTIN, chapitre 6.

La sécurité alimentaire exige, dans tous les cas où les terres sont affectées au développement économique, que les besoins et les intérêts de l'*ensemble* des membres de la communauté, y compris de ses segments les plus vulnérables et marginalisés, soient considérés dans le processus décisionnel des autorités communautaires compétentes. Des mesures devraient par exemple être prises afin de minimiser ou d'éliminer l'impact du projet sur les personnes qui utilisent les terres et les ressources affectées au développement économiques à des fins de subsistance. La sécurité alimentaire exigerait en outre que les membres de la communauté puissent accéder à une information complète, adéquate et accessible concernant le projet de développement et qu'ils puissent participer *significativement* au processus décisionnel.

<sup>616</sup> Il s'agit du quatrième principe directeur (voir *supra* Première partie: *conclusion*).

Le titre de propriété des terres de catégorie I fut transféré par lettre patente aux corporations foncières créées à cette fin pour chacune des communautés inuit<sup>618</sup>. Les corporations foncières sont des organismes ethniques voués à la représentation des intérêts des bénéficiaires inuit. Les personnes admissibles aux bénéfices de la *CBJNQ*<sup>619</sup> deviennent automatiquement et exclusivement membres de la corporation foncière inuit de la communauté à laquelle elles sont affiliées<sup>620</sup>. La *LRT* définit ces corporations comme des « associations à but non lucratif, sans capital-actions et sans gain pécuniaire pour [leurs] membres. »<sup>621</sup>. Elles sont administrées par un conseil composé au moins de trois et d'au plus douze personnes élues parmi les membres majeurs de la corporation

<sup>618</sup> CBJNQ, articles 7.1.2 et 7.1.3; LRT, articles 5 et 110. Au sujet des corporations foncières inuit, voir Stéphane LAVALLÉE, Analyse des institutions municipales et foncières instituées par la Convention de la Baie James et du Nord québécois sur le territoire du Nunavik, mémoire de maîtrise en droit, Université McGill, 1995 [non publié], p. 89 et suivantes. Une Association des corporations foncières du Nunavik fut créée le 17 mai 2002 afin notamment de promouvoir leurs intérêts communs auprès des organisations du Nunavik et des gouvernements du Québec et du Canada. Il est possible d'en savoir plus sur les activités de cette association en consultant son site Internet à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.nlhca.com/home\_f.cfm] (avril 2008). Notons que les villages d'Ivujivik et de Puvirnituq, qui ont décidé après la signature de la CBJNQ de ne pas sélectionner de terres de catégorie I et II, n'ont jamais créé de corporations foncières.

<sup>619</sup> CBJNQ, article 7.1.2 al. 2. Les règles concernant l'admissibilité aux bénéfices de la CBJNQ furent récemment modifiées par la signature de la Convention complémentaire n° 18, reproduite dans la CBJNQ. Voir aussi la Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis et d'autres dispositions législatives, L.R.Q. c. A-33.1, telle que modifiée par la Loi modifiant la Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2006, c. 28. Selon ces nouvelles règles, pour être admissible à l'inscription comme bénéficiaire inuit, une personne doit satisfaire aux conditions suivantes: a) être vivante; b) avoir la citoyenneté canadienne; c) être une Inuite, conformément aux coutumes et traditions inuites; d) s'identifier comme une inuite; e) être associée à une communauté inuite par ses liens familiaux, résidentiels, historiques, culturels ou sociaux (Id., article 25.1; CBJNQ, Convention complémentaire n°18, article 3A.3.1). Avant la signature de cette convention complémentaire et l'adoption de cette loi, les critères d'admissibilité aux bénéfices de la CBJNQ étaient les suivants: a) être d'ascendance inuit, être né au Québec ou y résider habituellement ou, si la personne ne réside pas habituellement dans le territoire, être reconnu par l'une des communautés inuit comme l'un de ses membres; b) être d'ascendance inuit, être reconnu par l'une des communautés inuit comme ayant été, à la date précité, l'un de ses membres; c) être l'enfant adoptif d'une personne visée aux paragraphes a ou b. À compter du 16 novembre 1974 et par la suite, furent également admissibles à l'inscription comme bénéficiaire inuk, quiconque: a) est issu légitimement ou illégitimement, par filiation paternelle ou maternelle, de toute personne visée aux articles 9 ou 11; b) est l'enfant adoptif de toute personne visée à l'article 9 ou au paragraphe a du présent article, à condition d'être mineur au moment de l'adoption; c) est le conjoint légitime de toute personne visée à l'article 9, aux paragraphes a ou b ou à l'article 11 (articles 9 et 10 de la Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis et d'autres dispositions législatives, précité, note 619).

<sup>620</sup> CBJNO, article 7.1.2; LRT, article 6.

<sup>621</sup> *LRT*, article 9. Tel que décrites sur le site Internet de l'Association des corporations foncières du Nunavik, il s'agit d'« [...] organismes ethniques qui représentent les intérêts des bénéficiaires inuits de leur communauté respective. » [en ligne] [http://www.nlhca.com/home\_f.cfm] (avril 2008). Les corporations foncières sont en principe régies par la troisième partie de la *Loi sur les compagnies du Québec*, L.R.Q. c. C-38, à l'exception des dispositions énumérées à l'article 9 de la *LRT*. Nous verrons que le régime juridique de l'Alaska diffère sensiblement à cet égard.

foncière (donc entièrement contrôlées par les Inuit)<sup>622</sup>. Leur rôle consiste essentiellement à détenir les terres de catégorie I à titre de propriétaire et à les administrer<sup>623</sup>. Titulaires du pouvoir de conclure avec les tiers des contrats pour l'occupation et l'utilisation des terres inuit, elles jouent un rôle clé dans le développement économique des collectivités inuit et dans l'affectation des terres de la communauté<sup>624</sup>.

Le pouvoir des corporations foncières de prendre des décisions pouvant comporter des conséquences particulièrement lourdes pour leurs membres ou pour les terres communautaires est toutefois limité par leur obligation d'obtenir, dans certaines circonstances, l'approbation de leurs membres. Il en est ainsi des décisions ayant pour objet de céder des terres à la province, d'octroyer à des tiers des servitudes, des droits d'usufruit, d'autres droits d'usage et d'occupation et des baux d'une durée supérieure à cinq ans, d'accepter une diminution de la superficie des terres de catégorie I et d'autoriser l'extraction de minéraux<sup>625</sup>. Notons que dans l'éventualité où une corporation foncière décidait de céder en tout ou en partie ses terres à la Couronne, cette dernière serait tenue de s'assurer que la transaction soit dans le meilleur intérêt de la communauté cédante<sup>626</sup>. À défaut, elle violerait son obligation de fiduciaire et s'exposerait à un recours en dommages et intérêts par la communauté lésée<sup>627</sup>.

La gestion des terres de catégorie I par les corporations foncières est encore encadrée par les règlements en matière de zonage adoptés par les villages nordiques<sup>628</sup>. Ces

<sup>&</sup>lt;sup>622</sup> *LRT*, article 11.

 $<sup>^{623}</sup>$  LRT, article 7.

<sup>624</sup> S. LAVALLÉE, op. cit., note 618, p. 86.

<sup>625</sup> *LRT*, article 13 al. 1 et 2. Le conseil d'administration doit, par règlement, définir les modalités de l'approbation par les membres de la corporation de telles décisions relatives à l'affectation des terres de catégorie I. Ce règlement doit être approuvé par les membres lors d'une assemblée générale spéciale convoquée à cette fin et ratifiée par un vote d'au moins 65% des membres majeurs présents et ayant exercé leur droit de vote (*LRT*, article 13 al. 3).

<sup>&</sup>lt;sup>626</sup> Guérin c. La Reine, précité, note 599.

<sup>627</sup> Id. Voir également Bande indienne de Wewaykum c. Canada, [2002] 4 R.C.S. 245, par. 78 à 81; Conseil de la bande Déné de Ross River c. Canada, [2002] 2 R.C.S. 816; Bande indienne de la Rivière Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien), précité, note 599; R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075, p. 1108. Sur les obligations de fiduciaire de la Couronne, voir notamment Leonard I. ROTMAN, Parallel Paths: Fiduciary Doctrine and the Crown-Native Relationship in Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1996.

<sup>&</sup>lt;sup>628</sup> CBJNQ, chapitre 12, annexe 2, article 137; Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik, précité, note 38, article 176; S. LAVALLÉE, op. cit., note 618, p. 64.

villages sont des institutions municipales créées pour chacune des communautés du Nunavik en vertu du chapitre 12 de la *CBJNQ* et de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*<sup>629</sup>. Ils sont gouvernés par un conseil composé d'un maire et de deux à six conseillers élus au suffrage universel à tous les deux ans<sup>630</sup>. Du fait du caractère public des villages nordiques, le maire et le conseiller ne doivent pas nécessairement être Inuit. De fait, toute personne physique majeure, possédant la citoyenneté canadienne et qui n'est frappée d'aucune incapacité légale peut devenir membre du conseil de la municipalité, à la condition d'être domiciliée ou de résider ordinairement sur le territoire de la municipalité concernée depuis au moins 36 mois<sup>631</sup>. Reflétant la composition des villages nordiques, les représentants élus sont néanmoins généralement Inuit<sup>632</sup>.

Entre autres pouvoirs, les villages nordiques peuvent adopter des règlements relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire<sup>633</sup>. Ce pouvoir réglementaire pourrait être exercé de façon à protéger l'exercice durable des activités de subsistance, favorisant ainsi la sécurité alimentaire des Inuit. Une municipalité pourra par exemple aménager des « zones de non-développement » dans les espaces comportant une importance particulière aux fins des activités de subsistance ou renfermant des écosystèmes particulièrement fragiles. Soulignons à cet égard que la désignation d'« aires essentielles » et d'« aires importantes » de subsistance constitue l'une des affectations prioritaires du territoire en vertu du *Plan d'aménagement du territoire de la région* 

\_

<sup>629</sup> Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik, précité, note 38. Voir R. DUPUIS, Statut juridique, op. cit., note 166, p. 57 à 60. Renée Dupuis qualifie les villages nordiques de « structures de décentralisation territoriale ». Ces municipalités relèvent du ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec (S. LAVALLÉE, op. cit., note 618, p. 61-62).

<sup>&</sup>lt;sup>630</sup> Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik, précité, note 38, article 31; R. DUPUIS, Statut juridique, op. cit., note 166, p. 75.

<sup>631</sup> Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik, précité, note 38, article 19. Cette exigence assure que les candidats possèdent une certaine familiarité avec la communauté.
632 S. LAVALLÉE, op. cit., note 618, p. 132. Voir [en ligne],

<sup>[</sup>http://www.nordduquebec.gouv.qc.ca/information\_thematique/municipalites/index\_fr.htm] (avril 2008). 633 *CBJNQ*, chapitre 12, annexe 2, article 137. Les pouvoirs réglementaires des villages nordiques sont prévus aux articles 135 et suivants de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, précité, note 38. L'article 176 prévoit que le Conseil municipal peut faire des règlements « pour ordonner la confection d'un plan directeur du territoire de la municipalité, avec spécification des fins auxquelles peut servir chacune des parties du territoire compris dans le plan, et pour décréter que ce plan directeur deviendra obligatoire. »

*Kativik*<sup>634</sup>. Selon ce plan directeur, une grande partie des terres de catégorie I reçoit le qualificatif d'aires essentielles de subsistance<sup>635</sup>.

Ces propos soulèvent toutefois la question des conflits éventuels qui pourraient opposer les corporations foncières inuit aux villages nordiques concernant l'affectation et les usages des terres de catégorie I<sup>636</sup>. Par exemple, alors qu'un village nordique pourrait vouloir protéger une partie des terres de catégorie I à des fins de subsistance, la corporation foncière propriétaire des terres en question pourrait préférer les affecter à des fins industrielles afin de générer des revenus pour la communauté, ou vice-versa. Or, alors que la *CBJNQ* reconnaît le droit des corporations foncières d'utiliser leurs terres « à des fins commerciales, industrielles, résidentielles ou autres »<sup>637</sup>, l'annexe 2 de son chapitre 12, qui reproduit le texte d'un projet de loi concernant l'administration régionale et locale du Québec septentrional, accorde aux villages nordiques le pouvoir d'adopter des règlements en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire<sup>638</sup>. La Convention ne prévoit toutefois aucun mécanisme de résolution des conflits entre les corporations foncières et les villages nordiques relativement à l'affectation des terres de catégorie I.

La question peut toutefois à notre avis être simplement résolue en rappelant que seules les dispositions de la *CBJNQ*, à l'exclusion des lois visant à les mettre en oeuvre, sont susceptibles de jouir d'un statut constitutionnel<sup>639</sup>. Les dispositions du chapitre 12 de la *CBJNQ* obligent le Québec à soumettre à l'Assemblée nationale des projets de loi

<sup>&</sup>lt;sup>634</sup> Voir le *Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik. Les grandes orientations d'aménagement et les affectations du territoire*, Règlement n°97-01 modifié par le règlement n° 98-01, Kuujjuaq, septembre 1998, adopté par l'Administration régionale Kativik. Ce plan fut adopté en vertu des articles 176 et 244 de la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, précité, note 38. Il peut être obtenu auprès de l'Association régionale Kativik, [en ligne] [http://www.krg.ca/fr/index.htm] (avril 2008).

<sup>635</sup> Id., p. 40. Soulignons toutefois que ce plan ne couvre pas les terres municipales des villages inuit. Les références à ces terres dans le plan d'aménagement n'ont pour but que de faciliter l'harmonisation de l'aménagement du territoire de la région Kativik. Les autorités municipales pourront toutefois s'en inspirer dans l'élaboration de leur propre plan d'aménagement du territoire.

<sup>636</sup> Les territoires des villages nordiques sont situés à l'intérieur des terres de catégorie I. La superficie de ces territoires municipaux est cependant plus limitée que celle des terres de catégorie I. Voir S. LAVALLÉE, *op. cit.*, note 618, p. 132-133.
637 *CBJNO*, article 7.1.3.

<sup>&</sup>lt;sup>638</sup> Voir *CBJNQ*, Chapitre 12, annexe 2, article 137. Ce projet de loi est aujourd'hui la *Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik*, précité, note 38.
<sup>639</sup> Voir *Infra*, Deuxième Partie : 2.1.2.

comportant les dispositions prévues en annexe, tout en reconnaissant à la législature provinciale le pouvoir de modifier ces lois en tout temps après leur adoption<sup>640</sup>. Toute atteinte portée par les villages nordiques au droit des corporations foncières d'affecter les terres de catégorie I aux usages permis par la CBJNQ devrait ainsi être justifiée conformément aux critères établis par la Cour suprême dans l'arrêt R. c. Sparrow<sup>641</sup>. Afin d'éviter de tels conflits, les villages nordiques et les corporations foncières inuit ont néanmoins intérêt à coordonner leurs actions et à collaborer étroitement dans l'élaboration de plans d'aménagement des terres de catégorie I.

Les terres des Inuit dans la région marine du Nunavik sont pour leur part détenues, au nom de tous les Inuit du Nunavik, par la Société Makivik<sup>642</sup>. À l'instar des corporations foncières inuit, la Société Makivik est une institution ethnique « à but non-lucratif, sans capital-actions et sans gain pécuniaire pour ses membres. » 643 Tous les Inuit bénéficiaires de la CBJNQ en sont membres<sup>644</sup>. La Société est administrée par un conseil formé d'au moins dix-sept et d'au plus vingt-cinq membres élus par chacune des communautés inuit du Nunavik<sup>645</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>640</sup> CBJNQ, articles 12.0.1 et 12.0.3. L'article 12.0.3 al. 2 prévoit ce qui suit : « [l]es lois adoptées pour mettre en vigueur les dispositions du présent chapitre peuvent être modifiées en tout temps par l'Assemblée nationale du Québec. » À notre avis toutefois, les dispositions de la CBJNO protègent l'existence même des villages nordiques. Ceux-ci ne pourraient donc être abolis unilatéralement par l'Assemblée nationale. Mentionnons que l'article 12.0.4 précise que « []]es annexes 1 et 2 du présent chapitre ne font pas partie de la législation à être soumise au Parlement et à l'Assemblée nationale dans le but donner effet à la Convention ». Cette disposition, qui renvoie à l'article 2.17 de la CBJNQ, signifie simplement à notre avis que le défaut de l'Assemblée nationale d'adopter les lois prévues aux annexes 1 et 2 du chapitre 12 ne peut empêcher la CBJNO d'entrer en vigueur.

<sup>&</sup>lt;sup>641</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627. Sur le test de justification de l'arrêt Sparrow, voir infra, Deuxième

partie : 2.1.2.

642 ARTIN, article 8.3.4. La Société Makivik est l' « Organisme désigné par Makivik » pour recevoir les terres inuit au nom de l'ensemble des Inuit ». (ARTIN, articles 1.1 et 8.5.1).

<sup>&</sup>lt;sup>643</sup> Loi sur la Société Makivik, précité, note 547, article 4. Selon l'article 5 de cette même loi, « [I]a Société a pour objet: a) de recevoir, administrer, utiliser et placer la partie, destinée aux Inuit, de l'indemnité prévue aux articles 25.1 et 25.2 de la Convention et les revenus en découlant, ainsi que tous ses autres fonds [...]; b) de lutter contre la pauvreté et de promouvoir le bien-être des Inuit et le perfectionnement de leur instruction; c) de développer les communautés inuit et de perfectionner leurs moyens d'action; d) d'exercer les autres fonctions que lui dévoluent les autres lois ou la Convention; e) d'encourager, de promouvoir et protéger le mode de vie, les valeurs et les traditions inuit et d'aider à leur conservation. »

<sup>&</sup>lt;sup>644</sup> Loi sur la Société Makivik, précité, note 547, article 4. Voir également la Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis, précité, note 619.

<sup>645</sup> Loi sur la Société Makivik, précité, note 547, articles 15 et 16. Tel que nous l'avons vu dans la soussection précédente, l'aliénation des terres situées dans la région marine du Nunavik ou la concession de droits sur ces terres d'une durée supérieure à 75 ans sont subordonnées à l'approbation d'au moins 75% de tous les électeurs inuit du Nunavik dans le cadre d'un référendum (ARTIN, articles 8.4.1 et 8.4.2).

Comme les corporations foncières inuit, la Société Makivik ne doit utiliser ses actifs « que pour des fins communautaires et pour d'autres activités au profit général des Inuit », en plus de devoir obtenir l'approbation de ses membres avant de prendre des décisions susceptibles d'affecter de façon significative leurs intérêts fonciers<sup>646</sup>. Enfin, les décisions de la Société Makivik relatives à l'usage des terres de la région marine du Nunavik sont assujetties au processus d'examen des répercussions des activités de développement prévu à l'*ARTIN*, que nous étudierons dans la prochaine partie de notre thèse<sup>647</sup>, ainsi qu'aux plans d'aménagement du territoire élaborés par la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik.

La Commission d'aménagement est une institution gouvernementale entièrement financée par le gouvernement fédéral<sup>648</sup>. Elle a pour principales responsabilités d'établir, de concert avec les gouvernements du Canada et du Nunavut, des politiques et des objectifs généraux en matière d'aménagement pour la région marine du Nunavik et d'élaborer des plans d'aménagement du territoire ayant pour objet de guider et de régir l'utilisation et la mise en valeur des ressources dans cette région<sup>649</sup>. Les membres de la Commission, y compris son président<sup>650</sup>, sont nommés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord à partir des listes qui lui sont soumises par le Canada, le Nunavut et la Société Makivik<sup>651</sup>. La Société Makivik recommande la nomination de la moitié des

<sup>646</sup> Loi sur la Société Makivik, précité, note 547, article 10.

<sup>&</sup>lt;sup>647</sup> *Infra* Troisième partie: 3.2.1.2.

<sup>648</sup> *ARTIN*, article 6.4.3.

<sup>649</sup> ARTIN, articles 6.4.1 et 6.4.4. Plus spécifiquement, selon cette dernière disposition, la CARMN assume notamment les responsabilités suivantes: « a) déterminer les régions d'aménagement; b) préciser les objectifs, les buts et les variables spécifiques en matière d'aménagement applicables aux régions d'aménagement et conformes aux objectifs et buts généraux; [...] e) demander l'avis des municipalités, des résidants et des autres personnes intéressées relativement aux objectifs, aux buts et possibilités de la région visée en matière d'aménagement; f) préparer et faire circuler les ébauches de plans d'aménagement du territoire; g) sensibiliser le public, susciter les discussions et tenir des audiences et des débats publics tout le long du processus d'aménagement; h) recommander des plans au ministre; i) examiner les modifications demandées par les ministres en cas de rejet d'une ébauche de plan; [...]; k) déterminer si un projet est conforme au plan d'aménagement du territoire applicable; l)surveiller les projets pour s'assurer de leur conformité avec les plans d'aménagement du territoire. [...] ».

<sup>650</sup> Le président de la CARMN est nommé par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, en consultation avec le ministre du gouvernement du Nunavut responsable des ressources renouvelables, à partir d'une liste des candidats proposés par le gouvernement fédéral, le gouvernement du Nunavut et la Société Makivik. (*ARTIN*, article 6.4.10).

<sup>&</sup>lt;sup>651</sup> *ARTIN*, article 6.4.5.

membres de la Commission, les autres étant nommés à partir des listes soumises par les gouvernements du Canada et du Nunavut<sup>652</sup>.

Le développement à court et à moyen terme de la région marine du Nunavik, y compris les terres appartenant aux Inuit du Nunavik<sup>653</sup>, est régi par le plan d'aménagement du territoire de la région marine du Nunavik et par les plans régionaux et sous-régionaux adoptés en conformité avec ce plan<sup>654</sup>. Les politiques, les priorités et les objectifs en matière d'aménagement doivent être définis en tenant compte notamment des possibilités et des besoins sur le plan économique, des besoins d'infrastructure des communautés, des facteurs et des priorités d'ordre culturel (dont la subsistance), des besoins en matière de protection et de gestion de l'environnement et des besoins énergétiques, des sources d'énergie et de leur disponibilité<sup>655</sup>.

Ces plans sont formulés par la Commission d'aménagement selon le processus établi par l'*ARTIN*. La Commission est notamment tenue de tenir des audiences publiques relativement aux ébauches de plans, d'évaluer ces ébauches au regard des observations qui

652

<sup>653</sup> L'article 6.8.2 de l'*ARTIN* prévoit toutefois que « [l]es plans d'aménagement du territoire doivent tenir compte des buts et des objectifs des Inuit du Nunavik à l'égard des terres des Inuit du Nunavik. »

<sup>654</sup> ARTIN, article 6.5.1. L'article 6.3.1 de l'ARTIN définit les plans d'aménagement de la façon suivante: « Les plans d'aménagement du territoire sont des documents – contenant textes, annexes, chiffres et cartes – qui servent à l'établissement d'objectifs et de lignes directrices visant les activités de développement à court et à long terme [...] » Il ajoute que « [l]e but des plans d'aménagement du territoire est de protéger et de promouvoir le bien-être actuel et futur des communautés et des personnes qui résident dans la RMN [Région marine du Nunavik] ou qui l'utilisent, tout en tenant compte des intérêts de l'ensemble des Canadiens, ainsi que de protéger et, au besoin, de rétablir l'intégrité environnementale de la RMN, » (article 6.3.2).

objectifs et des objectifs en matière d'aménagement et l'article 6.2.2, qui définit les objectifs du processus d'aménagement. À titre d'exemple, le premier principe d'aménagement se lit comme suit: « les humains constituent un élément actif du milieu biophysique en évolution et l'utilisation des terres ne peut être planifiée et gérée sans tenir compte de leur présence; en conséquence, les initiatives sociales, culturelles et économiques des humains doivent être au centre des activités d'élaboration et de mise en oeuvre des plans d'aménagement » (article 6.2.1 (a)). Le quatrième principe se lit pour sa part comme suit: « le processus public d'aménagement du territoire l'occasion de participer de façon active et éclairée, et leur fournit l'appui nécessaire à cette fin; cette participation est favorisée par divers moyens, notamment en leur facilitant l'accès à tous les documents pertinents, en établissant des calendriers de travail appropriés et réalistes et en recrutant et en formant des Inuit du Nunavik et d'autres résidants et utilisateurs des endroits visés pour qu'ils puissent participer à l'aménagement global des terres. » (article 6.2.1 (d)).

lui sont présentées durant ces audiences et, au besoin, de réviser ses ébauches de plans<sup>656</sup>. L'ébauche de plan est ensuite présentée pour approbation au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et par le ministre responsable des ressources renouvelables du gouvernement territorial<sup>657</sup>. Les ministres pourront approuver l'ébauche telle quelle ou la renvoyer à la Commission pour réexamen<sup>658</sup>. Après avoir approuvé un plan définitif, les ministres sollicitent l'approbation et l'engagement de leur gouvernement respectif<sup>659</sup>. Seul l'avenir nous dira si les Inuit exercent un pouvoir réel et effectif au sein de la Commission d'aménagement ou si cette dernière est plutôt dominée par les préférences et les intérêts des autorités gouvernementales.

Enfin, soulignons que se poursuivent les négociations visant la création d'un gouvernement public autonome pour le Nunavik<sup>660</sup>. Ce gouvernement qui, compte tenu de la démographie du Nunavik, serait sans doute composé d'une majorité d'Inuit, jouira vraisemblablement de pouvoirs étendus, partagés avec les gouvernements fédéral et québécois, sur la gestion et l'aménagement du territoire régit par la *CBJNQ*<sup>661</sup>. Dans les territoires municipaux, ces pouvoirs continueront d'être exercés par les villages nordiques, lesquels toutefois relèveront désormais du gouvernement du Nunavik plutôt que du

65

<sup>&</sup>lt;sup>656</sup> ARTIN, article 6.5.4. Une fois l'ébauche terminée, la CARMN doit la communiquer au public et solliciter des observations écrites et orales des organismes gouvernementaux fédéraux et territoriaux compétents, des organismes du Nunavik désignés par la Société Makivik , des communautés et du grand public (ARTIN, article 6.5.3).

<sup>&</sup>lt;sup>657</sup> *ARTIN*, article 6.5.5.

<sup>&</sup>lt;sup>658</sup> ARTIN, article 6.5.6. Lorsqu'ils décident de renvoyer l'ébauche de plan à la CARMN pour réexamen, les ministres responsables doivent exposer leurs motifs par écrit. La CARMN peut communiquer au public les motifs formulés par les ministres.

<sup>&</sup>lt;sup>659</sup> ARTIN, article 6.5.8. Le plan doit être approuvé par le Cabinet fédéral et par le Conseil exécutif du gouvernement du Nunavut. Il est ensuite mis en œuvre par les autorités compétentes. Les ministères et organismes gouvernementaux fédéraux et territoriaux exercent leurs activités conformément au plan approuvé (ARTIN, article 6.5.9).

Gouvernement régional du Nunavik, signée le 5 décembre 2007, [en ligne] [http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\_autochtones/ententes/inuits/ententes\_inuits.htm] (août 2008).

Les pouvoirs qui seront exercés par l'éventuel gouvernement du Nunavik ne sont pas définis dans l'entente de principe. Ces pouvoirs seront négociés par les gouvernements du Canada, du Québec et du Nunavik une fois l'entente définitive conclue (dans le cadre d'une « deuxième ronde de négociations »). Nous nous appuyons donc sur le rapport de la Commission du Nunavik portant sur la création éventuelle d'un gouvernement autonome pour le Nunavik, duquel s'inspire les parties aux négociations, pour affirmer que le gouvernement du Nunavik exercera vraisemblablement des compétences relatives à l'aménagement du territoire (COMMISSION DU NUNAVIK, *op. cit.*, note 198, p. 41-42).

gouvernement du Québec<sup>662</sup>. Suivant l'entente de principe, le gouvernement du Nunavik sera tenu, à l'instar des gouvernements fédéral et provincial, de respecter intégralement le droit de propriété des corporations foncières inuit sur les terres de catégorie I<sup>663</sup>. La création d'un tel gouvernement n'aurait en conséquence aucune incidence sur la maîtrise par les corporations foncières inuit des terres de catégorie I.

Nous pouvons conclure que les Inuit bénéficient d'un régime favorisant une maîtrise considérable de la gestion, de l'aménagement, de la disposition et des usages de leurs terres communautaires, ce qui contribue à leur sécurité alimentaire. Nous verrons toutefois que la capacité des Inuit de contrôler le devenir de leurs territoires est diminuée par les pouvoirs d'expropriation gouvernementaux reconnus à la *CBJNQ*<sup>664</sup>. Soulignons en outre qu'il ne faudrait pas exagérer la contribution des terres de catégorie I à la vitalité des économies alimentaires des communautés inuit du Nunavik, compte tenu de leur superficie fort limitée par rapport à l'ensemble du territoire du Nunavik<sup>665</sup>. Afin de pouvoir dresser un tableau complet des rapports entre les droits territoriaux des Inuit et la sécurité alimentaire, notre évaluation de la sécurité foncière des Inuit du Nunavik sur leurs terres communautaires devra nécessairement être complétée par une étude de leurs droits d'accès aux ressources naturelles sur les terres publiques, ce qui est l'objet de la prochaine partie de notre thèse.

Nous verrons toutefois à présent qu'au titre de la sécurité foncière, les régimes mis en place par la *CBJNQ* et l'*ARTIN* se comparent avantageusement au régime foncier établit

Voir l'Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création d'un gouvernement régional du Nunavik, précité, note 660, partie II.

<sup>663</sup> COMMISSION DU NUNAVIK, *op. cit.*, note 198, p. 2. Pour un regard critique sur ce projet de gouvernement, voir J.-J. SIMARD, *op. cit.*, note 81, p. 223 à 242.
664 *Infra* Deuxième partie: 2.1.1, 2.1.2.

Ges terres ne représentent qu'une superficie de 1% par rapport à l'ensemble du territoire couvert par la CBJNQ (Alain-G. GAGNON et Guy ROCHER (dir.), Regard sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 302). Tel que l'écrit la professeure Evelyn J. Peters: « The Agreement [CBJNQ] allows the Native people limited control over development in the territory referred to in the Agreement by giving Cree and Inuit local government administrators jurisdiction over development décisions on Category I lands. These lands make up only a small proportion (1%) of the land in this area, however, and this level of control can have little impact on the protection of subsistence economies. » (E.J. PETERS, « Environmental Regime », loc. cit., note 44, p. 405). Rappelons néanmoins que ces terres sont considérées comme essentielles à des fins de subsistance selon le plan d'aménagement du territoire élaboré par l'Administration régionale Kativik (supra Deuxième partie: 1.2.2).

par l'*ANCSA*, ce dernier offrant aux peuples autochtones de l'Alaska une garantie plus limitée qu'ils pourront posséder et maîtriser durablement leurs terres ancestrales et ainsi assurer le maintien et le développement d'économies alimentaires conformes à leurs aspirations et à leurs besoins.

# 1.3 Un régime foncier d'inspiration capitaliste en Alaska et l'insécurité relative de la propriété foncière inuit

#### 1.3.1 De la propriété foncière inuit et des corporations à but lucratif

Les peuples autochtones de l'Alaska, composés d'une population d'environ 98 000 personnes réparties entre plus de 200 villages<sup>666</sup>, reçurent, en vertu de l'*ANCSA*, la propriété (« *fee simple* » <sup>667</sup>) de 45,6 millions d'acres de terres (182 186 km²) <sup>668</sup>, comprenant, contrairement au régime foncier mis en place par la *CBJNQ*, les droits minéraux et tréfonciers <sup>669</sup>. La propriété des terres ainsi que les compensations monétaires <sup>670</sup> accordées aux peuples autochtones en contrepartie de l'extinction de leurs droits ancestraux furent transférées à douze corporations régionales à but lucratif <sup>671</sup> et à

<sup>&</sup>lt;sup>666</sup> Voir Stella U. OGUNWOLE, *We the People: American Indian and Alaska Natives in the United States, Census 2000 Special Reports*, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, 2006, [en ligne] [http://www.census.gov/prod/2006pubs/censr-28.pdf] (mai 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>667</sup> Le « *fee simple* », soit l'intérêt de propriété le plus complet en common law, est défini de la façon suivante par le *Black's Law Dictionary*: « An interest in land that, being the broadest property interest allowed by law, endures until the current holder dies without heirs. » (Brian A. GARNER (dir.), *Black's Law Dictionary*, 8<sup>e</sup> éd., St. Paul (MN), Thomson West, 2004, p. 648-649. Voir également B. ZIFF, *op. cit.*, note 567, p. 153 et suivantes).

<sup>&</sup>lt;sup>668</sup> ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1610-1613; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 161-162.

<sup>669</sup> ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1611, 1613; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 162. Sur la distribution de la propriété foncière en Alaska voir le site du Bureau of Land Management, [en ligne] [http://www.blm.gov/ak/aklandown.html] (mai 2008). Notons cependant que les minéraux et le tréfonds des terres comprises dans la National Petroleum Reserve No. 4, située dans le North Slope Borough, furent réservés par le Congrès à des fins d'exploration et d'exploitation pétrolière et ces terres ne purent être sélectionnées par les corporations autochtones. Il en est ainsi des droits tréfonciers dans les terres comprises à l'intérieur des refuges fauniques et des terres réservées à des fins de défense nationale (ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1611(a)(1) et 1613(f)).

<sup>670</sup> Au sujet des compensations monétaires, voir *ANCSA*, 43 U.S.C. § 1605 et 1608. Au total, les Autochtones de l'Alaska reçurent 962.5 millions de dollars en compensation pour l'extinction de leurs droits ancestraux.
671 *ANCSA*, 43 U.S.C. § 1606 (a). Ces corporations sont Sealaska Corporation, Athna Inc., Chugach Natives Inc., Cook Inlet Regional Inc., Koniak Inc., Aleut Corporation, Bristol Bay Native Corporation Inc., Calista Corporation, Doyon Ltd., Bering Straight Native Corporation, Nana Regional Corporation Inc. et Arctic Slope Regional Corporation. Une treizième corporation fut créée en faveur des Autochtones de l'Alaska nés le 16 décembre 1971 et résidant à l'extérieur de l'État (*ANCSA*, 43 U.S.C. § 1606 (c)). Le siège social de cette corporation se trouve à Seattle. Cette corporation a participé aux bénéfices monétaires découlant de

plus de deux cent corporations de village<sup>672</sup> créées à cette fin par l'*ANCSA*<sup>673</sup>. Les corporations de village reçurent la propriété du sol sur près de 24 millions d'acres de terre (97 124 km²), correspondant essentiellement aux terres occupées par les villages autochtones<sup>674</sup>. Les corporations régionales reçurent pour leur part la propriété du sol et

l'*ANCSA*, mais n'a toutefois pas reçu de compensation foncière. En outre, elle est exclue des dispositions de l'*ANCSA* portant sur la redistribution des revenus découlant des activités forestières et minières des corporations régionales. Voir *ANCSA*, 43 U.S.C. §§ 1604 (c), 1605 (c), 1606 (c); D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 160; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 209.

672 ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1607 (a), 1610. II ne reste aujourd'hui qu'environ 173 corporations de village, notamment en raison des fusions survenues entre certaines corporations de village et leur corporation régionale: voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 183. Les corporations de village bénéficièrent du choix de s'incorporer soit comme corporation à but lucratif ou comme organisation à but non lucratif (ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1602 (j), 1607 (a)). Tous les villages ont cependant décidé de se constituer en corporation à but lucratif: voir T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 25; K.A. BLACK, D.H. BUNDY, C. PICKERING CHRISTIANSON *et al.*, *loc. cit.*, note 560, p. 76; Ben SUMMIT, « The *Alaska Native Claims Settlement Act (ANCSA)*: Friend or Foe in the Struggle to Recover Native Heritage », (1997) 14 *Thomas M. Colley Law Review* 615, p. 616. Mentionnons également que l'*ANCSA* a créé des corporations urbaines (Juneau, Sitka, Kenai et Kodiak) ainsi que des corporations dites « de groupe » pour les villages autochtones composés de moins de 25 personnes (voir *ANCSA*, 43 U.S.C. § 1602 (d), (m), (n), (o)).

<sup>673</sup> ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1606 et 1607. Ces corporations furent incorporées en vertu du régime corporatif de l'Alaska (Alaska Stat. §§ 10.06.005 et suivants). Rappelons que les corporations foncières au Nunavik sont des associations à but non lucratif, sans capital-actions et sans gain pécuniaire pour leurs membres. L'idée de mettre sur pied des corporations à but lucratif fut avancée et défendue par l'Alaska Federation of Natives (AFN) durant les négociations ayant menées à l'ANCSA. La dernière réunion de l'AFN ayant précédé l'adoption de l'ANCSA avait par ailleurs pour thème « In the White Man's Society, We Need White Man's Tools. » (voir R.D. ARNOLD, op. cit., note 124). À l'époque, le leadership autochtone estimait qu'un modèle corporatif contribuerait davantage à l'objectif d'autodétermination poursuivi par les peuples autochtones qu'un système de gouvernance placé sous l'autorité du Bureau of Indian Affairs (BIA). Tel que l'écrit le professeur Charles Wilkinson: « Paradoxically, the idea of vesting Native land in state corporations traces to the proposal the Alaska Federation of Natives put forth in 1969. Strategically the Natives were pushed in that direction by Senator Henry Jackson's antipathy toward Indian reservations in general and Alaska reservations in particular. Even more fundamentally, between 1966 through 1971, when the die was being cast for ANCSA, the promise of Indian self-determination had not yet taken hold. "Reservation" was a pejorative term, signifying poverty and an overbearing federal paternalism. The Natives themselves wished for a better way, and so they turned to the corporate model. » (C. WILKINSON, op. cit., note 560, p. 238). Voir également Stephen COLT, « Alaska Natives and the "New Harpoon": Economic Performance of the ANCSA Regional Corporations », (2005) 25 Journal of Land Resources and Environmental Law 155, p. 157-158; Gary C. ANDERS et Kathleen K. ANDERS, « Incompatible Goals in Unconventional Organizations: The Politics of Alaska Native Corporations », dans Theodore LANE (dir.), Developing America's Northern Frontier, Lanham (MD), University Press of America, 1987, p. 133; S. HAYCOX, op. cit., note 72, p. 96; Donald C. MITCHELL, Take My Land, Take My Life: the Story of Congress's Historic Settlement of Alaska Native Claims, 1960-1971, Fairbanks, University of Alaska Press, 2001, p. 156 à 158.

674 La superficie des terres distribuées à chacun des villages fut calculée en fonction de leur population respective. Un village dont la population comptait de 25 à 99 personnes reçut 69 120 acres de terre; de 100 à 109 personnes: 92 160 acres de terre; de 200 à 399 personnes: 115 200 acres de terre; de 400 à 599: 138 240 acres de terre; de 600 personnes et plus: 161 280 acres de terre (*ANCSA*, 43 U.S.C. § 1613 (a)). Voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 161; Robert W. RUDE, *An Act of Deception*, Anchorage, Salmon Run Publishing Company, 1996, p. 45. Sur l'allocation des terres aux corporations autochtones créées par l'*ANCSA*, voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 161. Les corporations de village furent appelées à choisir leurs terres en priorité, bénéficiant pour ce faire d'une période de trois ans. Les corporations régionales procédèrent ensuite à leurs propres sélections. Le processus de sélection, qui devait initialement s'étendre sur une période de trois ans, s'avéra beaucoup plus long que prévu, notamment en

du sous-sol sur environ 18 millions d'acres de terre (78 843 km²)<sup>675</sup>, en plus du titre sur le tréfonds des terres transférées aux corporations de village<sup>676</sup>. Soulignons cependant qu'à l'instar de la *CBJNQ*, le droit d'explorer, de développer ou d'extraire des minéraux sous les terres des villages est subordonné à l'obligation d'obtenir le consentement préalable du conseil de la corporation de village concernée<sup>677</sup>. En 1998, la Cour fédérale décida toutefois que ce consentement n'est requis que lorsque les activités minières envisagées par la corporation régionale ont lieu sur les terres *effectivement occupées* par les villages, plutôt que sur l'ensemble des terres qui leur furent transférées par l'*ANCSA*<sup>678</sup>. Le pouvoir des villages d'empêcher les corporations régionales d'exploiter les ressources minérales se trouvant sous leurs terres, notamment dans le but de protéger

raison des délais causés par les nombreux litiges relatifs à la sélection des terres, le temps requis pour effectuer les évaluations foncières et, surtout, la lourdeur bureaucratique du processus. À ce sujet, voir Steven McNABB, « Native Land Claims in Alaska: A Twenty Years Review », (1992) 16 (1-2) Études Inuit Studies 85; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 210.

<sup>675</sup> ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1610, 1611, 1613 a). Soulignons en outre que quatre communautés dissidentes, constituées en réserve au début du XX<sup>e</sup> siècle, reçurent un titre sur une superficie de près de 4 millions d'acres de terre (12 141 km²), comprenant tant la surface que le tréfond (ANCSA, 43 U.S.C. § 1618). Ces réserves sont St. Lawrence Island (Gambell et Savoonga), Elim, Venetie et Tetlin.

676 ANCSA, 43 U.S.C. § 1613 (f). De nombreux litiges ont opposé les corporations régionales aux corporations de village quant à savoir ce qui distingue les ressources de « surface » des ressources du « soussol », notamment eut égard au sable, au gravier, aux roches et à l'argile se trouvant à la surface des terres. Les tribunaux conclurent d'abord que tout ce qui peut être considéré comme *minéral* appartient aux corporations régionales, y compris le gravier et le sable, privant ainsi les villages d'une avenue potentielle de développement économique (voir *Tyonek Native Corp. v. CIRI*, 853 F.2d 727 (9<sup>th</sup> Cir. 1988) et *Chugach Natives, Inc. v. Doyon Ltd.*, 588 F.2d 723 (9<sup>th</sup> Cir. 1978)). Un peu plus tard, un tribunal reconnut aux corporations de village un droit d'exploiter de façon limitée le gravier se trouvant sur leurs terres et ce sans payer de compensation à la corporation régionale concernée, par exemple aux fins de la construction de chemins forestiers nécessaires à l'exploitation des forêts du village (*Koniag Inc. v. Koncor*, 39 F.3d 991 (9<sup>th</sup> Cir. 1994)).

677 ANCSA, 43 U.S.C. § 1613 (f). Afin de combler les disparités régionales en matière de partage des ressources naturelles, l'ANCSA prévoit que chaque corporation régionale doit distribuer 70% de ses revenus annuels provenant de la vente de ressources forestières et minières aux autres corporations régionales en fonction de leur population respective (ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (i)). Ces revenus sont ensuite redistribués aux corporations de village ainsi qu'aux actionnaires qui ne sont associés à aucun village. À ce sujet voir T.R. BERGER, op. cit., note 131, p. 29; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 166; B. SUMMIT, loc. cit., note 672, p. 616-617. Cette disposition fut elle aussi à la source de plusieurs litiges, notamment quant à la portée des obligations des corporations régionales. Voir notamment Aleut Corp. v. Arctic Slope Regional Corp. (Aleut IV), 484 F. Supp. 482 (D. Alaska 1980); Doyon Ltd. v. Bristol Bay Native Corp., 569 F.2d 491 (9<sup>th</sup> Cir. 1978), cert. denied 439 U.S. 954 (1978); Aleut Corp. v. Arctic Slope Regional Corp. (Aleut I), 410 F.Supp. 1196 (D. Alaska 1976).

678 Voir Lesnoi, Inc. v. Stratman, 154 F.3d 1062 (9<sup>th</sup> Cir. 1998). Au coeur de ce litige se trouvait l'interprétation de l'expression « [...] within the boundaries of the Native village [...] » dans le contexte de l'article 14 (f) de l'ANCSA (43 U.S.C. § 1606 (f)). La Cour d'appel fédéral décida que le consentement de la corporation de village n'est requis que lorsque les activités minières envisagées par la corporation régionale se déroulent dans l'aire effectivement occupée par le village. Voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p.164.

les aires particulièrement importantes aux fins de l'exercice des activités de subsistance, est donc limité.

Tous les Autochtones de l'Alaska<sup>679</sup> nés le ou avant le 18 décembre 1971, soit lors de la signature de l'*ANCSA*, reçurent cent actions de leur corporation de village en plus de cent autres de la corporation régionale associée à leur lieu de résidence<sup>680</sup>. Les actionnaires autochtones jouissent notamment du droit de participer à l'élection des membres du conseil d'administration<sup>681</sup> ainsi que de se prononcer sur toute question soumise à l'approbation des actionnaires, y compris les décisions concernant la disposition d'une partie substantielle des biens de la corporation hors du cours normal de ses affaires<sup>682</sup>. Ils bénéficient en outre du droit de participer aux dividendes et aux autres avantages distribués par la corporation<sup>683</sup>. Les actions émises par les corporations autochtones sont toutefois assorties de restrictions dérogeant aux règles générales du droit corporatif. Ainsi, en principe, ces actions ne peuvent être ni vendues, ni offertes en garantie<sup>684</sup>.

À titre d'organisations à but lucratif, les corporations autochtones de l'Alaska ont pour mission première de mettre sur pied des entreprises et de faire du profit, dans le but,

<sup>&</sup>lt;sup>679</sup> L'*ANCSA* définit l'« autochtonéité » comme suit: « "Native" means a citizen of the United States who is a person of one-fourth degree or more Alaska Indian [...] Eskimo, or Aleut blood, or combination thereof. The term includes any Natives as so defined either or both of whose adoptive parents are not Natives. It also includes, in the absence of proof of a minimum blood quantum, any citizen of the United States who is regarded as an Alaska Native by the Native village or Native group of which he claims to be a member and whose father or mother is (or if deceased was) regarded as Native by any village or group. [...] » (*ANCSA*, 43 U.S.C. § 1602 (b)).

<sup>&</sup>lt;sup>680</sup> ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1606 (a), (g)(1)(A), 1607(c). Afin d'éviter que les éventuels actionnaires spéculent quant aux corporations susceptibles de connaître le plus grand succès sur le plan économique, les actions furent distribuées aux personnes éligibles en fonction de leur lieu de résidence *au moment de leur inscription* (ANCSA, 43 U.S.C. § 1604 (a) et (b)). Le fait d'avoir par la suite quitté ce village, cette région, voire même l'Alaska, n'affecte en rien leur qualité d'actionnaire. Par exemple, un actionnaire inuit de l'Arctic Slope Regional Corporation peut très bien vivre de façon permanente à Anchorage, à Seattle ou à San Francisco et exercer l'ensemble des droits afférents à ces actions.

<sup>&</sup>lt;sup>681</sup> Soulignons que les membres du conseil d'administration des corporations autochtones sont élus parmi les actionnaires (*ANCSA*, 43 U.S.C. § 1606 (f)). Ils sont donc en principe autochtones.

<sup>&</sup>lt;sup>682</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (h)(1)(A)(iii); Alaska Stat. § 10.06.568. Cette dernière disposition prévoit que l'aliénation de la totalité ou de la quasi-totalité des biens d'une corporation hors du cours normal de ses affaires doit être soumise à l'approbation de la majorité de ses actionnaires.

<sup>683</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (h)(1)(A).

<sup>&</sup>lt;sup>684</sup> *Id.*, § 1606 (h)(1)(B). Nous verrons plus loin que cette restriction pourra être levée en respectant une certaine procédure: voir *infra* Deuxième partie: 1.3.2.

notamment, de distribuer des dividendes et de créer des emplois pour leurs actionnaires<sup>685</sup>. Afin de réaliser ces objectifs, les corporations jouissent d'une vaste discrétion quant à l'affectation et les usages possibles de leurs terres. Ces dernières, contrairement au régime foncier applicable à la majorité des peuples autochtones aux États-Unis, ne sont pas détenues en fiducie par le gouvernement fédéral<sup>686</sup>. Ainsi, les corporations autochtones peuvent les aliéner, les échanger, les hypothéquer et, à l'intérieur des limites imposées par la loi, y compris les lois environnementales, les affecter à des fins de développement économique<sup>687</sup>. Ces corporations exploitent ainsi diverses entreprises, entre autres dans les secteurs du tourisme, de la construction, de l'immobilier, du transport, des pêcheries commerciales, de la foresterie, des mines<sup>688</sup> et

<sup>&</sup>lt;sup>685</sup> Tel que l'expriment les auteurs d'un rapport sur l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones de l'Alaska: « [t]he regional corporations are state-chartered, for-profit enterprises. As such, their primary powers are focused on the marketplace – by law they must be making good faith efforts at earning a financial return for Native shareholders through either the investment in Native and non-Native enterprises or the exploitation of regionally-held natural resources. » (Stephen CORNELL, Jonathan TAYLOR, Kenneth GRANT et al. (dir.), Achieving Alaska Native Self-Governance, Toward Implementation of the Alaska Natives Commission Report, Final Report, Anchorage, The Economics Resource Group/The Institute of Social and Economic Research, University of Alaska, 1999, p. 24.) Voir aussi G.C. ANDERS et K.K. ANDERS, loc. cit., note 673, p. 135; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 337; S. COLT, loc. cit., note 672, p. 155. À titre d'exemple, sur la page d'accueil du site Internet de l'Arctic Slope Regional Corporation, l'objectif poursuivit par la Corporation est formulé dans les termes suivants: « [...] to develop our natural resources and nurture our human resources in order to generate profit and growth. » ([en ligne] [http://www.asrc.com/splash.asp] (mai 2008). Notons cependant qu'à l'instar d'autres corporations autochtones en Alaska, l'Arctic Slope Regional Corporation manifeste aussi une préoccupation pour la préservation de la culture et des traditions inuit: [en ligne] [http://www.asrc.com/home/home.asp] (mai 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>686</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 159. Sur les droits fonciers des peuples autochtones aux États-Unis, voir D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, *op. cit.*, note 561, p. 258 et suivantes. Tel que le prévoit par ailleurs l'*ANCSA*: « the settlement should be accomplished [...] without establishing any permanent racially defined institutions, rights, privileges, or obligations, without creating a reservation system or lenghty wardship or trusteeship [...] » (*ANCSA*, 43 U.S.C. § 1601 (b)).

Robert H. HUME, « ANCSA: Management, Land and Stock », dans ALASKA BAR ASSOCIATION, Alaska Native Law: What Every Alaskan Lawyer Needs to Know, Conference of the Alaska Bar Association, Anchorage, 12 octobre 2004, p. 6. Contrairement à la grande majorité des peuples autochtones aux États-Unis, les corporations autochtones de l'Alaska peuvent disposer de leurs terres sans l'intervention du gouvernement fédéral (en ce qui concerne les règles applicables à la majorité des peuples autochtones aux États-Unis, voir les articles 25 U.S.C. §§ 81 (b) et 177 et N.J. NEWTON (dir.), op. cit., note 562, p. 998 à 1003). Notons cependant que les corporations autochtones de l'Alaska doivent se conformer à leurs actes constitutifs, notamment en ce qui concerne le processus décisionnel relatif à l'affectation des biens de la corporation. Elles devront en outre toujours agir dans l'intérêt des actionnaires, ces derniers bénéficiant d'un recours en droit corporatif pour violation d'obligation de fiduciaire contre la corporation: Robert N. CLINTON, Nell J. NEWTON et Monroe E. PRICE, American Indian Law: Cases and Materials, 3<sup>é</sup> éd., Charlottesville (VA), LexisNexis, 1991, p. 192.

<sup>&</sup>lt;sup>688</sup> Mentionnons à cet égard qu'en 1982, NANA Inc. a conclu une entente de partenariat avec Cominco Alaska, Inc., afin d'exploiter la mine de zinc de Red Dog située au nord de Kotzebue. Red Dog constitue la plus importante mine de zinc au monde. Entre autres bénéfices, cette entente a permis de former et d'employer une partie importante de la population régionale. En 1996, les actionnaires de NANA Inc.

des banques<sup>689</sup>. Mentionnons qu'il leur est aussi loisible de réserver une partie de leurs terres aux fins de l'exercice par les Autochtones de leurs activités de subsistance<sup>690</sup>.

Le succès relatif de chacune des corporations autochtones varie considérablement. Durant les vingt premières années de leur existence, leurs performances économiques furent généralement faibles, voire, dans certains cas, désastreuses<sup>691</sup>. Selon une étude réalisée par l'économiste Stephen Colt, entre 1973 et 1993, les corporations régionales ont perdu environ 380 millions de dollars, représentant plus de 80% de leur dotation initiale en capital<sup>692</sup>. Certaines d'entre elles, acculées à la faillite, furent sauvées in extremis par des plans de restructuration d'entreprise ainsi que par des mesures spéciales de nature fiscale<sup>693</sup>. Durant les années 1990, leur situation financière s'est toutefois remarquablement améliorée, bien qu'avec des disparités significatives entre les corporations<sup>694</sup>. Ces inégalités se traduisent notamment dans le montant des dividendes versés aux actionnaires. Ainsi, entre 1974 et 1999, le montant cumulatif des dividendes payés aux actionnaires des corporations autochtones varie, pour

détenaient plus de 50% des emplois liés à la mine. Voir S. COLT, *loc. cit.*, note 673, p. 161. Sur les opérations de cette mine, voir [en ligne] [http://www.teckcominco.com/Generic.aspx?PAGE=Operations+Pages%2fZinc&portalName=tc] (mai 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>689</sup> Sur les activités économiques des corporations, voir S. COLT, *loc. cit.*, note 673, p. 161 à 165; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 211.

<sup>&</sup>lt;sup>690</sup> Dans un tel cas, comme nous le verrons plus loin, la sécurité foncière des Autochtones sera renforcée par les dispositions adoptées par le Congrès postérieurement à l'*ANCSA* afin de protéger les terres « non développées » des corporations à l'encontre des actions des tiers, notamment des créanciers: *infra* Deuxième partie: 2.2.

partie: 2.2.

691 Voir à ce sujet K.A. BLACK, D.H. BUNDY, C. PICKERING CHRISIANSON *et al.*, *loc. cit.*, note 560;
D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 168-169; S. COLT, *loc. cit.*, note 673.

692 S. COLT, *loc. cit.*, note 673, p. 155.

<sup>693</sup> K.A. BLACK, D.H. BUNDY, C. PICKERING CHRISTIANSON *et al.*, *loc. cit.*, note 560; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 168-169; S. COLT, *loc. cit.*, note 673. Au moins une corporation régionale, Bering Strait Corporation, fut placée sous le régime de la faillite. Afin de rescaper les corporations autochtones, le Congrès mit en place un système de « *net operating losses* » (NOLS) (*Tax Reform Act of 1986*, Pub. L. No. 99-514, 100 Stat. 2085, § 1804 (e)(4)). Selon ce système, des corporations en bonne santé financière purent acheter les pertes financières nettes des corporations autochtones de l'Alaska pour la valeur correspondant au montant des impôts qu'elles sauveraient en considération de la baisse correspondante de leurs revenus nets. Sur une période de quatre ans, ce système généra plus d'un milliard de dollars en faveur des corporations autochtones. Sur le système des NOLS, voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 170 à 173 et R.W. RUDE, *op. cit.*, note 674, p. 69 à 76.

<sup>&</sup>lt;sup>694</sup> S. COLT, *loc. cit.*, note 673, p. 160.

chaque actionnaire, entre 50 dollars pour Calista Corporation et plus de 34 000 dollars en ce qui concerne Cook Inlet Regional Inc. <sup>695</sup>.

Des mesures spéciales durent être adoptées par le Congrès afin d'empêcher les actionnaires des corporations autochtones aux prises avec des difficultés financières de se départir de leurs actions au profit d'investisseurs opportunistes provenant de l'extérieur des communautés concernées. Il faut savoir qu'à l'origine, l'ANCSA interdisait expressément aux actionnaires autochtones d'aliéner leurs actions, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur communauté. Ces mesures spéciales devaient toutefois prendre fin au plus tard en 1991, soit 20 ans après l'entrée en vigueur de l'ANCSA<sup>696</sup>, période de grâce jugée suffisante pour permettre aux Autochtones de s'adapter à leurs organisations corporatives et d'atteindre le niveau de stabilité nécessaire afin de confronter les forces du marché. Cette échéance fut à la source de vives inquiétudes, laissant craindre que la pression économique ne contraignent les actionnaires autochtones à se départir de leurs actions au profit de spéculateurs allochtones, avec pour conséquence la perte de contrôle par les autochtones de leurs corporations et, avec elles, de leurs terres ancestrales<sup>697</sup>.

\_

<sup>695</sup> *Id.*, p. 156, 174. Calista et Cook Inlet comportent respectivement 6 500 et 15 700 actionnaires. En ordre décroissant, les autres corporations ont versé, entre 1974 et 1999, les montants cumulatifs suivants à titre de dividende à leurs actionnaires: Arctic Slope (3 700 actionnaires): 31 750\$; Sealaska (15 700 actionnaires): 9 716\$; Koniag (3 700 actionnaires): 9 664\$; Bristol Bay (5 200 actionnaires): 7 606\$; Athna (1 100 actionnaires): 6 908\$; NANA (5 000 actionnaires): 6 481\$; Doyon (9 000 actionnaires): 5 845\$; Aleut (3 200 actionnaires): 739\$; Chugach Alaska (2 100 actionnaires): 705\$ et Bering Straits (6 200 actionnaires): 358\$.

Ces inquiétudes ont clairement été révélées dans le rapport de l'Alaska Native Review Commission accompli par le canadien Thomas R. Berger, sous l'égide du mandat qui lui fut conféré par la Conférence Circumpolaire Inuit en 1983. Voir T.R. BERGER, op. cit., note 131, p. 96 et suivantes (« ANCSA has exposed the Natives' land to other risks, but here are the principal ones: corporate failure, takeover, and taxation. » (p. 101)). En 1987, soit 15 ans après l'adoption de l'ANCSA, le U.S. House Committee on Interior and Insular Affairs fit le point sur le régime corporatif mis en place par l'ANCSA (H.R. Rep. No. 100-31, 100th Cong. 1st Sess. (27 mars 1987), p. 3 à 5). Cette étude constata qu'en dépit du franc succès de certaines corporations régionales, les rendements de la plupart de ces corporations étaient plutôt modérés, quelques-unes étant même acculées à la faillite. La situation des corporations de village s'avérait encore plus critique. Voir K.A. BLACK, D.H. BUNDY, C. PICKERING CHRISTIANSON et al., loc. cit., note 560; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 160, 168-169, 173; S. COLT, loc. cit., note 673; M. HIRSCHFIELD, loc. cit., note 125; Tate J. LONDON, « The "1991 Amendments" to the Alaska Native Claims Settlement Act: Protection for Native Lands? », (1989) 8 Stanford Environmental Law Journal 200, p. 206-207; John F. WALSH, « Settling the Alaska Native Claims Settlement Act », (1985) 38 Stanford Law Review 227.

En 1988, afin d'assurer la pérennité du contrôle autochtone sur les corporations créées par l'*ANCSA*, le Congrès décida de remettre à chacune des corporations le pouvoir d'éliminer ou non les restrictions relatives à l'aliénabilité de leurs actions. Elles doivent, pour ce faire, obtenir un vote favorable de la majorité de leurs actionnaires<sup>698</sup>. Mentionnons par ailleurs que dans l'éventualité où une telle majorité l'emportait, il serait toujours loisible aux corporations autochtones de se protéger à l'encontre d'une prise de contrôle externe soit en retirant le droit de vote aux éventuels actionnaires allochtones ou encore en reconnaissant à la corporation ou aux membres de la famille immédiate des actionnaires un droit de premier refus sur les actions mises en vente sur le marché<sup>699</sup>. Selon David S. Case et David A. Voluck:

This provision eliminated the most serious and immediate threat to the continuing kinship relationships between the Alaska Natives as stockholders in the corporations and as descendants of the original occupants of the land owned by the corporations. Shareholders can no longer individually choose to sell their stock and with it their communal claim to the land on which is based their ancestral relationship with the land and each other. From now on, individuals will be able to make that choice only if the holders of at least a majority of the shares in their corporation vote collectively to allow it. »<sup>700</sup>

Nous sommes d'avis que ces mesures constituent une garantie suffisante que les terres appartenant aux corporations créées par l'*ANCSA* demeureront durablement sous contrôle autochtone. En témoigne d'ailleurs le fait que plus de quinze ans après l'adoption des dispositions concernées, aucune corporation n'a encore entamé de

<sup>98</sup> 

G98 Act of February 3, 1988, Pub. L. No. 100-241, § 5(h), 101 Stat. 1788, 1792, (codifié tel que modifié au 43 U.S.C. §§ 1606(h) et 1629). L'élimination des restrictions à l'aliénabilité des actions exige la modification des actes d'incorporation de la corporation. La procédure de modification peut être amorcée soit par une résolution du conseil d'administration (ANCSA, 43 U.S.C. § 1629b (b)(1)) ou encore par une pétition signée par au moins 25% des actionnaires titulaires d'actions votantes (ANCSA, 43 U.S.C. § 1629b (c)(1)(A)). La résolution doit ensuite être approuvée par au moins 50% des actionnaires titulaires d'actions votantes (ANCSA, 43 U.S.C. § 1629b (d)(1)(A)). Une corporation peut modifier ses actes d'incorporation afin d'exiger qu'une telle décision soit soumise à un nombre accru d'actionnaires, à la condition que ce nombre n'excède pas les deux tiers des actionnaires titulaires d'actions votantes (ANCSA, 43 U.S.C. § 1629b (d)(1)(B)). Une majorité d'actionnaires titulaires d'actions votantes pourra adopter une résolution consistant à reconnaître un droit de dissidence aux actionnaires qui ont voté en faveur de la levée des restrictions aux actions, dans l'éventualité où ces derniers se retrouvaient en minorité. Dans un tel cas, leurs actions seraient rachetées par la corporation à leur juste valeur marchande (ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1629c (b)(3), 1629d). À ce sujet voir T.J. LONDON, loc. cit., note 697, p. 221.

<sup>&</sup>lt;sup>699</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (h)(3)(D). Mentionnons par ailleurs que le Congrès a retiré le droit de vote des actionnaires allochtones ayant acquis leurs actions par succession ou suivant un jugement de divorce (ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (h)(2)(C)). Il a aussi permis aux corporations de modifier leurs actes d'incorporation afin de pouvoir racheter, à la juste valeur du marché, les actions appartenant à des allochtones (ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (h)(2)(B)).

<sup>&</sup>lt;sup>700</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 177.

démarches afin de rendre disponibles ses actions sur le marché libre et que plusieurs d'entre elles s'y opposent en fait fermement<sup>701</sup>.

L'ANCSA, en plus de permettre aux peuples autochtones de s'imposer au sein de la société et de l'économie de l'Alaska<sup>702</sup>, a contribué dans une certaine mesure à une sécurité alimentaire accrue au sein des communautés autochtones de l'Alaska, y compris des Inuit. D'abord, à titre de propriétaire foncier, les corporations autochtones peuvent exclure autrui de leurs terres et par conséquent des ressources qui s'y trouvent, tant à des fins de développement économique que de subsistance<sup>703</sup>. Cette dimension du régime mis en place par l'ANCSA est particulièrement significative du point de vue de la sécurité alimentaire du fait que les Inuit de l'Alaska, contrairement à ceux du Nunavik, ne bénéficient d'aucun droit spécial d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques sur les terres publiques de l'État<sup>704</sup>. L'espace géographique et juridique qui leur est conféré par l'ANCSA leur permet donc en principe de pratiquer leurs activités de subsistance à l'abri de la concurrence des autres utilisateurs des ressources<sup>705</sup>.

<sup>701</sup> *Id.*; S. COLT, *loc. cit.*, note 673, p. 159.

Voir à cet égard James ALLAWAY et Byron MALLOTT, « ANCSA Unrealized: Our Lives Are Not Measured in Dollars », (2005) 25 Journal of Land Resources and Environmental Law 139, p. 141; Gigi BERARDI, « The Alaska Native Claims Settlement Act (ANCSA) – Whose Settlement Was It? An Overview of Salient Issues », (2005) 25 Journal of Land Resources and Environmental Law 131, p. 136-137; Eric C. CHAFFEE, « Business Organizations and Tribal Self-Determination: A Critical Reexamination of the Alaska Native Claims Settlement Act », (2008) 25 Alaska Law Review 107. Tel que l'expriment James Allaway et Byron Mallott: « Prior to ANCSA, Alaska Native people were not meaningful participants in Alaska society, and certainly not in the Alaska economy. With ANCSA, that changed, as well as the expectations of the ability of Alaska Native people to have an impact on the State's economy. [...] To put it simply, when ANCSA corporations prosper, then Native folks prosper in many powerful ways. » (p. 141).

<sup>&</sup>lt;sup>703</sup> Roger BERNHARDT et Ann M. BURKHART, *Real Property*, St. Paul (MN), Thomson West, 2005, p. 171, 378 à 384; Sheldon F. KURTZ, *Moynihan's Introduction to the Law of Real Property*, 4è éd., St. Paul (MN), Thomson West, 2005, p. 34 à 43. L'intrusion non autorisée d'un tiers sur les terres des corporations autochtones pourra être sanctionnée par un recours en éjection (« *action in ejectment* ») ou un recours en dommages et intérêts pour une intrusion non-autorisée sur une propriété privée (« *action of trespass* ») (R. BERNHARDT et A.M. BURKHART, *op. cit.*, note 703, p. 378 à 384.

Nous verrons toutefois dans la prochaine partie de notre thèse que les Inuit bénéficient, avec l'ensemble des autres personnes résidant dans les régions rurales de l'Alaska, d'une priorité d'accès aux ressources fauniques pour l'exercice de leurs activités de subsistance (*infra* Troisième partie: 1.2.1).

Dans la mesure, bien entendu, où les corporations autochtones possèdent les moyens de surveiller et d'exclure les intrus de leurs propriétés foncières. Soulignons par ailleurs que lorsqu'ils exercent leurs activités de subsistance sur les terres des corporations, les Inuit sont tenus au respect des règlements de chasse et de pêche de l'Alaska, dont les règles concernant les quotas, les saisons et les méthodes qui, tel que nous le verrons dans la prochaine partie, présentent de nombreuses difficultés du point de vue de la sécurité alimentaire (*infra* Troisième partie: 2.2.1).

Le régime mis en place par l'*ANCSA* permet en outre aux corporations autochtones d'entreprendre des activités de développement économique et, s'il y lieu, de distribuer les bénéfices de ces activités entre leurs actionnaires. Les actionnaires de certaines corporations, dont ceux de Cook Inlet, d'Arctic Slope et de Sealaska, ont d'ailleurs bénéficié de revenus accrus grâce aux dividendes versés par leur corporation ainsi qu'aux autres avantages offerts aux actionnaires et à leur famille<sup>706</sup>. Ces revenus additionnels favorisent la sécurité alimentaire de leurs bénéficiaires en leur permettant d'accéder aux aliments sains sur le marché ainsi qu'à l'équipement nécessaire à l'exercice des activités de subsistance. L'*ANCSA* prévoit par ailleurs expressément que les corporations peuvent utiliser leurs ressources afin de promouvoir le bien-être de leurs actionnaires autochtones et de leur famille, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation<sup>707</sup>.

Ces avantages économiques du système corporatif doivent toutefois être nuancés, non seulement au regard des immenses disparités entre les revenus des corporations, mais aussi eu égard aux règles encadrant l'éligibilité aux bénéfices de l'*ANCSA*. Les Autochtones de l'Alaska ne participent pas sur un pied d'égalité aux bénéfices découlant du statut d'actionnaire, y compris au droit de recevoir des dividendes et de voter lors de la prise de décisions significatives concernant les activités de leur corporation. De fait, tel que nous le verrons avec plus de détails sous peu, seuls les Autochtones nés le ou avant le 18 décembre 1971 devinrent actionnaires des corporations créées par

<sup>&</sup>lt;sup>706</sup> G. BERARDI, *loc. cit.*, note 702; S. COLT, *loc. cit.*, note 673. Soulignons toutefois que l'*ANCSA* n'a généralement que peu contribué à la création d'emplois au sein des communautés autochtones. En 1991, la majorité des corporations autochtones n'employait qu'entre 0% et 5% de leurs actionnaires. Seules l'Arctic Slope Regional Corporation et NANA Corporation employaient respectivement 22% et 20% de leurs actionnaires (voir S. COLT, *loc. cit.*, note 673, p. 175).

<sup>&</sup>lt;sup>707</sup> L'ANCSA prévoit en effet que « [t]he authority of a Native Corporation to provide benefits to its shareholders who are Natives or descendants of Natives or to it's shareholders' immediate family members who are Natives or descendants of Natives to promote health, education, or welfare of such shareholders or family members is expressly authorized and confirmed. Eligibility to such benefits may be provided on a basis other than pro rate based on share ownership. » (ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (r)). Cette disposition déroge à la règle de base du droit corporatif selon laquelle les dividendes doivent être distribués également entre les actionnaires d'une même classe d'action (Broad v. Sealaska, 85 F.3d 422 (9th Cir. 1996); Sierra v. Goldbelt, 25 P.3d 697 (Alaska Sup.Ct. 2001)). Voir à cet égard D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 184.

l'ANCSA<sup>708</sup> et purent profiter directement des bénéfices qui en découlent. Les personnes nées après l'adoption de la loi, privées d'une voix dans la gestion des affaires des corporations autochtones, ne pourront atteindre le statut d'actionnaire que par succession, donation ou suivant un jugement de divorce ou de séparation<sup>709</sup>. De ces règles résultent la dilution progressive de la valeur du portefeuille des actionnaires autochtones aux mains des générations successives<sup>710</sup>, en plus de profondément diviser les communautés et les familles<sup>711</sup>.

D'autres dimensions de l'ANCSA posent à notre avis une menace significative à la sécurité alimentaire durable des Inuit. Il en est ainsi de l'absence de garantie adéquate de l'intégrité du domaine foncier des corporations autochtones. Ces dernières peuvent en effet librement aliéner leurs terres, les grever de droits réels ou personnels ou les offrir en garantie, et ce sans obtenir l'approbation de leurs actionnaires<sup>712</sup>. L'emprise foncière des corporations autochtones pourra ainsi être progressivement érodée, soit par l'aliénation de terres dans le cours ordinaire des affaires de l'entreprise (par exemple dans le cadre des activités d'une entreprise immobilière) ou encore afin d'obtenir du capital pour la réalisation d'un projet de développement économique particulier (en offrant des terres en garantie)<sup>713</sup>. La capacité des Autochtones d'accéder durablement aux terres de leur

<sup>708</sup> ANCSA, 43 U.S.C. §§ 1602 (b) et 1604 (a). Au total, 80 239 personnes devinrent actionnaires des corporations créées par l'ANCSA (R.W. RUDE, op. cit., note 674, p. 44-45).

<sup>709</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1604 (a); D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 159-160; R.W. RUDE,

hors du cours normal de ses affaires (supra Deuxième partie: 1.3.2).

op. cit., note 674, p. 32.

710 D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 173. Ce résultat surviendra inéluctablement à moins que chaque actionnaire ne décide de léguer ses actions qu'à un seul héritier, ce qui pourrait diviser les familles comportant plus d'un héritier potentiel, ou encore dans l'éventualité où les revenus des corporations n'augmentaient pas proportionnellement à la multiplication du nombre d'actionnaires.

<sup>711</sup> T.R. BERGER, op. cit., note 131, p. 106 et suivantes; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 174; J.T. LONDON, loc. cit., note 697, p. 206; R.W. RUDE, op. cit., note 674, p. 32. Nous verrons plus loin qu'une modification à l'ANCSA fut adoptée, sans trop de succès, afin de remédier en partie aux problèmes générés par l'inégalité dans la distribution des actions: *infra* Deuxième partie: 1.3.2.

712 À moins, tel que nous l'avons vu, qu'une corporation entende se départir de la quasi-totalité de ses biens

Jusqu'à aujourd'hui, les propriétés foncières des corporations autochtones sont demeurées relativement intactes. Notons que les expériences passées de privatisation des terres des peuples autochtones aux États-Unis se sont avérées désastreuses pour les peuples autochtones, qui y ont perdu une partie significative de leur assise territoriale collective. Tel que l'exprime N.J. NEWTON (dir.), op. cit., note 562: « On many occasions, powerful political forces have advocated unilateral termination of all federal protection for Indian land. While they have not succeeded generally, they have prevailed in particular situations, some with very broad impact. Results of these episodes have reinforced Native Americans determination to maintain their land base. Much land subjected to market forces was lost, and, with rare exceptions, the social impact on

corporation pourrait en outre être compromise par la réalisation des droits des créanciers ou, dans les cas les plus extrêmes, par la faillite de la corporation<sup>714</sup>.

Soulignons cependant qu'en 1988, le Congrès adopta des mesures afin de protéger en partie les propriétés foncières des corporations autochtones à l'encontre des actions des créanciers et de la faillite<sup>715</sup>. Nous discuterons en détail de ces dispositions un peu plus loin<sup>716</sup>. Mentionnons seulement ici qu'à la condition de ne pas être développées, louées, hypothéquées ou vendues à des tiers, les terres des corporations autochtones sont automatiquement placées dans une « banque foncière », ce qui les protège notamment des actions en exécution d'obligation et des procédures de faillite<sup>717</sup>. Ces dispositions ont considérablement contribué à accroître la sécurité foncière des collectivités autochtones. Toutefois, compte tenu de la portée de la notion de « développement » adoptée par le Congrès, une portion significative des terres des corporations autochtones reste vulnérable au risque de perte involontaire aux mains des créanciers<sup>718</sup>.

Somme toute, malgré les mesures adoptées par le Congrès afin d'atténuer les menaces à l'intégrité du domaine foncier des peuples autochtones de l'Alaska, nous sommes d'avis que le régime de libre marché mis en place par l'ANCSA ne procure qu'une sécurité foncière bien relative aux peuples autochtones et qu'il ne répond pas aux exigences de leur sécurité alimentaire. Tel que nous le verrons maintenant, à ces menaces s'ajoute encore le fait que les Autochtones, tant sur le plan individuel que collectif, ne

tribal communities was plainly negative. The most important of these experiments was the allotment policy, which resulted in massive loss of land and the undermining of Indian culture and society. The termination policy of the 1950s provided more recent examples, even though Indian consent was obtained in some instances. The experience of the Menominee Tribe provides detailed evidence of the importance of the restraint to the preservation of tribal culture and society. Subjected to economic forces of the marketplace and state taxation, the Menominees were forced to sell portions of their homeland for residential development. Congress interceded at the urging of the tribe and restored Menominee tribal lands to trust status, reimposing the restraint on alienation. » (p. 1008-1009).

<sup>&</sup>lt;sup>714</sup> L'expérience des corporations autochtones nous enseigne qu'une telle possibilité n'a rien de fantaisiste: voir K.A. BLACK, D.H. BUNDY, C. PICKERING CHRISTIANSON et al., loc. cit., note 560; S. COLT, loc. cit., note 673; M. HIRSCHFIELD, loc. cit., note 125.

<sup>715</sup> Act of December 2, 1980, Pub. L. No. 96-487, § 907, 94 Stat. 2371, 2444 (codifié tel que modifié au 43 U.S.C. § 1636).

<sup>&</sup>lt;sup>716</sup> *Infra* Deuxième partie: 2.2.1. <sup>717</sup> *ANCSA*, 43 U.S.C. § 1636.

<sup>&</sup>lt;sup>718</sup> Pour plus de détails, voir *infra* Deuxième partie: 2.2.1, 2.2.2.

bénéficient que d'un contrôle limité sur les décisions du conseil d'administration de leur corporation concernant l'usage et la disposition des terres.

#### 1.3.2 La gouvernance corporative des terres inuit

Le règlement des revendications territoriales des peuples autochtones de l'Alaska, consacré par l'*ANCSA*, reste entièrement silencieux quant au rôle des entités tribales et de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale<sup>719</sup>. Rompant avec les traités historiques conclus entre les États-Unis et les peuples autochtones au sud du 48<sup>ème</sup> parallèle<sup>720</sup>, l'*ANCSA* abolit les réserves existantes en Alaska (à l'exception de celle d'Annette Island)<sup>721</sup> et transfère à des corporations à but lucratif, plutôt qu'à des entités tribales, la pleine propriété des terres ainsi que les indemnités monétaires accordées aux

<sup>721</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1618 (a).

<sup>719</sup> Le gouvernement des États-Unis reconnaît l'existence de 229 tribus en Alaska aux fins de la mise en oeuvre de programmes sociaux destinés aux Autochtones. La liste des tribus reconnues par le gouvernement fédéral est publiée à 72 Fed. Reg. 13648 (2007), [en ligne] [http://www.loc.gov/catdir/cpso/biaind.pdf] (mai 2008). Sur le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale en droit américain, voir Plains Commerce Bank v. Long Family Land and Cattle Company, 128 S. Ct. 2709 (2008); United States v. Wheeler, 435 U.S. 313 (1978); McClanahan v. Arizona State Tax Commission, 411 U.S. 164, (1973); Talton v. Mayes, 163 U.S. 376 (1896); Worcester v. Georgia, 31 U.S. (6 Pet.) 515 (1832); Cherokee Nation v. Georgia, 30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831). Tel que l'écrit le juge Marshall dans l'affaire Worcester v. Georgia, précité: « The Cherokee Nation, then, is a distinct community, occupying its own territory, with boundaries accurately described, in which the laws of Georgia can have no force, and which the citizens of Georgia have no right to enter but with the assent of the Cherokees themselves or in conformity with treaties and with the acts of Congress. » (p. 561). Depuis que fut rendue cette dernière décision, tant le Congrès que la Cour suprême ont imposé des contraintes significatives à la souveraineté tribale. Sur la portée contemporaine de la juridiction des tribus sur leurs membres et leur territoire, voir W.C. CANBY, op. cit., note 531, p. 62 à 105, 124 à 232, 259 à 301; D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 377 à 724; Charles F. WILKINSON, American Indians, Time and the Law. Native Societies in a Modern Constitutional Democracy, New Haven, Yale University Press, 1987, p. 53 à 120. Contrairement à ce qu'ont prétendu certains auteurs, il est aujourd'hui incontesté que l'ANCSA n'a pas éteint le droit à l'autonomie gouvernementale en Alaska (voir John v. Baker, 982 P.2d 738 (Alaska Sup. Ct. 1999); cert. denied 528 U.S. 1182 (2000); D.S. CASE et D.A VOLUCK, op. cit., note 32, p. 386; D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 898). Il existe généralement trois types d'organisation gouvernementale tribale en Alaska. D'abord, une grande partie des communautés autochtones est toujours gouvernée par des institutions tribales traditionnelles, organisées en vertu des normes juridiques, des coutumes et des traditions propres à chaque communauté. Sur les 229 entités tribales reconnues par le gouvernement fédéral en Alaska, 151 sont organisées sous des formes de gouvernance traditionnelle (D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 319 et 321). La grande majorité des autres gouvernements tribaux est organisée sous le régime de l'Indian Reorganization Act (IRA), applicable en Alaska depuis 1936 (25 U.S.C. § 473a). Enfin, le troisième type d'organisation tribale en Alaska est celui du Tlingit and Haida Central Council, qui gouverne les tribus Tlingit et Haida du sud-ouest de l'Alaska (D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 327 à 331).

<sup>&</sup>lt;sup>720</sup> Les traités historiques conclus entre les États-Unis et les peuples autochtones au sud du 48<sup>ème</sup> parallèle reconnaissaient généralement aux gouvernements tribaux un intérêt dans les terres de la « réserve » créée par le traité, en plus de leur reconnaître des droits étendus relativement à la gouvernance de ces terres.

peuples autochtones en contrepartie de l'extinction de leurs droits ancestraux<sup>722</sup>. Ces terres appartiennent ainsi formellement aux seuls membres des communautés autochtones qui ont pu devenir actionnaires des corporations régionales et de village en vertu des stricts critères d'éligibilité établis par l'*ANCSA*<sup>723</sup>.

Les affaires de ces corporations sont gérées par un conseil d'administration élu par l'assemblée des actionnaires<sup>724</sup>. Les administrateurs doivent eux-mêmes être des actionnaires de la corporation qu'ils aspirent à diriger<sup>725</sup>. Ils sont donc en principe eux-mêmes autochtones<sup>726</sup>. Le nombre d'administrateurs, la durée de leur mandat et les modalités de leur élection sont établis par l'acte d'incorporation ou par les règlements des corporations<sup>727</sup>.

Les rapports entre les corporations autochtones, leurs actionnaires et plus généralement les membres des communautés autochtones concernées par leurs activités varient sensiblement selon les différentes corporations<sup>728</sup>. Certaines d'entre elles, telle que NANA Inc. dans la région nord-ouest de l'Alaska<sup>729</sup>, reconnaissent un rôle significatif aux actionnaires dans la gouvernance corporative et dans la définition de ses politiques de développement économique (notamment ses politiques d'embauche et de support aux entreprises locales)<sup>730</sup>. D'autres corporations accordent aux actionnaires un rôle beaucoup plus limité dans la gestion des affaires de la corporation, y compris dans le cadre des processus décisionnels susceptibles de comporter des impacts sur les terres et

<sup>&</sup>lt;sup>722</sup> *Idid.*, §§ 1606 et 1607.

<sup>&</sup>lt;sup>723</sup> *Id.*, § 1604.

<sup>&</sup>lt;sup>724</sup> *Id.*, § 1606 (h)(1)(A)(i).

<sup>&</sup>lt;sup>725</sup> *Id.*, § 1606 (f).

Rappelons toutefois la possibilité que des allochtones deviennent actionnaires des corporations autochtones par voie de succession.

<sup>&</sup>lt;sup>727</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (f). Voir par exemple les règlements et les directives encadrant la gouvernance de l'Arctic Slope Regional Corporation: [en ligne] [http://www.asrc.com/docs/docs.asp] (mai 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>728</sup> S. CORNELL, J. TAYLOR, K. GRANT *et al.* (dir.), *op. cit.*, note 685, p. 23.

<sup>&</sup>lt;sup>729</sup> Sur le fonctionnement de NANA, voir [en ligne] [http://www.nana.com/] (mai 2008) et S. CORNELL, J. TAYLOR, K. GRANT *et al.* (dir.), *op. cit.*, note 685, p. 64 à 70. Soulignons notamment que les corporations de village dans la région nord-ouest ont fusionné avec NANA inc. (tel que permis par *l'ANCSA*, 43 U.S.C. § 1607, 1627) et que le conseil d'administration de cette dernière est obligatoirement formé d'au moins deux représentants de chaque village. De plus, NANA Inc. a accordé aux gouvernements tribaux de chacun des villages le pouvoir d'accorder l'autorisation exigée par l'*ANCSA* afin de pouvoir exploiter les ressources minérales dans les limites des terres des villages (*ANCSA*, 43 U.S.C. § 1618).

<sup>&</sup>lt;sup>730</sup> S. CORNELL, J. TAYLOR, K. GRANT et al. (dir.), op. cit., note 685, p. 23.

les ressources naturelles des corporations<sup>731</sup>. Fait notable, contrairement aux Inuit du Nunavik, les actionnaires des corporations autochtones de l'Alaska ne sont pas appelés, du moins en principe, à se prononcer sur les décisions de leur corporation concernant l'exo-transmission des terres de la corporation ou leur affectation à des projets de développement économique<sup>732</sup>. Ils peuvent néanmoins manifester leur insatisfaction à l'égard des performances de leur corporation en exerçant leur droit de vote lors de l'élection des membres du conseil d'administration<sup>733</sup>.

Soulignons qu'en raison des critères l'éligibilité établis par l'*ANCSA*, une proportion significative des membres des communautés autochtones est formellement exclue de la gouvernance des corporations créées par l'*ANCSA*. De fait, nous avons déjà mentionné que seuls les Autochtones nés lors de l'adoption de l'*ANCSA* le 18 décembre 1971 ont pu recevoir des actions des corporations régionales et de village correspondant à leur lieu de résidence<sup>734</sup>. Compte tenu du taux de natalité élevé au sein de la majorité des communautés autochtones, près de la moitié des membres de certaines communautés autochtones contemporaines sont privés du droit de participer directement dans la gestion des affaires des corporations établies pour leur village et leur région<sup>735</sup>. Les corporations régionales ne sont par ailleurs aucunement responsables de la gestion de leurs terres et de

<sup>731</sup> Id

<sup>735</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 391.

hoins encore une fois qu'il ne s'agisse de la vente de l'ensemble ou d'une « partie substantielle » des biens d'une corporation hors du cours normal des activités de ses entreprises, laquelle devrait être approuvée par une majorité d'actionnaires. La notion de « partie substantielle » des biens n'est pas définie par la loi (voir *Alaska Stat.* § 10.06.566 (« The board of the corporation, without the approval of the shareholders of outstanding shares of the corporation, may authorize the sale, lease, exchange, or other disposition of all the property and assets of a corporation in the usual and regular course of its business and the mortgage or pledge of any or all property and assets of a corporation whether or not in the usual and regular course of business [...] ». Voir aussi *Alaska Stat.* § 10.06.568: « (a) A sale, lease, exchange or other disposition of all, or substantially all, of the property and assets, with or without the good will, of a corporation, if not in the usual and regular course of its business, may be made upon terms and conditions and for consideration [...], as authorized in (b) of this section. (b) A sale, lease, exchange, or other disposition shall be recommended to the shareholders by resolution approved by the board and submitted to a vote of the shareholders at a regular or special meeting. [...] » (notre souligné). Notons de plus qu'une telle décision doit être approuvée par une majorité des actionnaires *et non* une majorité des membres de la communauté concernée.

<sup>734</sup> *Id.*, § 1604. Leurs descendants ne pourront devenir actionnaires que par voie de succession, de donation ou de jugement en matière de divorce et d'aliments.

ses ressources devant les entités tribales, qui représentent les intérêts non seulement des actionnaires des corporations mais de l'ensemble des membres de la communauté <sup>736</sup>.

En 1988, en vue de répondre au mécontentement engendré par les règles encadrant l'éligibilité aux bénéfices de l'*ANCSA*, le Congrès permit à une majorité simple d'actionnaires au sein de chaque corporation de voter en faveur de l'émission de nouvelles actions au profit de leurs descendants nés après le 18 décembre 1971<sup>737</sup>. Cette même majorité d'actionnaires doit également déterminer si les nouveaux actionnaires devront verser à la corporation une contrepartie pour leurs actions, s'ils auront le droit de participer aux dividendes et si les actions nouvellement émises seront annulées à la mort de l'actionnaire ou transmises à sa succession<sup>738</sup>. Seulement six corporations, dont trois corporations régionales et trois corporations de village, ont jusqu'à aujourd'hui approuvé une telle mesure, en l'assortissant de nombreuses restrictions<sup>739</sup>. Ce peu d'enthousiasme peut s'expliquer par le fait que l'émission de nouvelles actions sans tenir compte des performances réelles des corporations a pour conséquence inévitable de diluer le droit de vote ainsi que la valeur de la propriété des actionnaires originaires, provoquant la résistance de ces derniers<sup>740</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>736</sup> S. CORNELL, J. TAYLOR, K. GRANT *et al.* (dir.), *op. cit*, note 685, p. 35. Tel que l'expriment ces auteurs: « As a result of this individual, shareholder-based ownership structure and potentially conflicting legal mandates, regional for-profit corporations often have little incentive to invest in village development and ample reason not to. Yet their actions regarding the use of the natural resource base have potentially enormous impacts on village economies and social life. In other words, the impact of their decisions on village life can be large, but the village role in their decision is often small. »

<sup>737</sup> Act of February 3, 1988, précité, note 707, § 4; ANCSA, 43 U.S.C. § 1606 (g)(B). Cette disposition prévoit également l'émission de nouvelles actions en faveur des aînés et des individus qui étaient éligibles aux bénéfices de l'entente le 18 décembre 1971 mais qui, pour diverses raisons, ont omis de s'inscrire.

<sup>&</sup>lt;sup>738</sup> *ANCSA*, 43 U.S.C. § 1606 (g) (B).

<sup>&</sup>lt;sup>739</sup> Les trois corporations régionales sont Arctic Slope Regional Corporation, NANA Regional Corporation (soit les deux corporations Iňupiaq), et Doyon Ltd.. Les trois corporations de village sont Quinhagak Village Corporation, Kuskekwin Corporation et Napakiak Corporation. Sur les mesures et restrictions adoptées par ces corporations, voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 178; R.W. RUDE, *op. cit.*, note 674, p. 33.

p. 33.

740 D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 178-179; M. HIRSCHFIELD, *loc. cit.*, note 125, p. 1341; R.W. RUDE, *op. cit.*, note 674, p. 32, 130. Notons que les corporations peuvent adopter des mesures afin d'atténuer les impacts de l'émission de nouvelles actions sur le capital des actionnaires. Par exemple, les nouvelles actions émises par le village de Napakiak ne comportent aucun droit de vote ni de droit de recevoir des dividendes (« *learner stocks* »). Lorsqu'un tel actionnaire reçoit une part des actions originaires par succession ou par don, ses actions d'« apprenti » sont annulées et remplacées par les actions de son prédécesseur. À ce sujet, voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 178.

D'autre part, il faut mentionner que la plupart des peuples autochtones de l'Alaska n'exercent qu'une maîtrise limitée des processus décisionnels susceptibles de contraindre les usages potentiels de leurs terres ancestrales, par exemple en matière d'aménagement du territoire, de zonage, d'environnement et de gestion des ressources fauniques. Cette réalité découle non seulement de la nature et des modalités des droits fonciers des corporations régionales et locales, mais aussi des restrictions imposées par les tribunaux à la juridiction territoriale des gouvernements tribaux en Alaska.

Le principe de la souveraineté inhérente des peuples autochtones fut reconnu très tôt dans l'histoire américaine, tant par la pratique des traités que dans les jugements de la Cour suprême<sup>741</sup>. Sous réserve des traités, des restrictions imposées par le Congrès<sup>742</sup> et des limites découlant implicitement de la nature « domestique » de la souveraineté tribale<sup>743</sup>, la juridiction inhérente des tribus s'étend notamment à la détermination de la forme et du fonctionnement de son gouvernement, à l'établissement des règles d'appartenance à la tribu, aux relations internes entre ses membres et la gestion des terres tribales et des ressources qui s'y trouvent<sup>744</sup>.

<sup>741</sup> D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 377 à 388.

<sup>&</sup>lt;sup>742</sup> En plus de la protection du droit de propriété prévue au Cinquième Amendement de la Constitution des États-Unis (U.S. Const. Amend. V), les pouvoirs du Congrès à l'égard des peuples autochtones sont quasiillimités. Il peut ainsi restreindre la portée de la juridiction des tribus sur leurs membres et leur territoire (voir par exemple le Indian Major Crimes Act of 1885, 18 U.S.C. §§ 1153 et suivantes) et l'Indian Civil Rights Act of 1968 (25 U.S.C. §§ 1301 et suivantes), éteindre des droits issus de traités (Lone Wolf v. Hitchcock, 187 U.S. 553 (1903); United States v. Dion, 476 U.S. 734 (1986)) et même mettre fin unilatéralement à la relation de nature fiduciaire qui l'unit aux diverses nations autochtones (tel que l'ont brutalement réalisées certaines nations autochtones lorsque furent adoptées les lois abolissant leur relation de nature fiduciaire avec les États-Unis durant l'ère des politiques d'extinction (« termination ») adoptées entre les années 1945 et 1961. À ce sujet, voir D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 199 à 207).

<sup>743</sup> Depuis la fin des années 1970, la Cour suprême des États-Unis a fait découler du caractère « interne » et « dépendant » des tribus indiennes de nombreuses restrictions à l'exercice de leur souveraineté « domestique ». La Cour a ainsi restreint considérablement les pouvoirs des tribus sur les allochtones et leurs propriétés foncières à l'intérieur des réserves, Voir notamment Plains Commerce Bank v. Long Family Land and Cattle Company, précité, note 719; Atkinson Trading Co. v. Shirley, 532 U.S. 645 (2001); Nevada v. Hicks, 533 U.S. 353 (2001); Strate v. A-1 Contractors, 520 U.S. 438 (1997); Duro v. Reina, 495 U.S. 675 (1990); Brendale v. Confederated Tribes and Bands of the Yakima Indian Nation, 492 U.S. 408 (1989); Montana v. United States, 450 U.S. 544 (1981); Oliphant v. Suquamish Indian Tribe, 435 U.S. 191 (1978).

D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 377 à 388. Soulignons cependant que dans certaines circonstances exceptionnelles, en vertu de la doctrine de la « préemption », les intérêts impérieux et prépondérants d'un état, par exemple en matière de conservation, pourront justifier l'extension de sa juridiction à l'intérieur des frontières d'un « Indian country »: voir New Mexico v. Mescalero Apache Tribe, 462 U.S. 324 (1983).

La compétence des gouvernements tribaux s'étend donc en principe sur ses membres (compétence *personnelle*) ainsi que sur le territoire de la tribu (compétence *territoriale*). La compétence *territoriale* des tribus est cependant tributaire de l'étendue, voire de l'existence même, de l'institution désignée en droit américain par l'expression « *Indian country* » <sup>745</sup>. Les terres correspondant aux catégories suivantes peuvent jouir de la qualification d'*Indian country* et de l'ensemble des avantages qui en découlent sur le plan de l'exercice de la souveraineté tribale:

[T]he term "Indian country" [...] means (a) all land within the limits of any Indian reservation under the jurisdiction of the United States government [...] (b) all dependent Indian communities within the borders of the United States [...] (c) all Indian allotments  $[...]^{746}$ 

À défaut de pouvoir être qualifié d'*Indian country*, le territoire sur lequel vit une tribu est assujetti à la juridiction des états, notamment en matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de gestion des ressources fauniques<sup>747</sup>.

En 1998, dans un jugement fort controversé, la Cour suprême des États-Unis décida que les terres transférées aux corporations autochtones créées par l'*ANCSA* ne peuvent être qualifiées d'*Indian country* au sens de cette loi et de la *common law* américaine<sup>748</sup>. D'entrée de jeu, la Cour constate que comme l'*ANCSA* a aboli la quasi-totalité des

<sup>&</sup>lt;sup>745</sup> Robert N. CLINTON, « Criminal Jurisdiction Over Indian Lands: A Journey Through a Jurisdictional Maze », (1976) 18 *Arizona Law Review* 508; D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, *op. cit.*, note 561, p. 456 à 475.

<sup>&</sup>lt;sup>746</sup> 18 U.S.C. § 1151. La Cour suprême des États-Unis a décidé que cette définition, bien qu'élaborée dans le contexte de la distribution des pouvoirs en matière criminelle, s'applique aussi bien en contexte civil (voir *DeCoteau v. District County Court*, 420 U.S. 425, 427 (1975)).

<sup>&</sup>lt;sup>747</sup> D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 456 à 475.

The Country in Alaska v. Native Village of Venetie », (1999-2000) 35 Tulsa Law Journal 73; David S. CASE, « Commentary on Sovereignty: The Other Alaska Native Claim », (2005) 25 Journal of Land Resources & Environmental Law 149; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 420 à 428; Donald Craig MITCHELL, « Alaska v. Native Village of Venetie: Statutory Construction or Judicial Usurpation? Why History Counts », (1997) 14 Alaska Law Review 353; Geoffrey D. STROMMER et Stephen D. OSBORNE, « "Indian Country" and the Nature and Scope of Tribal Self-Government in Alaska », (2005) 22 Alaska Law Review 1.

réserves en Alaska<sup>749</sup>, il ne peut exister d'*Indian country* au sein de cet état que sur les terres constituées en « *allotment* » par le Congrès<sup>750</sup> ou à l'intérieur des terres détenues par une communauté autochtone pouvant être considérée comme « dépendante » du gouvernement fédéral (« *dependent Indian communities* »)<sup>751</sup>.

Selon la Cour, afin de recevoir une telle qualification, une communauté autochtone doit démontrer que des terres ont été mises de côté en sa faveur et pour son usage par le gouvernement fédéral (« for the use of the Indians as Indian land ») et que ces terres se trouvent sous la responsabilité de fiduciaire (« superintendence ») du fédéral<sup>752</sup>. La Cour a conclu que les terres transférées aux corporations autochtones de l'Alaska ne répondent pas à ces critères. D'abord, plutôt que de mettre de côté des terres pour le bénéfice et l'usage des peuples autochtones, l'ANCSA a aboli les réserves existantes, qui avaient précisément pour objet de « réserver » des terres à de telles fins<sup>753</sup>. Le fait que les terres visées par l'ANCSA aient été transférées en pleine propriété à des corporations à but lucratif, sans aucune restriction quant à leur aliénabilité et aux usages auxquelles elles peuvent être affectées<sup>754</sup>, démontrerait également selon la Cour que le Congrès n'entendait pas « réserver » ces terres pour l'usage des Autochtones<sup>755</sup>.

74

<sup>&</sup>lt;sup>749</sup> Voir *ANCSA*, 43 U.S.C. § 1618. L'*ANCSA* a éteint l'ensemble des réserves en Alaska, à l'exception de celle d'Annette Island.

<sup>&</sup>lt;sup>750</sup> Aucun « *Indian allotment* » (au sens de 18 U.S.C. § 1151 (c)) n'était en cause dans cette affaire. La présence d'« *allotments* » en Alaska découle de deux lois adoptées par le Congrès en 1906 et en 1926, soit l'*Alaska Native Allotment Act* (*Act of May 17, 1906*, ch. 2469, 34 Stat. 197 (repealed 1971) et l'*Alaska Native Townsite Act* (*Act of May 25, 1926*, ch. 379, 44 Stat. 629 (repealed 1976)). Ces lois avaient pour objectif de favoriser l'acquisition par les Autochtones, à titre individuel, de la propriété d'une superficie limitée de terres (160 acres). Il existe aujourd'hui environ 10 000 « *allotments* » en Alaska (au sujet de ces lois, voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 101 à 153, 387).

<sup>&</sup>lt;sup>751</sup> Au sens de 18 U.S.C. § 1151 (b).

<sup>&</sup>lt;sup>752</sup> Alaska v. Native Village of Venetie, précité, note 748, p. 527. La Cour fait découler ces critères d'une jurisprudence antérieure à l'adoption de 18 U.S.C. § 1151, laquelle a affirmé l'existence d' « *Indian coutry* » sur des terres qui n'étaient pas organisées en réserve, au motif que les terres en question avaient été mises de côté pour l'usage des Autochtones et qu'elles étaient détenues en fiducie par le gouvernement fédéral (voir United States v. McGowan, 302 U.S. 535 (1938); United States v. Pelican, 232 U.S. 442 (1914); United States v. Sandoval, 231 U.S. 28 (1913)).

<sup>&</sup>lt;sup>753</sup> Alaska v. Native Village of Venetie, précité, note 748, p. 532. Selon la Cour, « [i]n no clearer fashion could Congress have departed from its traditional practice of setting aside Indian lands. » <sup>754</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1601 (b).

Alaska v. Native Village of Venetie, précité, note 748, p. 532-533. La Cour explique que « [b]ecause Congress contemplated that non-Natives could own the former Venetie Reservation, and because the Tribe is free to use it for non-Indian purposes, we must conclude that the federal set-aside requirement is not met. » (p. 533)

La Cour conclut ensuite que l'*ANCSA* a définitivement mis fin à la responsabilité de fiduciaire du fédéral à l'égard des terres des Autochtones de l'Alaska<sup>756</sup>. Un tel résultat découle clairement à son avis de la déclaration expresse du Congrès selon laquelle l'*ANCSA* ne doit pas être interprétée comme ayant établi « *a lengthy wardship or trusteeship* »<sup>757</sup> ainsi que du fait que les compensations foncières octroyées par l'*ANCSA* aient été transférées à des corporations à but lucratif incorporées et réglementées par les lois de l'Alaska<sup>758</sup>. Enfin, la Cour affirme que « [t]he Tribe's federal superintendence argument [...] is severely undercut by its view of ANCSA's primary purposes, namely, to effect Native self-determination and to end paternalism in federal Indian relations. »<sup>759</sup>

Il s'ensuit que les gouvernements tribaux en Alaska possèdent une juridiction *personnelle* sur leurs membres, mais que leurs pouvoirs ne s'étendent pas aux terres transférées aux corporations autochtones en vertu de l'*ANCSA* ni sur les ressources qui s'y trouvent<sup>760</sup>. Ces gouvernements ne peuvent, par exemple, imposer une taxe sur les

<sup>&</sup>lt;sup>756</sup> Selon la Cour, « [...] it is the land in question, and not merely the Indian tribe inhabiting it, that must be under the superintendence of the Federal Government. » (Id., p. 533)

<sup>&</sup>lt;sup>757</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1601(b). Les mesures ayant pour objet de protéger les terres des corporations autochtones à l'encontre des actions des tiers et de la faillite, telles que la « banque foncière » mise en place par 43 U.S.C. § 1636, ne suffiraient pas pour conclure que les terres des corporations se trouvent sous la responsabilité (« superintendence ») du gouvernement fédéral. Selon la Cour, « [t]hese protections, if they can be called that, simply do not approach the level of superintendence over the Indians' land that existed in our prior cases. In each of those cases, the Federal Government actively controlled the lands in question, effectively acting as a guardian for the Indians. » (Alaska v. Native Village of Venetie, précité, note 748, p. 533).

<sup>&</sup>lt;sup>758</sup> *Id.*, p. 534.

<sup>759</sup> Id

Northway village en matière de garde d'enfants. Monsieur Baker, le père, est membre de Northway village. Madame John, la mère, est pour sa part membre de Mentasta village. Elle a toutefois expressément consenti à la juridiction du tribunal de Northway. Insatisfait de la décision rendue par la cour tribale, Monsieur Baker décida de présenter la même demande devant la Cour supérieure de l'Alaska. Madame John s'opposa à cette procédure, au motif que Northway village, à titre de tribu reconnue par le fédéral, jouit du pouvoir souverain de trancher les litiges opposant ses membres relativement à la garde d'enfants. La Cour lui donna raison et ce malgré que la juridiction de la Cour tribale ne s'exerce pas dans les confins d'un « *Indian country* ». Même dépossédées de leurs territoires, les tribus indiennes conservent leur juridiction sur les litiges domestiques opposant leurs membres. Tel que l'exprime la Cour: « The federal decisions discussing the relationship between Indian country and tribal sovereignty indicate that the nature of tribal sovereignty stems from two intertwined sources: tribal membership and tribal land. [...] Tribes not only enjoy the authority to exercise control within the boundaries of their lands, but they also possess the inherent "power of regulating their internal social relations."» (p. 754-755)

activités économiques se déroulant sur les terres des corporations<sup>761</sup> ou y réglementer les méthodes et les saisons de chasse et de pêche. Ces compétences relèvent en effet exclusivement du gouvernement de l'Alaska ou, comme nous le verrons maintenant, des gouvernements régionaux (« *borough* ») par le biais de pouvoirs délégués<sup>762</sup>.

Les Inuit de l'Alaska ont en effet accru leur maîtrise d'une partie importante de leurs territoires traditionnels en établissant des gouvernements régionaux de type municipal en vertu des lois de l'État<sup>763</sup>. Le North Slope Borough<sup>764</sup> et le Northwest Arctic Borough<sup>765</sup> assument en effet de vastes pouvoirs, délégués et définis par les lois de l'Alaska, en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement, et ce sur un territoire plus étendu que les terres des corporations régionales et de village<sup>766</sup>. Bien que publics<sup>767</sup>, ces gouvernements sont en fait contrôlés par les Inuit, qui représentent, rappelons-le, la très grande majorité de la population dans les régions

L'assujettissement de l'état de l'Alaska et d'une compagnie de construction à une taxe imposée par le gouvernement tribal du village de Venetie fut à l'origine de la décision de la Cour suprême dans *Alaska v. Native Village of Venetie*, précité, note 748.

The strains fere and the sum of the sum of the strains of the strains fere and the sum of the strains fere and the sum of the sum of

<sup>&</sup>lt;sup>763</sup> Sur les pouvoirs fort étendus des gouvernements municipaux (locaux et régionaux) en Alaska, voir *Alaska Const.*, Part X, et *Alaska Stat.* §§ 29.03.010 et suivantes). La *Constitution de l'Alaska* prévoit que « [t]he purpose of this article is to provide for maximum local self-government with a minimum of local government units, and to prevent duplication of tax-levying jurisdictions. A liberal construction shall be given to the powers of local government units. » (*Alaska Const.*, Part 10, § 1). La loi définit largement les pouvoirs des « *home rule municipality* » comme suit: « [a] home rule municipality is a municipal corporation and political subdivision. [...] A home rule municipality has all legislative powers not prohibited by law or charter » (*Alaska Stat.* § 29.04.010). Tel que l'expriment certains auteurs, la *Constitution de l'Alaska* reconnaît aux « *boroughs* » un statut situé à mi-chemin entre les gouvernements municipaux et l'État: S. CORNELL, J. TAYLOR, K. GRANT *et al.* (dir.), *op. cit.*, note 685, p. 21.

<sup>&</sup>lt;sup>764</sup> Voir [en ligne] [http://www.co.north-slope.ak.us/] (mai 2008).

<sup>765</sup> Voir [en ligne] [http://www.nwabor.org/planning/index.htm] (mai 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>766</sup>Alaska Stat. §§ 29.40.010 et suivantes. La Constitution de l'Alaska reconnaît aux « home rule boroughs », tels que le Northwest Borough et l'Arctic Borough, « all legislative powers not prohibited by law or by charter. ». Le North Slope Borough exerce sa juridiction sur un territoire de 85 000 miles carrés, soit environ la superficie du Montana. Le Northwest Arctic Borough, pour sa part, exerce sa juridiction sur un territoire de 37 300 miles carrés, soit environ la superficie de l'Oregon.

<sup>&</sup>lt;sup>767</sup> C'est-à-dire que ces gouvernements ne sont pas des gouvernements « autochtones » ou « ethniques » en ce qu'ils représentent les intérêts de l'ensemble des personnes résidant sur leur territoire.

arctiques de l'Alaska<sup>768</sup>. Ils sont financés en grande partie par les taxes imposées sur les activités de développement économique se déroulant sur leur territoire, dont la mine de nickel Red Dog dans la région du Northwest Arctic Borough et les développements pétroliers dans le North Slope<sup>769</sup>.

Ces gouvernements régionaux ont permis aux Inuit d'adopter d'importantes mesures afin d'assurer que les résidants de la région puissent bénéficier des retombées du développement économique et, simultanément, afin de protéger les intérêts particuliers des Inuit, notamment eut égard à l'exercice des activités de subsistance, à l'encontre des impacts négatifs des activités industrielles<sup>770</sup>. Par exemple, les gouvernements du Northwest Arctic Borough et du North Slope Borough participent tous deux à un programme visant à assurer, en collaboration avec les gouvernements fédéral et étatique, une saine gestion des zones côtières de l'Alaska. Ces programmes, faisant présentement l'objet d'un processus approfondi de révision, ont pour objet de prévenir ou de minimiser les conflits potentiels entre les usages des ressources côtières à des fins de subsistance et à des fins industrielles, tout en favorisant la croissance économique et la conservation des ressources<sup>771</sup>. Les décisions concernant l'exploitation économique des ressources côtières, y compris les décisions concernant l'octroi de permis pour l'exploitation industrielle des ressources, doivent être conformes aux prescriptions de ces programmes de gestion<sup>772</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>768</sup> Les Inuit représentent plus de 80% de la population du Northwest Arctic Borough et du North Slope Borough: voir les tableaux reproduits dans S. CORNELL, J. TAYLOR, K. GRANT *et al.* (dir.), *op. cit.*, note 685, Annexe A.

<sup>&</sup>lt;sup>769</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 168.

Par exemple, parmi les objectifs des règles de zonage du North Slope Borough, définis à l'article 19.10.020 du *North Slope Borough Code of Ordinances*, se trouvent les suivants: « (B) To ensure that the future growth and development of the Borough is in accord with the values of the residents; (C) To identify and secure, for present and future residents, the beneficial impacts of development; (D) To identify and avoid, mitigate or prohibit the negative impacts of development. » L'article 19.10.030 précise que les dispositions du *Code of Ordinances* s'appliquent aux terres privées (donc aux terres appartenant aux corporations autochtones). Enfin, l'article 19.10.040 rappelle que les dispositions du *Code* doivent être conformes aux lois de l'Alaska et des États-Unis (Voir [en ligne] [http://www.co.north-slope.ak,us/departments/law/ordinances/] (mai 2008).

Voir [en ligne] [http://www.co.north-slope.ak.us/programs/coastal\_management/] (mai 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>772</sup> Alaska Stat. §§ 46.40.020 à 46.40.100; Alaska Admin. Code, tit. 5, § 114.270.

Mentionnons également le rôle significatif joué par le Wildlife Management Department du North Slope Arctic Borough. Bien que ce département ne jouisse pas du pouvoir de réglementer directement les usages des ressources fauniques, ses études approfondies sur l'état des ressources fauniques et sur les besoins de subsistance des résidants de la région leur confère une influence certaine sur les processus réglementaires au niveaux fédéral et étatique<sup>773</sup>.

En somme, nous sommes d'avis que le régime foncier mis en place par l'*ANCSA*, par rapport à ceux créés par la *CBJNQ* et l'*ARTIN*, offre aux Inuit de l'Alaska une garantie moindre qu'ils pourront accéder durablement, génération après génération, à leurs terres communautaires. Ce régime comporte ainsi des faiblesses significatives du point de vue de la sécurité alimentaire. Parmi ces dernières se trouvent notamment la liberté offerte aux corporations autochtones de vendre ou d'offrir leurs terres en garantie dans le cadre des activités ordinaires de leurs entreprises, la vulnérabilité des corporations aux caprices du marché et le fait que les membres des collectivités autochtones n'exercent qu'un rôle au reste limité dans la gouvernance des terres et des ressources appartenant aux corporations régionales et locales.

Avant d'en arriver à une conclusion définitive sur la sécurité foncière au Nunavik et en Alaska, il s'impose toutefois d'évaluer les divers mécanismes juridiques visant à concilier les droits et les intérêts des Inuit, des gouvernements et de la société majoritaire sur le territoire. Certains de ces mécanismes se trouvent dans les textes mêmes des règlements des revendications territoriales des Inuit. D'autres, visant plus particulièrement à protéger les droits fonciers des Inuit, sont plutôt inscrits dans l'ordre constitutionnel. Le prochain chapitre a pour objet d'évaluer la mesure dans laquelle ces mécanismes juridiques renforcent ou menacent la pérennité des droits fonciers des Inuit reconnus à la *CBJNQ*, à l'*ARTIN* et à l'*ANCSA*.

Au sujet des activités de ce département, voir [en ligne] [http://www.co.north-slope.ak.us/departments/wildlife] (mai 2008). Parmi les objectifs poursuivis par le département se trouvent l'accomplissement de recherches sur les activités de subsistance des résidants de la région, l'identification des endroits intensément fréquentés à des fins de subsistance et l'analyse des impacts du développement industriel sur les êtres humains, les ressources fauniques et l'environnement en général.

# CHAPITRE II - LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET L'IMPÉRATIF D'UN ACCÈS DURABLE À LA TERRE: LA COEXISTENCE DU TITRE FONCIER DES INUIT ET DES DROITS ET INTÉRÊTS DES TIERS

La sécurité alimentaire requiert non seulement que les groupes et les individus qui les composent aient accès à la nourriture dont ils ont besoin dans le présent, mais également que cette capacité soit indéfiniment reproduite dans le futur<sup>774</sup>. En ce qui concerne les Inuit, cette capacité est tributaire de la jouissance de droits fonciers sûrs et durables, leur assurant, d'une part, un accès à long terme aux aliments du terroir et favorisant, d'autre part, un développement économique s'harmonisant à leurs besoins et à leurs aspirations.

L'évaluation du niveau de sécurité foncière dont jouissent les Inuit du Nunavik et de l'Alaska exige par conséquent davantage que l'analyse de la nature, de l'étendue et des modalités de leurs titres fonciers. De fait, la capacité des Inuit de jouir durablement de leurs droits fonciers pourrait, à défaut de mécanismes de protection adéquats, être menacée par les intérêts et la convoitise des autorités gouvernementales, des industries et plus généralement de la société majoritaire à l'égard de leurs terres et des ressources naturelles qui s'y trouvent. Par exemple, le pouvoir reconnu à un gouvernement d'exproprier les terres des Inuit afin de les affecter à des activités de développement industriel pourrait constituer une menace significative à l'intégrité du domaine foncier des Inuit, et par conséquent à leur sécurité alimentaire, dans l'éventualité où il n'était pas adéquatement ou suffisamment encadré.

Le présent chapitre a pour objet d'identifier et d'analyser, dans la perspective de la sécurité alimentaire, les menaces posées par l'ordre juridique à la capacité des Inuit du Nunavik et de l'Alaska d'accéder *durablement* à leurs terres communautaires et aux ressources qui s'y trouvent. Cette capacité pourra être affectée, favorablement ou non, par les mécanismes juridiques intégrés au règlement de leurs revendications territoriales

<sup>&</sup>lt;sup>774</sup> S. BRUNEL, *op. cit.*, note 260, p. 74 à 76; G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 158-159.

afin de concilier les droits et les intérêts des Inuit avec ceux des tiers sur le territoire, par exemple les droits d'expropriation gouvernementaux et les droits d'accès des tiers aux terres inuit.

Elle pourra en outre être renforcée ou fragilisée par l'environnement juridique plus large dans lequel s'inscrivent les droits fonciers des Inuit et plus particulièrement par l'ordre constitutionnel<sup>775</sup>. Les règles de droit constitutionnel, qui contraignent l'exercice des pouvoirs gouvernementaux, peuvent en effet protéger les droits fonciers des Inuit à l'encontre des actions gouvernementales susceptibles de menacer l'intégrité de leur propriété foncière. D'autres règles du droit constitutionnel pourront toutefois constituer des menaces potentielles à la sécurité foncière des Inuit. Il en est ainsi, comme nous le verrons à propos du Nunavik, des règles encadrant le partage fédératif des compétences.

Nous analyserons dans un premier temps les menaces potentielles posées à la sécurité foncière des Inuit du Nunavik par les mécanismes mis en place par la *CBJNQ* et l'*ARTIN* afin de concilier le titre foncier des Inuit et les intérêts des tiers sur le territoire. À cet égard, nous nous intéresserons particulièrement à la portée et aux modalités des droits d'accès des tiers sur les terres inuit et aux pouvoirs gouvernementaux d'expropriation. Nous étudierons ensuite l'étendue de la protection offerte aux droits fonciers des Inuit du Nunavik par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lequel reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, y compris leurs droits issus d'accords de revendications territoriales<sup>776</sup>. Enfin, nous analyserons brièvement l'impact des règles du partage fédératif des compétences sur la sécurité foncière des Inuit du Nunavik.

Nous comparerons par la suite la protection relative du titre foncier des Inuit du Nunavik avec la protection fort limitée du titre foncier des Inuit de l'Alaska par le droit américain. Nous verrons d'abord que l'intégrité de la propriété foncière des Inuit de

<sup>&</sup>lt;sup>775</sup> Ghislain OTIS, G., *Inuit Subsistence Rights under the James Bay and Northern Quebec Agreement: a Legal Perspective on Food Security in Nunavik*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2000, p. 3. <sup>776</sup> *Loi constitutionnelle de 1982*, article 35.

l'Alaska se trouve fragilisée par rapport aux droits potentiels des créanciers sur les actifs des corporations autochtones créées par l'*ANCSA*. Nous discuterons ensuite de la portée de la protection offerte par les Cinquième et Quatorzième Amendements de la Constitution américaine aux droits de propriété des corporations autochtones de l'Alaska<sup>777</sup>. Nous verrons que l'intensité de la protection constitutionnelle des droits fonciers des Inuit au Canada et aux États-Unis diffère sensiblement, conférant aux Inuit du Nunavik une garantie accrue d'un accès durable à leur domaine foncier et à ses ressources.

### 2.1 La protection relative du titre foncier des Inuit à l'encontre des droits et des intérêts des tiers

## 2.1.1 L'accès des tiers aux terres des Inuit du Nunavik: des menaces potentielles à la sécurité alimentaire?

Nous avons vu que tant la *CBJNQ* que l'*ARTIN* posent le principe de l'*exclusivité* du droit d'accès des Inuit aux terres de catégorie I et aux îles situées dans la région marine du Nunavik<sup>778</sup>. Ainsi, à moins d'obtenir le consentement des autorités inuit compétentes, les non-bénéficiaires<sup>779</sup> ne peuvent accéder aux terres inuit que suivant les termes prévus à la *CBJNQ* et à l'*ARTIN*. Le principe de l'exclusivité inuit consacré dans ces accords de revendications territoriales n'est toutefois pas absolu, ces derniers prévoyant des mécanismes visant à concilier les droits et les intérêts des Inuit et ceux des tiers *sur les terres inuit*. Ces mécanismes prennent la forme concrète de droits d'accès spéciaux en faveur du public et des employés du gouvernement ainsi que de droits d'expropriation gouvernementaux. Dans l'éventualité où ils n'étaient pas suffisamment ou adéquatement encadrés, ces droits et pouvoirs pourraient constituer des menaces significatives à la sécurité alimentaire des Inuit, notamment en imposant une pression accrue sur l'environnement ou encore en menaçant l'intégrité du domaine foncier des Inuit.

<sup>777</sup> U.S. Const. amend. V et XIV.

<sup>&</sup>lt;sup>778</sup> CBJNQ, articles 7.1.3, 7.1.16, 24.3.1, 24.3.3, 24.3.5 et 24.3.32; ARTIN, article 12.1.1.

Par l'expression « non-bénéficiaires », nous entendons l'ensemble des individus, Autochtones ou allochtones, qui ne sont pas bénéficiaires de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN* au sens du chapitre 3 de la *CBJNQ* et de la *Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis et d'autres dispositions législatives*, précité, note 619, telle que modifiés par la *Convention complémentaire no. 18* (voir *supra* Deuxième partie: 1.2.2).

La *CBJNQ* et l'*ARTIN* comportent de nombreuses dispositions visant à encadrer les droits d'accès des non-bénéficiaires aux terres inuit. La *CBJNQ* reconnaît d'abord des droits d'accès spéciaux aux terres de catégorie I en faveur des personnes participant à la construction, à l'installation et au fonctionnement des servitudes et services publics ainsi que les membres de l'administration gouvernementale, *aux seules fins de leurs fonctions*<sup>780</sup>. Elle prévoit de plus que les membres du public ont accès aux routes et autres voies de communication, aux infrastructures destinées au transport (aéroports, ponts, bases publiques d'hydravions, quais et ports), ainsi qu'aux édifices et aux terres utilisées à des fins publiques<sup>781</sup>.

La *CBJNQ* a par ailleurs préservé les intérêts des tiers créés avant le 15 novembre 1975 (soit la date à laquelle elle fut signée), reconnaissant ainsi implicitement aux personnes concernées un droit d'accéder aux terres de catégorie I aux fins de leurs activités. Il en est ainsi des droits de propriété privée<sup>782</sup>, des baux ou des permis d'occupation<sup>783</sup> ainsi que des intérêts miniers<sup>784</sup>. L'exécution de travaux résultant de tels

<sup>780</sup> *CBJNO*, article 7.1.16; *LRT*, article 149 b) et c).

<sup>&</sup>lt;sup>781</sup> *CBJNQ*, article 7.1.16; *LRT*, article 149 a). Soulignons que la *CBJNQ* ne précise pas quelles sont « les terres utilisées à des fins publiques ».

<sup>&</sup>lt;sup>782</sup> La *CBJNQ* prévoit que les terres qui furent cédées par lettres patentes ou qui appartenaient à des tiers avant le 15 novembre 1975, soit au moment de la signature de la *Convention*, constituent des terres de catégorie III (*CBJNQ*, article 7.1.8). Nous analyserons le régime des terres de catégorie III dans la prochaine partie de notre thèse.

<sup>&</sup>lt;sup>183</sup> Les baux et les permis d'occupation sont maintenus jusqu'à l'arrivée de leur terme. Notons cependant que ces droits pourront être renouvelés par la province. Afin de décider si un bail ou un permis doit ou non être renouvelé, le Québec doit tenir compte du plan de zonage de la municipalité dans laquelle sont situées les terres concernées. En retour, la municipalité s'engage à tenir compte de tous les baux et permis existants lorsqu'elle établit un plan de zonage (*CBJNQ*, article 7.1.8; *LRT*, articles 115 et 142). Les droits perçus par le gouvernement en vertu de ces baux et permis sont remis à la corporation foncière intéressée à compter de l'entrée en vigueur de la *CBJNQ* (*CBJNQ*, article 7.1.8; *LRT*, article 142).

Les terres grevées de droits miniers, soit des claims miniers, des permis de mise en valeur, des permis d'exploitation, des concessions minières, des baux miniers ou d'autres droits définis par la *Loi sur les mines*, L.R.Q. c. M-13.1, concédés par le gouvernement *avant* le 11 novembre 1975, sont classées comme des terres de catégorie III (*CBJNQ*, article 7.1.7 b); *LRT*, article 143). Cependant, à l'expiration ou encore lors du renouvellement de ces droits, le Québec s'engage à transférer la propriété des terres concernées à la corporation foncière inuit intéressée (*CBJNQ*, article 7.1.7 b)). Lorsque les terres faisant l'objet de droits ou titres miniers sont entourées de terres de la catégorie I ou limitrophes à celles-ci, les titulaires de ces droits ou titres ont le droit d'utiliser des terres de catégorie I aux fins de l'exercice de leurs droits, mais seulement que dans la mesure nécessaire pour mener à bien leurs activités. Le Québec devra payer à la corporation foncière intéressée une indemnité sous forme d'un remplacement des terres mobilisées aux fins du développement minier. Cependant, lorsque les activités minières en cause se limitent à l'exploration, l'indemnité sera versée sous forme monétaire et correspondra à l'équivalent de ce qui est payé au Québec pour l'utilisation des droits

droits miniers est cependant strictement encadrée par la *CBJNQ*<sup>785</sup>. En outre, les non-bénéficiaires de la *CBJNQ* qui résidaient dans les terres de catégorie I lors de la signature de la *CBJNQ* ont le droit d'y demeurer jusqu'à l'expiration de leurs droits d'occupation ou de résidence<sup>786</sup>.

L'ARTIN reconnaît pour sa part des droits d'accès particuliers aux terres inuit en faveur des employés et des entrepreneurs du gouvernement, des membres des Forces armées canadiennes et des agents de la paix aux fins de l'exercice légitime de leurs fonctions, pour y installer et y maintenir des aides à la navigation ou encore pour y effectuer des manoeuvres militaires, dans le strict cadre imposé par l'ARTIN et par les lois d'application générale<sup>787</sup>. Il accorde en outre au public des droits limités d'accès aux îles situées dans la région marine du Nunavik, notamment à des fins de séjours temporaires<sup>788</sup>, dans des situations d'urgence<sup>789</sup>, ou encore dans le cadre de déplacements personnel ou occasionnel, par exemple pour se rendre au travail ou à un lieu de loisir et en revenir<sup>790</sup>. La Société Makivik peut néanmoins, avec l'accord du gouvernement,

de surface sur les terres de la Couronne dans les cas semblables (*CBJNQ*, article 7.1.12 b)). Mentionnons de surcroît que les travaux miniers sont assujettis aux dispositions du régime de protection de l'environnement et du milieu social prévues au chapitre 23 de la Convention (*CBJNQ*, 7.1.8 al. 7 et 7.1.12 al. 4).

<sup>&</sup>lt;sup>785</sup> L'exécution de travaux résultant de droits miniers concédés avant la signature de la *CBJNQ* se fait à la manière prévue à l'alinéa 7.1.12 (b) (*CBJNQ*, article 7.1.8 al. 6).

<sup>&</sup>lt;sup>786</sup> *LRT*, article 150. Soulignons de plus que les bâtiments et autres installations destinés au service public et qui appartenaient, au 11 novembre 1975, à la Couronne du Québec, demeurent sa propriété (*LRT*, article 141).

<sup>&</sup>lt;sup>787</sup> ARTIN, articles 12.3.1, 12.3.8, 12.3.9, 12.3.10 et 12.3.11. Sur les conditions d'exercice des droits d'accès gouvernementaux aux terres inuit du Nunavik, voir l'ARTIN aux articles 12.3.1 à 12.3.12. L'ARTIN précise, au sujet des manoeuvres militaires, que « [l]e ministère de la Défense nationale ne dispose pas de droits plus étendus de se livrer à des manœuvres militaires [...] sur les terres des Inuit du Nunavik qu'il n'en a sur d'autres terres non publiques en vertu des mesures législatives généralement applicables. » (Id., article 12.3.8. Voir les articles 257 et 260 de la Loi sur la Défense nationale, L.R.C. 1985, c. N-5). Il impose de plus au ministère de la Défense nationale de négocier au préalable une entente relative aux personnes-ressources, aux mécanismes de consultation et à l'indemnisation des dommages avec les Inuit (Id., article 12.3.10).

<sup>&</sup>lt;sup>788</sup> *Id.*, article 12.2.1. En vertu de cette disposition, « [l]e public dispose d'un droit d'accès à une bande de 100 pieds de terres des Inuit du Nunavik bordant soit le littoral, soit les fleuves et rivières navigables ou les lacs navigables accessibles par lesdits fleuves et rivières. » Cependant, tel que le précise l'article 12.2.2, « [i]l est interdit à quiconque exerce le droit d'accès prévu à l'article 12.2.1 d'exercer, au cours des déplacements, des activités de mise en valeur ou de récolte sur cette bande de terre ou d'y établir des camps ou des structures, sauf à des fins purement occasionnelle ou temporaire. »

<sup>&</sup>lt;sup>789</sup> *Id.*, article 12.2.4.

<sup>&</sup>lt;sup>790</sup> *Id.*, article 12.2.6. En outre, *l'ARTIN* prévoit que les chercheurs ne pourront accéder aux terres inuit qu'en obtenant les autorisations requises à cette fin (*Id.*, article 12.2.7). Aussi, « [l]es députés fédéraux, les membres de l'Assemblée législative, des conseils municipaux ou des gouvernements régionaux ou les candidats aux élections à ces organismes ainsi que les personnes qui les accompagnent et les assistent

supprimer les droits d'accès du public aux terres inuit dans les cas où elle estime avoir besoin de la possession exclusive des terres visées<sup>791</sup>.

L'ARTIN prévoit expressément que les droits d'accès des tiers ne doivent pas être exercés de façon à causer des dommages importants, pour y commettre des méfaits ou encore de façon à entraver la jouissance paisible et l'utilisation des terres par les Inuit<sup>792</sup>. En outre, si l'exercice par le gouvernement de ses droits d'accès aux terres inuit risque de causer des dommages plus que négligeables aux terres visées, ou si une entrave significative risque d'être causée à la jouissance paisible et à l'utilisation par les Inuit de leurs terres, le gouvernement doit consulter la Société Makivik et solliciter son accord relativement aux modalités d'exercice de ses droits d'accès<sup>793</sup>.

Les droits d'accès des non-bénéficiaires aux terres inuit n'emportent cependant pas *ipso facto* le droit d'y prélever des ressources fauniques. En effet, les Inuit bénéficient du droit *exclusif* de chasser, de pêcher et de piéger sur les terres de catégorie I et sur leurs propriétés foncières situées dans la région marine du Nunavik<sup>794</sup>. Tel que nous le verrons dans la prochaine partie de notre thèse, les non-bénéficiaires peuvent néanmoins exercer des activités de chasse et de pêche *sportives* sur les terres de catégorie

peuvent, dans le cadre d'une campagne électorale, entrer sur les terres inuit du Nunavik. » (*Id.*, article 12.2.5).

<sup>&</sup>lt;sup>791</sup> *Id.*, article 12.2.3. Il semble raisonnable de penser qu'une telle demande pourrait être formulée lorsque des tiers nuisent à l'exercice des activités de subsistance. Cette disposition ne permet cependant pas à la Société Makivik d'empêcher l'accès des tiers à ses terres dans les situations d'urgence.

<sup>&</sup>lt;sup>792</sup> *Id.*, article 12.2.8. Notons par ailleurs que selon l'*ARTIN*, les personnes exerçant leurs droits d'accès aux terres inuit sont responsables des dommages causés aux terres visées (*Id.*, articles 12.2.9 et 12.3.3).

<sup>&</sup>lt;sup>793</sup> *Id.*, articles 12.3.4 et 12.3.5. À défaut d'entente, la question devra être renvoyée à l'arbitrage (*Id.*, article 12.3.4). Voir également l'article 12.3.7, qui concerne le recours à l'arbitrage en cas de mésentente concernant le caractère approprié de l'indemnité. La procédure d'arbitrage est prévue au chapitre 24 de l'*ARTIN*.

Tel que l'affirme l'article 24.3.3 de la *CBJNQ*, « [l]es autochtones ont l'exercice exclusif du droit d'exploitation conformément aux dispositions du présent chapitre. » Le droit d'exploitation est défini comme « la chasse, la pêche et le trappage pratiqués par les autochtones dans le but de capturer ou de tuer des animaux sauvages de toute espèce sauf celles qui sont alors entièrement protégées, de façon à assurer la survie de ces espèces ou de populations de ces espèces, à des fins personnelles et communautaires, ou à des fins commerciales liées au commerce de la fourrure et aux pêcheries commerciales. » (*Id.*, article 24.1.3). Voir également les articles 24.3.19 et 24.3.32 de la *CBJNQ* et les articles 12, 26 et 27 de la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précité, note 40. Par ailleurs, l'article 24.3.17 de la *CBJNQ* prévoit que « [s]ous réserve des restrictions et contrôles prévus dans le présent chapitre pour l'exercice de la chasse et de la pêche par des non-autochtones, le droit d'exploitation ne peut être interprété comme interdisant ou restreignant l'accès au Territoire prévu ailleurs dans la présente Convention pour les non-Autochtones. » Voir aussi l'article 12.2.2 de l'*ARTIN*.

I en obtenant une autorisation expresse de la corporation foncière inuit intéressée ou en se conformant aux conditions de résidence établies à cette fin par les villages nordiques<sup>795</sup>. Ainsi, les Inuit contrôlent l'accès à la faune dans les limites de leurs terres communautaires.

Les droits d'accès spéciaux reconnus par la *CBJNQ* et l'*ARTIN* aux nonbénéficiaires, somme toute limités et de surcroît fort bien encadrés, ne menacent pas à notre avis la capacité des Inuit d'accéder durablement à la terre et à ses ressources à des fins de subsistance et de développement économique.

Il en est toutefois autrement de la possibilité offerte aux gouvernements provincial et fédéral d'affecter des terres à la mise en place de certaines infrastructures susceptibles d'avoir des impacts permanents sur le territoire. Nous verrons à présent que les pouvoirs gouvernementaux d'expropriation reconnus par la *CBJNQ* et l'*ARTIN* sont susceptibles de contraindre dans une certaine mesure les pouvoirs des Inuit de contrôler les usages et les affectations de leurs terres communautaires.

Le gouvernement du Québec<sup>796</sup> a le droit d'exproprier des terres de catégorie I dans le but d'établir les servitudes publiques définies par la *CBJNQ*<sup>797</sup>, y compris la mise en place de certaines infrastructures liées au transport<sup>798</sup>, au fonctionnement des services locaux<sup>799</sup> et publics<sup>800</sup>, à la construction de gazoducs, d'oléoducs et de lignes de transport d'énergie<sup>801</sup>, ainsi que tout autre service de même nature établi par la loi<sup>802</sup>. Toutefois, la

<sup>&</sup>lt;sup>795</sup> CBJNQ, articles 24.8.2 et 24.8.4; Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec, précité, note 40, articles 36 et 37.

Y compris, avec son approbation et aux conditions qu'il détermine, ses agents ou mandataires, ainsi que les organismes, corporations et compagnies publics habilités à ce faire par la loi.

<sup>&</sup>lt;sup>797</sup> *CBJNO*, article 7.1.10; *LRT*, articles 123 à 126.

<sup>&</sup>lt;sup>798</sup> Par exemple, des routes, des ponts, des aéroports, des ouvrages maritimes et des ouvrages de protection et d'irrigation (*CBJNO*, article 7.1.10 A)a); *LRT*, article 126 a)).

Par exemple, les systèmes des eaux, les égouts, les usines d'épuration, les usines de traitement, les services de lutte contre les incendies et les autres services généralement assurés par les autorités municipales (*CBJNQ*, article 7.1.10 A)b); *LRT*, article 126 b)).

Par exemple, l'électricité, le gaz, le mazout, les télécommunications et le téléphone (*CBJNQ*, article 7.1.10 A) c); *LRT*, article 126 c)).

<sup>&</sup>lt;sup>801</sup> CBJNQ, article 7.1.10 A)d); LRT, articles 126 d) et 127. Soulignons que la construction de telles infrastructures ne peut être accomplie qu'à une distance minimale de 8 kilomètres du centre des agglomérations inuit (LRT, article 127 a)).

CBJNQ assujettit l'exercice par la province de ses pouvoirs d'expropriation à des contraintes significatives<sup>803</sup>. D'abord, à moins que le droit d'expropriation ne soit exercé pour la mise en place de services locaux, les terres de catégorie I ne peuvent être expropriées que s'il n'existe aucune solution raisonnablement économique sur les terres de catégorie II et III<sup>804</sup>. De plus, l'expropriation en pleine propriété ne peut être effectuée que lorsque le service envisagé ne peut être organisé autrement que par la prise entière des terres requises de la catégorie I<sup>805</sup>. Si tel n'est pas le cas, la province doit se contenter de l'établissement des servitudes requises pour les services qu'elle entend mettre en place<sup>806</sup>. Dans l'éventualité d'une contestation du caractère nécessaire d'une expropriation en pleine propriété, il appartiendrait à notre avis à la province, plutôt qu'aux Inuit, de faire la preuve de l'absence de solutions de rechange raisonnables sur les terres de catégorie II et III et de la nécessité d'une expropriation en pleine propriété<sup>807</sup>.

L'expropriation par le Québec de terres de catégorie I est en outre subordonnée à l'obligation d'indemniser la corporation foncière inuit concernée<sup>808</sup>, soit sous forme d'un remplacement de terres d'une superficie égale, d'une compensation monétaire ou encore

<sup>&</sup>lt;sup>802</sup> *CBJNQ*, article 7.1.10 A)e); *LRT*, article 126 e). Mentionnons de plus qu'en l'absence de terres du domaine public appropriées à l'intérieur des terres de catégorie I, les corporations foncières inuit devront allouer à la province, en contrepartie d'une somme nominale, des lopins de terres pour la mise en place de divers services communautaires, dont la construction de routes, d'écoles, d'hôpitaux, de postes de police, de services de télécommunications et d'autres services communautaires de même nature, sans qu'il ne lui soit nécessaire d'exercer à cette fin son droit d'expropriation (et donc de remplacer les terres) (*CBJNQ*, article 7.1.12; *LRT*, article 122). Voir aussi les articles 7.1.6 de la *CBJNQ* et 138 de la *LRT* pour l'expropriation des terres « spéciales » de catégorie I, lesquelles sont situées le long des rives, des rivières ou des baies à l'opposée des communautés.

<sup>803</sup> S'ajoutant à celles prévues par la *Loi sur l'expropriation*, L.R.Q. c. E-24, notamment quant à la procédure d'expropriation, lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec les dispositions de la *CBJNQ* (*LRT*, article 125). 804 *CBJNQ*, article 7.1.10 A); *LRT*, article 131. Les services locaux sont les services généralement assurés par les autorités municipales (*CBJNQ*, article 7.1.10 A)b)).

<sup>&</sup>lt;sup>805</sup> *CBJNQ*, article 7.1.10 A); *LRT*, article 124 al. 1). Tel que nous le verrons plus loin, l'atteinte minimale aux droits ancestraux et issus de traités constitue l'un des critères devant être considéré afin de déterminer si une atteinte à un droit autochtone protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est justifiée. Voir *infra* Deuxième partie: 2.1.2.

<sup>&</sup>lt;sup>806</sup> *CBJNO*, article 7.1.10 A); *LRT*, article 123.

<sup>&</sup>lt;sup>807</sup> Sur le fardeau de preuve dans le contexte de limitations intrinsèques à des droits issus de traités, voir par analogie la décision de la Cour du Nunavut dans *Kadlak c. Nunavut (Minister of Sustainable Development)*, [2001] 1 C.N.L.R. 147. Voir aussi S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 84 à 88.

Å l'instar de l'atteinte minimale, l'indemnisation constitue l'un des éléments considérés afin de déterminer si une atteinte à un droit ancestral ou issus d'un traité protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est justifiée (*infra* Deuxième partie: 2.1.2).

d'une combinaison de terres et d'argent, au choix de la corporation foncière<sup>809</sup>. Dans les cas où une simple servitude suffit afin de mettre en place un service, la province n'est tenue qu'au paiement d'une indemnité monétaire<sup>810</sup>. Les Inuit pourraient néanmoins exiger une indemnité sous forme de remplacement de terres dans tous les cas où ils peuvent démontrer qu'une telle servitude leur enlève *effectivement* l'utilisation ou la jouissance des terres expropriées<sup>811</sup>.

Il importe de mentionner qu'une exception significative au droit des Inuit de recevoir une indemnité est prévue lorsque le service envisagé procure un « avantage direct » pour les terres de catégorie I ou encore pour la communauté inuit concernée<sup>812</sup>. La présence d'un « avantage direct » doit être déterminée en fonction de l'utilisation possible par la communauté du service, des avantages futurs qui pourraient en résulter ou encore des effets favorables du service pour les terres de catégorie I<sup>813</sup>. Sont toutefois présumés comporter un tel avantage les services demandés expressément par la communauté, les services qui lui sont « essentiels » et ceux destinés à améliorer sa « qualité de vie », les services d'intérêt local généralement assurés par les municipalités ou les entreprises de services publics ainsi que les routes, ponts, aéroports locaux et autres

soumise à l'approbation des membres de la corporation foncière concernée. Lorsque l'expropriation doit être effectuée en pleine propriété, la corporation foncière intéressée doit, dès qu'elle reçoit l'avis d'expropriation ou encore dès qu'un jugement final est rendu sur la contestation de l'avis d'expropriation, soit choisir une indemnité sous forme de terres, une indemnité en argent ou un amalgame de l'une et l'autre de ces formes de compensation. Si la corporation foncière opte pour une indemnité sous forme de terres, elle doit d'abord indiquer au gouvernement sa préférence quant aux terres de remplacement, parmi les terres de catégorie II ou III (*Id.*, article 135 a)). En cas de désaccord avec le choix proposé par la corporation foncière, le gouvernement doit, en tenant compte de ses préférences, lui proposer une aire possédant, dans la mesure du possible, des caractéristiques similaires à celles des terres expropriées et contiguës aux terres de la catégorie I (*Id.*, article 135 b)). L'aire de remplacement proposée doit comporter une superficie double à celle de l'aire à remplacer. La corporation foncière inuit a alors le droit de choisir, au sein de cette nouvelle aire, une superficie égale à celle expropriée (*Id.*, article 135 c)). Les terres expropriées en pleine propriété par la province sont reclassées dans la catégorie III (*CBJNQ*, article 7.1.10 C) et *LRT*, articles 124 et 139).

Pans un tel cas, la province serait tenue d'exproprier les terres requises en pleine propriété. Voir l'article 7.1.10 A) de la *CBJNQ* et les articles 123, 124 al. 1, 128 et 129 de la *LRT*. Si le choix des terres de remplacement n'est pas arrêté après une période de cent vingt jours et que le droit du Québec d'établir la servitude concernée n'est pas contesté, l'indemnisation doit alors être versée sous forme monétaire (*LRT*, article 135 e)).

<sup>&</sup>lt;sup>812</sup> *CBJNQ*, article 7.1.10 A) et B); *LRT*, articles 129 et 130. Notons que le droit à l'indemnité persiste lorsque le service mis en place par le gouvernement consiste en la construction de gazoducs, d'oléoducs ou de lignes de transport d'énergie, et ce qu'il y ait ou non avantage direct (*CBJNQ*, article 7.1.10 A) d) ii); *LRT*, article 127).

<sup>813</sup> *LRT*, article 132.

services de la même nature<sup>814</sup>. Dans tous les autres cas, la province assume le fardeau de prouver qu'un service présente un avantage direct pour la communauté ou pour les terres de catégorie I<sup>815</sup>. L'avis d'expropriation, lequel précise si le service concerné présente ou non un tel avantage, pourra être contesté par la corporation foncière intéressée<sup>816</sup>.

Cette disposition est source d'une certaine mesure d'insécurité foncière pour les Inuit. En effet, ce que constitue un « avantage direct » n'est que vaguement défini par la *CBJNQ*, ce qui pourrait contraindre les Inuit à intenter des poursuites judiciaires contre la province dans tous les cas où ils s'opposent à la mise en place d'infrastructures destinées à la prestation d'un service qui, tout en nuisant à l'usage des terres de catégorie I, ne comporterait de leur point de vue aucun « avantage direct » pour leurs terres ou leur communauté<sup>817</sup>.

Le pouvoir d'expropriation du fédéral est défini en termes nettement plus larges, conférant au gouvernement central un vaste pouvoir discrétionnaire quant aux circonstances et aux modalités d'appropriation unilatérale des terres inuit<sup>818</sup>. En effet, la *CBJNQ* affirme tout simplement à ce sujet que le Canada peut exproprier toute terre de catégorie I « à des fins d'intérêt public »<sup>819</sup>. Sous réserve de l'assujettissement de ce droit à l'obligation d'obtenir le consentement du Gouverneur en conseil<sup>820</sup>, la *CBJNQ* ne fait à notre avis que confirmer à l'égard des terres des Inuit les pouvoirs d'expropriation du gouvernement fédéral prévus à la *Loi sur l'expropriation*<sup>821</sup>. En témoigne le fait que la

<sup>814</sup> *Id.*, article 133. Il appartiendrait à notre avis aux Inuit de renverser cette présomption.

<sup>&</sup>lt;sup>815</sup> *Id.*, article 133 al. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>816</sup> *CBJNQ*, article 7.1.10 B); *LRT*, article 134. Lorsque la corporation foncière inuit intéressée et l'expropriant ne peuvent s'entendre sur la détermination de ce qu'est un avantage direct, ou encore sur le caractère approprié d'une indemnité monétaire, les parties peuvent s'en remettre soit au Tribunal administratif du Québec ou encore à une procédure d'arbitrage finale et sans appel (*CBJNQ*, article 7.1.10 C); *LRT*, article 137). Si le tribunal conclut à un « avantage direct » pour la communauté inuit concernée, ou encore lorsque les parties s'entendent sur la présence d'un tel avantage, les terres utilisées pour la mise en place du service demeurent des terres de catégorie I et la corporation foncière n'a droit à aucune indemnité (*CBJNQ*, article 7.1.10 D); *LRT*, articles 124 et 139).

<sup>&</sup>lt;sup>817</sup> G. OTIS, op. cit., note 775, p. 4.

<sup>818</sup> *Id.* 

<sup>819</sup> *CBJNQ*, article 7.1.13.

<sup>820</sup> Id

<sup>&</sup>lt;sup>821</sup> Le libellé de l'article 7.1.13 al. 2 de la *CBJNQ* favorise une telle interprétation. Cette disposition se lit comme suit: « [s]ous réserve des dispositions précédentes, aucune disposition de la Convention ne doit être interprétée de façon à limiter le pouvoir du Canada de procéder à des expropriations à des fins d'intérêt

*CBJNQ* n'impose au fédéral aucune obligation particulière en matière d'indemnisation ou de procédure, par exemple en ce qui concerne la participation des Inuit au processus décisionnel devant mener à l'expropriation de leurs terres ou la possibilité d'obtenir une compensation sous forme de remplacement de terres<sup>822</sup>. En outre, la *CBJNQ* n'assujettit pas expressément le fédéral, tel qu'elle le fait pour la province, à l'obligation de ne porter qu'une atteinte minimale aux droits fonciers des Inuit<sup>823</sup>.

Les pouvoirs d'expropriation du gouvernement fédéral en ce qui concerne les îles situées dans les régions marines du Nunavik sont pour leur part davantage encadrés par l'*ARTIN*. À l'instar de la *CBJNQ*, cet accord reconnaît au gouvernement fédéral et au

public ». Sur les pouvoirs généraux d'expropriation du fédéral, voir l'article 4 al. 1 et 2 de la *Loi sur l'expropriation*, L.R.C. 1985, c. E-21. L'article 4 al. 1 de cette loi décrit le pouvoir d'expropriation du fédéral de la façon suivante: « [l]a Couronne peut exproprier, en conformité avec les dispositions de la présente partie, tout droit réel immobilier, [...], dont elle a besoin, de l'avis du ministre, pour un ouvrage public ou pour une autre fin d'intérêt public. »

822 G. OTIS, *op. cit.*, note 775, p. 3. Il est entendu que la possibilité pour les Inuit d'obtenir une indemnité sous forme de terres de remplacement, bien qu'offrant une garantie certaine à l'encontre de la réduction progressive de leur assise foncière, ne doit pas, dans la perspective de la sécurité alimentaire, être considérée telle une panacée. De fait, les terres de catégorie I comportent une importance singulière pour les Inuit, notamment en raison de leur proximité des villages et de leur accessibilité accrue aux fins de l'exercice des activités de subsistance. Cette accessibilité constitue un avantage d'autant plus appréciable que le prix de l'essence a grimpé de façon fulgurante durant les dernières années. De la perte du droit d'accéder aux terres expropriées pourra par ailleurs suivre l'annihilation des savoirs qui y sont rattachés, avec pour conséquence de nuire à l'exercice efficace et sécuritaire des activités de subsistance. Par ailleurs, l'obtention de terres de remplacement ne contribuera à la sécurité alimentaire que si elles comportent une valeur appréciable aux fins de la production de nourriture ou du développement durable.

Nous verrons cependant dans la prochaine sous-section qu'une telle obligation lui est imposée par la jurisprudence relative à la justification des atteintes portées aux droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Nous sommes en outre d'avis que le principe de l'honneur de la Couronne, qui doit guider tant la négociation, l'interprétation que la mise en oeuvre du traité, empêche le gouvernement fédéral d'exproprier une quantité telle de terres que les droits des Inuit se trouveraient significativement diminués, ou encore d'exproprier des terres comportant une importance singulière pour les Inuit, par exemple des terres sacrées, des lieux de sépulture ou des terres comportant une valeur particulièrement significative aux fins de l'exercice des activités de subsistance (voir Première Nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), [2005] 3 R.C.S. 388). Cet arrêt porte sur l'interprétation du Traité no. 8 et plus particulièrement de sa clause subordonnant les droits de chasse et de pêche des Autochtones au droit de la Couronne de prendre des terrains qui de temps à autres « pourront être requis ou pris pour des fins d'établissements, de mine, d'opérations forestières, de commerce ou autres objets ». Tel que l'écrit la Cour: « [l]e libellé du traité ne peut annoncer plus clairement les changements à venir. Néanmoins, la Couronne était et est encore censée gérer le changement de façon honorable. » (par. 31. Voir aussi le par. 33). Et plus loin: « S'il advenait que pour une première nation signataire du Traité no. 8 en particulier, il ne reste « aucun droit réel de chasse » sur ses territoires traditionnels, l'importance de la promesse verbale qu'ils « auraient après le traité les mêmes moyens qu'auparavant de gagner leur vie » serait clairement remise en question, et la première nation aurait raison de répondre par une action en violation du traité comportant une demande de justification selon le critère énoncé dans l'arrêt Sparrow. » (par. 48). Voir également l'article de Shin IMAI, « Treaty Lands and Crown Obligations: The 'Tracts Taken Up' Provision », (2001-2002) 27 Queen's Law Journal 1.

gouvernement du Nunavut, conformément aux lois d'application générale, le droit d'exproprier les terres des Inuit dans les régions marines du Nunavik<sup>824</sup>. Il requiert aussi que toute expropriation soit approuvée par un décret spécifique du gouverneur en conseil<sup>825</sup>. Cependant, contrairement au droit d'expropriation du fédéral prévu à la CBJNO, l'ARTIN ajoute que l'autorité expropriante, s'il lui est raisonnablement possible de le faire, offre aux Inuit, à titre d'indemnité, des terres de remplacement, en lieu et place ou en complément d'une indemnité monétaire 826. De plus, l'ARTIN impose certaines conditions minimales en matière de procédure. Les Inuit bénéficient ainsi de la possibilité d'obtenir que l'indemnité soit établie par voie de négociation et de médiation ou, à défaut d'entente, par le renvoi de la question en arbitrage<sup>827</sup>.

Enfin. 1'ARTIN limite significativement les pouvoirs d'expropriation gouvernementaux en prévoyant qu'ils ne peuvent être exercés sur plus de 12% des terres inuit<sup>828</sup>. Cette garantie à l'intégrité du domaine foncier inuit imposera aux autorités gouvernementales compétentes d'exercer leurs pouvoirs d'expropriation avec beaucoup de circonspection.

<sup>824</sup> ARTIN, articles 12.4.1 et 12.4.3.

<sup>825</sup> *Id.*, article 12.4.3.

<sup>826</sup> Id., article 12.4.5. La Société Makivik n'est pas tenue d'accepter d'autres terres à titre d'indemnité (Id., article 12.4.7). Lorsque l'autorité expropriante acquiert un domaine en fief simple, les terres visées cessent d'être des terres des Inuit du Nunavik et les terres acquises à titre d'indemnité pour l'expropriation deviennent des terres des Inuit du Nunavik. Lorsqu'il est déterminé que des terres ayant fait l'objet d'une expropriation ne sont plus requises, la Société Makivik a le choix, dans les six mois qui suivent cette détermination, d'acquérir de nouveau ces terres à titre de terre des Inuit du Nunavik. Si les parties sont incapables de s'entendre sur le prix, la question est renvoyée, selon le cas, à l'arbitrage ou au comité mentionné à l'article 12.4.8 (Id., article 12.4.6). Notons que les Inuit ne peuvent exiger une indemnité pour l'expropriation par le gouvernement de leurs terres à des fins de transport public, sauf pour les « améliorations » qui s'y trouvent (Id., article 12.4.12). Les gouvernements ne peuvent cependant exercer ce dernier droit qu'à concurrence d'une superficie égale à 2% des terres inuit dans la région marine du Nunavik. Lorsque les terres expropriées en vertu de cette disposition ne sont plus requises aux fins pour lesquelles elles ont été prises, elles doivent être retournées sans frais à la Société Makivik (*Id.*).

<sup>827</sup> Id., articles 12.4.4 et 12.4.8. Dans la détermination du montant de l'indemnité payable à la Société Makivik, les arbitres ou le comité saisis de la question sont guidés par plusieurs facteurs, dont la valeur marchande des terres visées, la perte d'utilisation de ces terres pour l'ODM et les Inuit du Nunavik, les effets sur les activités de récolte de ressources fauniques des Inuit du Nunavik, les dommages susceptibles d'être causés aux terres faisant l'objet de l'expropriation, les nuisances, les inconvénients et le bruit pour l'ODM et les Inuit du Nunavik, l'attachement culturel des Inuit du Nunavik aux terres visées et la valeur particulière et spéciale des terres visées pour les Inuit du Nunavik (*Id.*, article 12.4.9). <sup>828</sup> *Id.*, articles 12.4.10 à 12.4.13.

Les pouvoirs gouvernementaux d'expropriation, particulièrement ceux prévus à la *CBJNQ* en faveur du fédéral, sont à la source d'une certaine mesure d'insécurité foncière pour les Inuit, qu'il faudrait néanmoins prendre garde de surestimer. Sur un plan pratique, les conséquences de l'exercice par les gouvernements de leurs droits d'expropriation sur la capacité des Inuit d'accéder aux aliments du terroir sont atténuées du fait de la superficie limitée des terres de catégorie I par rapport à l'ensemble du territoire sur lequel ils bénéficient de droits spéciaux d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques<sup>829</sup>. De surcroît, comme nous le verrons maintenant, ces menaces à l'intégrité du domaine foncièr des Inuit sont atténuées par la reconnaissance et la confirmation des droits des peuples autochtones à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

### 2.1.2 L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et la sécurisation relative des droits fonciers des Inuit

L'histoire canadienne est marquée, entre autres processus coloniaux, par la suppression et la violation des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones. Le non-respect des traités conclus entre la Couronne (britannique et ensuite canadienne) et les peuples autochtones, ainsi que la spoliation de leurs territoires ancestraux, notamment à des fins de développement économique, ne représentent que quelques-uns des facteurs qui ont incité les peuples autochtones à unir leurs voix et à formuler leurs revendications politiques et juridiques depuis le début des années 1970<sup>830</sup>. Entre 1978 et 1982, durant les négociations relatives au rapatriement de la Constitution canadienne, les peuples autochtones décidèrent d'emprunter la voie de la réforme constitutionnelle afin d'obtenir la reconnaissance et la protection de leurs droits ancestraux et issus de traités<sup>831</sup>. De leurs efforts résulta l'inclusion de l'article 35 dans la version finale de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lequel reconnaît et confirme les droits existants ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada y compris,

<sup>829</sup> G. OTIS, op. cit., note 775, p. 4. Nous étudierons ces droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques dans la prochaine partie de notre thèse (infra Troisième partie: 1.1).
830 Supra Première partie: 1.1, 1.2.

<sup>&</sup>lt;sup>831</sup> Ardith WALKEM et Halie BRUCE (dir.), *Box of Treasures or Empty Box? Twenty Years of Section 35*, Vancouver, Theytus Book, 2003.

suivant une modification apportée à cette disposition en 1983, leurs droits issus d'accords de revendications territoriales<sup>832</sup>.

Afin d'évaluer dans quelle mesure cette disposition contribue à sécuriser les droits fonciers des Inuit du Nunavik, il convient d'abord de s'interroger sur la nature juridique de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*: s'agit-il de traités au sens de l'article 35, de simples contrats<sup>833</sup> ou d'un amalgame des deux<sup>834</sup>? Alors que l'*ARTIN* affirme expressément son statut de traité au sens de l'article 35<sup>835</sup>, la *CBJNQ* reste silencieuse quant à sa nature juridique. À l'instar de la vaste majorité de la jurisprudence et de la doctrine s'étant prononcées sur la question, nous sommes d'avis que la *CBJNQ*, qui réunit l'ensemble des éléments constitutifs d'un traité proposés par la Cour suprême dans l'arrêt *La Reine c. Sioui*<sup>836</sup>, constitue un traité au sens de l'article 35<sup>837</sup>. Si cette position

<sup>832</sup> II nous semble opportun de citer de nouveau cette disposition: « 35 (1) Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés; (2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada; (3) II est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur les revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis; (4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits – ancestraux ou issus de traités – visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes. » Le troisième paragraphe de cette disposition, qui reconnaît un statut constitutionnel aux droits issus d'accords de revendications territoriales, telle la *CBJNQ*, fut ajouté avec l'adoption de la *Proclamation de 1983 modifiant la constitution*, précité, note 199.

R.J.Q. 832 (C.S.), p. 839-840. En appel de cette décision, le juge Beaudoin, dans son opinion dissidente, semble endosser cette position lorsqu'il écrit, au par. 46: « Dans la présente affaire, il s'agit d'interpréter une convention, une entente, un contrat signé entre trois parties. Ce contrat a été négocié librement et sa conclusion a été précédée de nombreuses discussions, de longues négociations où les autochtones étaient dûment représentés et conseillés par des avocats spécialisés et chevronnés. » (*Québec (Procureur général) c. Commission scolaire crie*, [2001] R.J.Q. 2128 (C.A.), par. 46).

<sup>834</sup> Sur la nature de la *CBJNQ*, voir S. GRAMMOND, *Les traités entre l'État canadien et les peuples autochtones*, op. cit., note 178 et S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 56.

<sup>&</sup>lt;sup>835</sup> L'article 2.1 de l'*ARTIN* affirme que « [l]e présent accord constitue un traité au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. »

R. c. Sioui, [1990] I R.C.S. 1025, p. 1044: « Il ressort de ces passages que ce qui caractérise un traité c'est l'intention de créer des obligations, la présence d'obligations mutuellement exécutoires et d'un certain élément de solennité. » Voir également Simon c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 387, p. 401, 410. Sur les différents éléments de la CBJNQ qui permettent de conclure que cette dernière constitue bien un traité au sens de l'article 35, voir R. DUPUIS, Statut juridique, op. cit., note 166, p. 117 à 119; S. GRAMMOND, loc. cit., note 56, p. 779-780; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 55 à 57. Dans tous les cas, il ne fait certainement aucun doute que la CBJNQ avait pour objet central de régler les revendications territoriales des Inuit et des Cris (voir S. GRAMMOND, loc. cit., note 56, p. 780). Tel que l'affirme la Cour supérieure dans l'affaire Commission scolaire Crie c. Canada (Procureur général) (C.S.), précité, note 833, à la page 841: « La convention a été conclue dans un contexte de revendication territoriale des autochtones suite à la décision du gouvernement du Québec de procéder au développement hydroélectrique par la construction de barrages, d'ouvrages, de routes et de lignes de transport d'énergie dans la région de la Baie James. » Or, l'article 35(3)

semble aujourd'hui assez bien établie, il n'existe cependant pas de consensus quant à savoir si l'intégralité de ces accords de revendications territoriales ou seulement certaines de leurs dispositions bénéficient d'une protection constitutionnelle<sup>838</sup>. Certains auteurs prétendent, par exemple, que l'article 35 ne protégeant que les *droits* issus de traités, il s'imposerait de distinguer les « droits » des « avantages » et des « privilèges » conférés aux peuples autochtones par la *CBJNQ* <sup>839</sup>, et que seuls les premiers bénéficieraient de la protection de l'article 35<sup>840</sup>.

Il ressort en effet clairement du libellé de l'article 35(1) que cette disposition ne protège que les *droits* issus de traités, y compris les *droits* issus d'accords de revendications territoriales<sup>841</sup>. Afin de mesurer l'étendue de la protection

de la *Loi constitutionnelle de 1982* assimile aux droits issus de traités « les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis ».

Voir notamment Moses c. Canada (Procureur général), J.E. 2008-950 (C.A.), pars. 6, 33; Moses c. Canada (Procureur général), [2006] R.J.Q. 1113 (C.S.), par. 22; Lord c. Canada (Procureur général), [2000] R.J.Q. 250 (C.S.), par. 90, 99, 103; [2000] R.J.Q. 1400 (C.A.); Commission scolaire Crie c. Canada (Procureur général) (C.S.), précité, note 833, p. 841, 849, 853; Bande d'Eastmain c. Canada (Administeur fédéral), [1993] 1 C.F. 50 (C.A.); Eastmain c. Gilpin, [1987] R.J.Q. 1637 (C.S.), p. 1643-1644; Cree Regional Autority c. Robinson, [1991] 4 C.N.L.R. 84, p. 102. Voir également COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, op. cit., note 92, p. 487-488; R. DUPUIS, Tribus, Peuples et Nations, op. cit., note 161, p. 101 à 104; S. GRAMMOND, loc. cit., note 56, p. 778 à 780; P. HALLEY, loc. cit., note 423, p. 697; Thomas ISAAC, « The Constitution Act, 1982 and the Constitutionalization of Aboriginal Self-Government in Canada: Cree-Naskapi (of Québec) Act », (1991) 1 C.N.L.R. 1; James O'REILLY, « La loi constitutionnelle de 1982. Droit des autochtones », (1984) 25 Cahiers de droit 125, p. 138; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 56. Voir également les informations contenues sur le site du ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien, notamment le feuillet d'information sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois de juillet 1993, [en ligne] [http://www.ainc-inage.ca/pr/info/info14\_f.html] (mai 2008).

<sup>838</sup> S. PICARD, op. cit., note 54, p. 57.

<sup>839</sup> Cette terminologie se retrouve aux articles 2.1 et 2.4 de la CBJNQ.

A cet égard, voir particulièrement R. DUPUIS, *Statut juridique*, *op. cit.*, note 166, p. 61-62. Voir par contre S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 56, p. 796. La Cour fédérale semble avoir adopté cette position lorsqu'elle affirmait, dans sa décision *Cree Regional Autority c. Robinson*, précité, note 837, que « [i]n *Eastmain Band v. Gilpin*, [...], the Quebec Provincial Court held that the Eastmain Band's right to Category 1A lands under s. 5.1.2 of the JBNQ Agreement was protected by s-s. 35(1) of the *Constitution Act, 1982*. By analogy, other Native rights, such as the right in s. 24.11.1 to protection of Native people's hunting, fishing and trapping right by separate federal and provincial environmental reviews as outlined in ss. 22 and 23, will also be protected by s. 35 » (p. 102). Par contre, dans la décision *Commission scolaire Crie c. Canada (Procureur général)* (C.S.), précité, note 833, il appert que la Cour supérieure du Québec considère plutôt que l'ensemble du chapitre 16 de la *CBJNQ*, portant sur le système d'éducation applicable aux Cris, bénéficie de la protection de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Cour d'appel du Québec, statuant sur le pourvoi interjeté contre cette décision, a décidé de ne pas se prononcer sur la question du statut juridique de la *CBJNQ* (voir *Commission scolaire Crie c. Canada (Procureur général)* (C.A.), précité, note 833).

Rappelons que l'article 35 reconnaît et confirme les *droits* ancestraux et issus de traités, y compris les *droits* issus d'accords de revendications territoriales.

constitutionnelle dont bénéficient les dispositions de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*, il faut donc identifier les *droits* qui en découlent. Contrairement à certains auteurs, nous pensons cependant que la vague distinction entre « droits », « privilèges » et « avantages » n'est aucunement pertinente afin d'identifier les dispositions de ces accords qui jouissent de la protection de l'article 35<sup>842</sup>. Nous sommes en outre d'avis que les droits issus de traités ne doivent pas nécessairement correspondre aux activités faisant partie intégrante de la culture distinctive des peuples autochtones concernés<sup>843</sup> ou encore relever de « l'essentiel de l'indianité »<sup>844</sup>. <sup>845</sup> Constituent plutôt des droits issus de traités toutes les dispositions créant, à la charge de l'État, des obligations juridiques en faveur des Autochtones<sup>846</sup>. L'intensité des obligations imposées à l'État par les diverses dispositions du traité pourra néanmoins varier, suivant notamment le libellé des dispositions concernées et l'intention commune des parties<sup>847</sup>.

<sup>842</sup> Voir par exemple R. DUPUIS, *Statut juridique*, op. cit., note 166, p. 61-62.

<sup>843</sup> Il s'agit de la définition des droits ancestraux reconnus par l'article 35 (1) telle que formulée par la Cour suprême dans *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507, par. 63.

<sup>844</sup> Ou « quiddité indienne ». Il s'agit du critère applicable afin de déterminer si une mesure législative relève de la compétence du Parlement fédéral en vertu de l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867. Voir notamment Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique, [2002] 2 R.C.S. 146; Delgamuukw c. Colombie Britannique, précité, note 582, par. 178; Derrickson c. Derrickson, [1986] 1 R.C.S. 285; Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique, [1980] 1 R.C.S. 1031, p. 1048.

<sup>&</sup>lt;sup>845</sup> Tel que l'écrit le juge Binnie dans l'arrêt *R. c. Marshall (Marshall I)*, [1999] 3 R.C.S. 456, par. 45: « [i]l faut évidemment faire une distinction entre une liberté dont jouissent tous les citoyens et un droit de participer à la même activité qui est conféré par un texte juridique particulier, tel un traité. Même si on ne tient pas compte de cette distinction, il demeure vrai qu'un droit général dont jouissent tous les citoyens peut néanmoins faire l'objet d'une promesse exécutoire dans le cadre d'un traité.»

suivant certains auteurs, les *obligations* contractées par les Inuit en vertu de la *CBJNQ*, par exemple de céder, de renoncer, d'abandonner et de transporter tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones aux terres et dans les terres du Territoire du Québec, n'auraient pas de statut constitutionnel. Tel que l'écrit Sébastien Grammond: « [...] l'article 35 ne protège pas toutes les dispositions d'un traité. Il ne vise que les droits (les créances) des peuples autochtones. Ainsi, les obligations (les dettes) des peuples autochtones envers l'État ne sont pas protégées. L'État ne peut donc pas invoquer l'article 35 à son avantage pour exiger l'exécution d'une prestation due par les autochtones en vertu d'un traité. » (S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 56, p. 795). Il s'impose toutefois d'apporter une nuance importante à cette affirmation. De fait, tel que nous le verrons plus loin, certaines obligations contractées par la partie autochtone en vertu de la *CBJNQ* constituent des *limites intrinsèques* aux droits issus du traité. Autrement dit, les obligations contractées par la partie autochtone font partie intégrante de la définition même du droit issu de traité protégé par l'article 35. Par exemple, l'obligation des Inuit de permettre, dans les circonstances prévues à la *CBJNQ*, l'accès des tiers aux terres de catégorie I fait partie intégrante de la définition des droits fonciers des Inuit et constitue une limite *intrinsèque* à ces derniers droits.

<sup>&</sup>lt;sup>847</sup> Il sera possible, par exemple, de distinguer entre les dispositions qui imposent à l'État des obligations « de moyen » et celles qui lui imposent plutôt des obligations « de résultat ».

Soulignons que se pose également la question de savoir si les lois concernant la mise en oeuvre de la CBJNO, telles que la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau Québec<sup>848</sup> et la Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec<sup>849</sup>, sont protégées par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 au même titre que la CBJNO. Au moins un auteur est d'avis qu'elles le sont<sup>850</sup>. À l'instar d'autres auteurs, nous pensons toutefois que la protection constitutionnelle reconnue aux dispositions de la CBJNO ne s'étend pas à ses lois de mise en oeuvre<sup>851</sup>. De fait, sur le plan formel, l'article 35 ne protège que les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, y compris leurs droits découlant d'accords de revendications territoriales, ce qui ne vise clairement que les droits découlant de la CBJNO et non ceux conférés aux peuples autochtones par le Parlement et l'Assemblée nationale<sup>852</sup>. Mentionnons de plus que certaines dispositions de la CBJNQ prévoient que les lois adoptées afin de mettre en oeuvre certains des droits qui y sont reconnus peuvent en tout temps être modifiées unilatéralement par l'Assemblée nationale du Québec, alors que les dispositions mêmes de la CBJNO ne peuvent être modifiées qu'avec le consentement des parties intéressées<sup>853</sup>.

Quelle que soit l'issue de ce débat, il ne fait aucun doute que les droits fonciers des Inuit constituent des droits issus de traité au sens de l'article 35 de la Loi

<sup>848</sup> Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau Québec, précité, note

Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec,

précité, note 40.

850 T. ISAAC, *loc. cit.*, note 837, p. 7 et 8. Selon cet auteur, la *Loi sur les Cris- Naskapis (du Québec)*, L.R.C. 1985, c. 46, adoptée en vertu d'un engagement à cet effet consacré à l'article 9.0.1 de la CBJNO, fait partie intégrante de cette dernière et bénéficierait à ce titre de la protection de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

<sup>851</sup> Voir S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 56, p. 797; S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 61 à 63.

<sup>852</sup> S. PICARD, op. cit., note 54, p. 61.

<sup>853</sup> Par exemple, l'article 7.5 par. 1 de la CBJNQ prévoit que les dispositions du chapitre 7 (Régime des terres applicable aux Inuit) « ne peuvent être amendées qu'avec le consentement du Québec et de la partie autochtone intéressée. » Par contre, le deuxième paragraphe de cette même disposition prévoit que « [I]es lois adoptées pour mettre en vigueur les dispositions du présent chapitre peuvent en tout temps être modifiées par l'Assemblée nationale du Québec. » Nous sommes cependant d'avis que le défaut du Parlement ou l'Assemblée nationale, selon le cas, d'adopter les lois nécessaires à la mise en oeuvre de la Convention, conformément aux termes prévus par cette dernière, constituerait une violation de la CBJNO et, en conséquence, de l'article 35 (S. GRAMMOND, loc. cit., note 56, p. 797; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 62). Afin de déterminer si une modification à une loi de mise en oeuvre porte atteinte aux droits issus de la CBJNQ, il s'imposera de vérifier si la modification législative en cause est compatible avec la lettre ainsi qu'avec l'esprit de ses dispositions (S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 56, p. 797).

constitutionnelle de 1982. Il convient dès lors de définir la portée de la protection reconnue par l'article 35 aux droits issus de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*, notamment à l'encontre des actions gouvernementales susceptibles de menacer l'intégrité du domaine foncier des Inuit ou leur capacité d'y accéder durablement à des fins de subsistance et de développement économique. L'étendue de cette protection doit être déterminée, d'une part, à la lumière de la jurisprudence portant sur l'article 35 et, d'autre part, par les termes mêmes de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*, lesquels, tel que nous l'illustrerons par les dispositions encadrant les pouvoirs d'expropriation gouvernementaux, imposent des *limites intrinsèques* aux droits fonciers des Inuit.

Avant l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones étaient, de façon générale, soumis à la volonté du Parlement de les éteindre, de les restreindre ou de leur porter autrement atteinte, sous réserve des règles relatives au partage fédératif des compétences<sup>854</sup>. Les pouvoirs de la Couronne à cet égard furent considérablement restreints par l'adoption de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il est cependant clair que la reconnaissance et la confirmation constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités des peuples

<sup>&</sup>lt;sup>854</sup> Afin d'éteindre un droit ancestral, il suffisait en effet à la Couronne de manifester une intention claire et expresse à cet effet (R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1099. Voir aussi Delgamuukw c. Colombie Britannique, précité, note 582, p. 1115). Bien qu'il existe une certaine controverse quant à savoir si la Couronne pouvait éteindre des droits issus de traités sans le consentement des peuples autochtones concernés (voir notamment Leonard I. ROTMAN, « Defining Parameters: Aboriginal Rights, Treaty Rights and the Sparrow Justification Test », (1997) 36 Alberta Law Review 149), une telle possibilité fut confirmée par la Cour suprême dans l'arrêt R. c. Badger, [1996] 1 R.C.S. 771, et plus tard dans l'arrêt R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845. Dans l'arrêt Badger, la Cour a affirmé qu'il appartient à la Couronne « d'apporter la preuve absolue » de la manifestation de son intention claire et expresse d'éteindre un droit ancestral ou issu de traités (par. 41). Voir également Simon c. La Reine, précité, note 836, p. 405-406 et R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845, par. 48. Par analogie, voir l'application du critère de l'intention claire en droit américain afin de déterminer si un droit issu de traité fut éteint par le Congrès (United States v. Dion, précité, note 742). Mentionnons qu'il existe certaines exceptions à cet égard et que les droits de certains peuples autochtones, notamment dans les Prairies, jouissaient d'un statut constitutionnel bien avant 1982. Voir à ce sujet Kent McNEIL, Native Claims in Ruperts Land and the North-Western Territory: Canada's Constitutional Obligation, Saskatoon, Native Law Center, University of Saskatchewan, 1982 et la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930, (Loi constitutionnelle de 1930), 20 & 21 Geo. V, c. 26 (R.-U..) (S.R.C. 1970, App. II, No. 25, Annexe 2, par. 12. Voir aussi l'article 146 de la Loi constitutionnelle de 1867, l'Acte de la Terre de Rupert, 1868, 31 & 32 Vic., ch. 105 (R.-U.)) et le Décret en Conseil sur la terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, S.R.C. 1970, App. II, No. 9. Notons cependant que la reconnaissance constitutionnelle des droits des Autochtones sur le territoire qui constituait la Terre de Rupert n'a point empêché le gouvernement du Québec d'entreprendre le développement hydroélectrique de la Baie James avant la conclusion de la CBJNQ: R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1104; Société de Développement de la Baie James et autres c. Kanatewat, précité, note 165.

autochtones n'ont pas eu pour effet de conférer un caractère absolu à ces droits<sup>855</sup>. Tel que l'a affirmé la Cour suprême dans *R. c. Sparrow*<sup>856</sup>, l'expression « reconnaissance et confirmation » requiert que les pouvoirs de la Couronne à l'égard des peuples autochtones soient *conciliés* avec son obligation de fiduciaire et que « la meilleure façon d'y parvenir est d'exiger la justification de tout règlement gouvernemental qui porte atteinte à des droits ancestraux. »<sup>857</sup>.

Dans cette dernière affaire, la Cour a élaboré un test en deux volets afin de déterminer si une mesure gouvernementale portant atteinte à des droits ancestraux peut être néanmoins justifiée<sup>858</sup>. Selon ce test, une fois prouvée l'existence du droit ancestral<sup>859</sup>, il incombe d'abord au particulier ou au groupe autochtone qui conteste la mesure gouvernementale en question de démontrer que cette dernière porte atteinte à ce droit<sup>860</sup>. Il appartient ensuite à la Couronne de démontrer que cette atteinte est justifiée<sup>861</sup>. Pour ce faire, la Couronne doit d'abord démontrer que la mesure contestée fut adoptée conformément à un « objectif législatif régulier », c'est-à-dire, selon la Cour, un objectif « impérieux et réel »<sup>862</sup>.

<sup>855</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1109.

<sup>&</sup>lt;sup>856</sup> *Id*.

<sup>&</sup>lt;sup>857</sup> *Id.* (notre souligné).

Sur le test de justification de l'arrêt *Sparrow*, voir notamment John BORROWS, « Sovereignty's Alchemy: An Analysis of *Delgamuukw v. British Columbia* », (1999) 37 *Osgoode Hall Law Journal* 537; G. CHRISTIE, « *Delgamuukw* », précité, note 599; Lisa DUFRAIMONT, « From Regulation to Recolonization: Justifiable Infringement of Aboriginal Rights at the Supreme Court of Canada », (2000) 58 *University of Toronto Faculty of Law Review* 1; André ÉMOND, « Obligations découlant du rapport historique entre la Couronne et les autochtones du Canada », (1998) 2 *Revue de la Common Law en Français* 1, p. 41; Kent McNEIL, « The Vulnerability of Indigenous Land Rights in Australia and Canada », (2004) 42 *Osgoode Hall Law Journal* 271 [ci-après: « Vulnerability »]; K. McNEIL, *op. cit.*, note 584, p. 281; Dwight NEWMAN, « The Limitation of Rights: A Comparative Evolution and Ideology of the Oakes and Sparrow Test », (1999) 62 *Saskatchewan Law Review* 543.

<sup>859</sup> La Couronne pourra tenter de démontrer qu'elle a éteint le droit ancestral litigieux avant 1982 en manifestant une intention « claire et expresse » à cet égard : *R. c. Sparrow*, précité, note 627, p. 1095 à 1099. Les critères applicables afin d'établir l'existence d'un droit ancestral furent établis ultérieurement par la Cour suprême dans son arrêt *R. c. Van der Peet*, précité, note 843 (voir aussi *R. c. Sappier; R. c. Gray*, [2006] 2 R.C.S. 686).

<sup>&</sup>lt;sup>860</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1111 à 1113. Afin de déterminer la présence d'une atteinte à première vue aux droits ancestraux ou issus de traités, les tribunaux poseront les questions suivantes: « Premièrement, la restriction est-elle déraisonnable? Deuxièmement, le règlement est-il indûment rigoureux? Troisièmement, le règlement refuse-t-il aux titulaires du droit le recours à leur moyen préféré de l'exercer? ». La Cour exige une « restriction néfaste » au droit. (*Id.*, p. 1112).

<sup>&</sup>lt;sup>861</sup> *Id.*, p. 1110, 1113.

<sup>862</sup> Id., p. 1113. Voir aussi Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1107.

Dans un deuxième temps, la Couronne doit démontrer avoir adopté la mesure contestée de manière compatible avec les rapports de fiduciaire qu'elle entretient à l'endroit des peuples autochtones<sup>863</sup>. Dans *Sparrow*, la Cour a affirmé que la Couronne satisferait à ses obligations en reconnaissant une *priorité* aux droits constitutionnels des Autochtones par rapport aux droits et intérêts concurrents<sup>864</sup>. Elle affirma ensuite que pourront également être considérées, selon les circonstances de l'enquête, « [1]es questions de savoir si, en tentant d'obtenir le résultat souhaité, on a porté le moins possible atteinte à des droits, si une juste indemnisation est prévue en cas d'expropriation et si le groupe d'autochtones en question a été consulté au sujet des mesures de conservation mise en oeuvre. » <sup>865</sup>.

Les paramètres du test de justification furent précisés dans les décisions subséquentes de la Cour, notamment dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*<sup>866</sup>, cette fois dans le contexte de la revendication par les peuples Gitksan et Wet'suwet'en d'un titre aborigène sur environ 58 000 kilomètres carrés de terres situées au nord-ouest de la Colombie-Britannique<sup>867</sup>. Le titre aborigène, qui confère au peuple autochtone qui en est titulaire la maîtrise *exclusive* d'un espace foncier, s'apparente à certains égards au régime des terres de catégorie I établi par la *CBJNO*<sup>868</sup>. Dans

-

<sup>&</sup>lt;sup>863</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1114 à 1119. Selon la Cour, « [...] l'honneur de Sa Majesté est en jeu lorsqu'Elle transige avec les peuples autochtones. Les rapports spéciaux de fiduciaire et la responsabilité du gouvernement envers les autochtones doivent être le premier facteur à examiner en déterminant si la mesure législative ou l'action en cause est justifiable. » (p. 1114).

Suivant le contexte particulier de cette affaire, qui concernait le droit ancestral des Musqueam de la Colombie-Britannique de pêcher à des fins alimentaires et rituelles, la Cour a décidé que la nature constitutionnelle du droit de pêche des Musqueam a pour conséquence que dans l'établissement des priorités après la mise en œuvre de mesures de conservation valides, il faut accorder une priorité *absolue* à la pêche par les Indiens à des fins alimentaires (*R. c. Sparrow*, précité, note 627, p. 1116).

<sup>866</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582.

Research on Public Policy, 2002; G. CHRISTIE, « Delgamuukw », loc. cit., note 599; Brian DONAVAN, loc. cit., note 606; William F. FLANAGAN, « Piercing the Veil of Real Property Law: Delgamuukw v. British Columbia », (1998) 24 Queen's Law Journal 279; K. McNEIL, « Vulnerability », loc. cit., note 584, p. 58 à 161, 292 à 309; Ghislain OTIS, « titre aborigène », loc. cit., note 584.

Delgamuukw, après avoir constaté que « [d]epuis Gladstone, l'éventail d'objectifs législatifs qui peuvent justifier une atteinte au titre aborigène est assez large », la Cour affirma que constituent des objectifs impérieux et réels pouvant en principe justifier une atteinte au titre aborigène :

[...] l'extension de l'agriculture, de la foresterie, de l'exploitation minière et de l'énergie hydroélectrique, le développement économique général de l'intérieur de la Colombie-Britannique, la protection de l'environnement et des espèces menacées d'extinction, ainsi que la construction des infrastructures et l'implantation des populations requises par ces fins. 869

En ce qui concerne le deuxième volet du test de justification, distinguant la nature singulière du titre aborigène par rapport aux droits ancestraux reconnus dans *Sparrow*, la Cour jugea qu'une notion atténuée de priorité doit être appliquée à la justification des atteintes portées au titre. La Couronne devra ainsi démontrer que fut considéré, et ce tant au niveau procédural que substantif, l'*intérêt prioritaire* des détenteurs du titre aborigène sur les terres visées<sup>870</sup>. Ensuite, le fait que le titre aborigène comprenne le droit de choisir les utilisations qui peuvent être faites des terres qui en sont grevées implique que les peuples autochtones *participent* aux processus décisionnels concernant ces terres<sup>871</sup>. Enfin, compte tenu du fait que le titre aborigène comporte une « valeur économique inéluctable », l'indemnisation est également un facteur pertinent à la question de la justification des atteintes qui lui sont portées<sup>872</sup>.

Le test de justification établi par l'arrêt *Sparrow*, tel que développé par les arrêts subséquents de la Cour, s'applique tout aussi bien à la justification des atteintes aux

<sup>872</sup> *Id.*, p. 1113-1114.

foncières sur les terres de catégorie I ne s'étend pas au sous-sol. Sur les caractéristiques du titre aborigène, voir K. McNEIL, *op. cit.*, note 584 et G. OTIS, « titre aborigène », *loc. cit.*, note 584.

<sup>&</sup>lt;sup>869</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1111, référant à l'arrêt *R. c. Gladstone*, [1996] 2 R.C.S. 723. Pour une critique de cette dimension de l'arrêt *Delgammuukw*, voir notamment K. McNEIL, *op. cit.*, note 582, p. 281.

<sup>870</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1112. Ceci pourrait notamment impliquer, selon la Cour, « que les gouvernements prennent en compte la <u>participation</u> des peuples autochtones à la mise en valeur des ressources de la Colombie-Britannique, que la concession de fiefs simples pour l'agriculture ainsi que de baux et permis à des fins d'exploitation forestière ou minière <u>tienne compte de l'occupation antérieure</u> des terres visées par un titre aborigène, que les <u>obstacles économiques</u> à l'utilisation par les autochtones de leurs terres (p. ex. le paiement de droits pour l'obtention de permis) soient sensiblement réduits. » (notre souligné).

<sup>&</sup>lt;sup>871</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1113.

droits issus de traités, y compris aux droits issus d'accords de revendications territoriales. Dans l'arrêt *R. c. Badger*<sup>873</sup>, la Cour suprême a affirmé que même si sa décision antérieure dans *Sparrow* portait sur la justification d'une atteinte à des droits ancestraux, dans la plupart des cas, les critères établis dans cet arrêt s'appliquent également en cas d'atteinte à des droits issus de traités<sup>874</sup>. La Cour réaffirma encore plus clairement sa position dans la décision *R. c. Côté*<sup>875</sup> et plus récemment dans l'arrêt *R. c. Marshall*<sup>876</sup>, cette fois dans les termes suivants:

Jusqu'à l'édiction de la Loi constitutionnelle de 1982, les droits issus de traités des peuples autochtones pouvaient être écartés par des dispositions législatives valides aussi facilement que pouvaient l'être les droits et les libertés des autres habitants. La haie n'offrait aucune protection spéciale, comme l'ont appris les peuples autochtones dans des affaires antérieures portant sur des droits de chasse. [...] Le 17 avril 1982, toutefois, ce type particulier de "haie" a été transformée par le par. 35(1) en un rempart plus solide, qui ne peut être déplacé que dans les cas où cela est justifié suivant le critère qui a été établi dans l'arrêt R. c. Sparrow [...], et qui a été adapté à l'application des traités dans Badger [...]<sup>877</sup>

Nous pensons cependant que l'application de ce test aux atteintes à des droits issus de traités doit tenir compte de la nature particulière des traités et être modulée en fonction de leur libellé et de l'intention des parties. Il découle d'abord de la nature des traités que le test de justification de *Sparrow* devra recevoir une application particulièrement rigoureuse, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'une atteinte à un droit découlant d'un accord de revendications territoriales<sup>878</sup>.

<sup>874</sup> *Id.*, pars. 74 et suivants. Voir aussi *R. c. Marshall (Marshall I)*, précité, note 845, par. 48.

<sup>&</sup>lt;sup>873</sup> R. c. Badger, précité, note 854.

<sup>&</sup>lt;sup>875</sup>R. c. Côté, [1996] 3 R.C.S. 139. Tel que l'affirme la Cour, « [e]n règle générale, lorsqu'un demandeur conteste l'application d'un texte réglementaire fédéral en invoquant le par. 35(1), le fait que ce droit soit qualifié de droit ancestral ou de droit issu de traité n'a aucune conséquence une fois que l'existence de ce droit est établie, car le critère formulé dans *Sparrow* relativement à l'atteinte et à la justification s'appliquent avec la même vigueur et suivant les mêmes considérations à ces deux sortes de droits constitutionnels. » (p. 164).

<sup>&</sup>lt;sup>876</sup> R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845. Ces arrêts ont fait l'objet de sévères critiques dans la doctrine, dont plusieurs nous semblent justifiées. Voir notamment S. IMAI, *loc. cit.*, note 823; L.I. ROTMAN, *loc. cit.*, note 854.

<sup>&</sup>lt;sup>877</sup> R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845, par. 48.

<sup>&</sup>lt;sup>878</sup> R. c. Badger, précité, note 854, pars. 73, 76 et 77. Voir S. GRAMMOND, op. cit., note 178, p. 274. Voir aussi l'article de Leonard I. Rotman dans lequel il a fait valoir que le test de justification ne devrait pas être appliqué aux atteintes aux droits issus de traités, en raison des différences qui les opposent aux droits ancestraux quant à leur nature et à leurs sources (L.I. ROTMAN, *loc. cit.*, note 854, p. 156 à 161).

De fait, contrairement aux droits ancestraux, les traités entre les peuples autochtones et la Couronne résultent d'un compromis, d'un échange solennel de promesses entre Nations, concrétisés au terme de négociations souvent longues et difficiles<sup>879</sup>. On peut donc présumer que l'État, lors de la négociation du traité, a bien soupesé ses intérêts et s'est assuré que ceux-ci soient clairement formulés dans le traité. Cette prétention ressort clairement de la lecture des accords de revendications territoriales, tels la *CBJNQ* et l'*ARTIN*, lesquels définissent le plus souvent dans de minutieux détails les modalités des droits de la partie autochtone ainsi que leurs limites, témoignant ainsi du fait que les intérêts des deux parties, *y compris* ceux de l'État, ont été pris en compte lors de la négociation et de la rédaction des dispositions du traité. Nous sommes ainsi d'accord avec le professeur Grammond lorsqu'il affirme que dans de telles circonstances, il devient « très difficile de justifier une atteinte à ces droits qui irait audelà des limites dont les parties sont expressément convenues dans le texte du traité. »<sup>880</sup>

Le fait que les limites et les modalités des droits de la partie autochtone soient souvent définies en détail par les accords de revendications territoriales aura en outre certaines implications quant au test de l'atteinte aux droits et de l'applicabilité des critères de justification de l'arrêt *Sparrow*. Il en est ainsi de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*, qui établissent dans plusieurs cas de façon précise les circonstances et les conditions suivant lesquelles les droits des Autochtones pourront être restreints sans qu'une telle restriction ne constitue une atteinte aux droits issus du traité<sup>881</sup>. La détermination d'une atteinte aux droits issus de traités ainsi que du caractère justifié de cette atteinte devra donc être effectuée en tenant compte du texte même de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN* et des principes d'interprétation qui leur sont applicables<sup>882</sup>.

 <sup>&</sup>lt;sup>879</sup> R. c. Sundown, [1999] I R.C.S. 393, par. 24; R. c. Badger, précité, note 854, pars. 41, 76 et 77; R. c. Sioui, précité, note 836, p. 1063; Simon c. La Reine, précité, note 836, par. 49.
 <sup>880</sup> S. GRAMMOND, op. cit., note 178, p. 274.

<sup>&</sup>lt;sup>881</sup> Voir par exemple le droit du Québec d'exproprier des terres inuit afin de mettre en place certaines servitudes publiques (*CBJNQ*, article 7.1.10), ou encore le droit du Québec de prendre des terres de catégorie II à des fins de développement (*Id.*, article 7.2.3). L'exercice de ces pouvoirs ne portera pas atteinte aux droits des Inuit si les conditions établies par la *CBJNQ* sont par ailleurs respectées. Voir S. IMAI, *loc. cit.*, note 823, p. 48; S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 69.

<sup>882</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823; R. c. Badger, précité, note 854, par. 76. Pour une synthèse des principes d'interprétation applicables aux traités conclus entre la Couronne et les peuples autochtones, voir la dissidence la juge McLachlin dans l'arrêt R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845, par. 78. Une certaine jurisprudence a mis en doute l'applicabilité de

Les dispositions de la *CBJNQ* encadrant les pouvoirs gouvernementaux d'expropriation applicables aux terres inuit de catégorie I constituent un outil intéressant afin d'explorer l'application de l'arrêt *Sparrow* dans le contexte d'accords de revendications territoriales. Nous avons vu que les pouvoirs d'expropriation de la province sont strictement encadrés par la *CBJNQ*, laquelle précise notamment les motifs pouvant justifier une expropriation et la procédure encadrant l'octroi d'une compensation aux Inuit<sup>883</sup>. À la condition de respecter les modalités prévues à la *CBJNQ*, l'expropriation par la province ne porterait pas *en soi* atteinte aux droits issus de la *CBJNQ* et, en conséquence, ne devrait pas être justifiée selon les critères de l'arrêt *Sparrow*<sup>884</sup>. Dans l'éventualité d'une contestation de la validité de l'acte d'expropriation, par exemple en raison de l'existence prétendue d'une solution raisonnablement économique sur les terres de catégorie II et III, il appartiendrait à notre avis à la province de démontrer qu'elle a exproprié des terres inuit dans le respect des conditions établies par la *CBJNQ* et dans tous les cas, ces conditions devront être interprétées et appliquées conformément au principe de l'honneur de la Couronne<sup>885</sup>.

ces principes à l'interprétation des traités modernes, invoquant que ces derniers furent négociés dans des circonstances bien différentes que les traités historiques conclus à une époque où les Autochtones étaient moins au fait des institutions, des pratiques et de la langue de la société majoritaire: voir l'arrêt R. c. Howard, [1994] 2 R.C.S. 299 et Bande d'Eastmain c. Canada, précité, note 837. Nous pensons toutefois que la règle d'interprétation selon laquelle il s'impose de tenir compte de l'intention mutuelle des parties, telle que cette intention se manifeste des termes mêmes du traité et du contexte historique, politique et juridique dans lequel il fut signé, ainsi que la règle préconisant une interprétation libérale du traité en faveur de la partie autochtone, s'appliquent, bien qu'avec une certaine flexibilité, à l'interprétation des traités modernes (voir à cet égard Moses c. Canada (Procureur général) (C.S.), précité, note 837, pars. 135, 153-154). En effet, bien que les droits ancestraux des peuples autochtones jouissent aujourd'hui d'une reconnaissance constitutionnelle, conférant à ces derniers un poids accru dans leurs négociations avec la Couronne, nous estimons qu'il serait spécieux de prétendre à l'égalité des rapports de force entre la Couronne et les peuples autochtones. Mentionnons seulement ici que les ressources tant humaines que financières et le temps requis à la judiciarisation des revendications territoriales des Autochtones sont souvent disproportionnés par rapport aux ressources dont disposent la plupart des communautés autochtones (voir à cet égard Shin IMAI, « The Adjudication of Historical Evidence: A Comment and an Elaboration on a Proposal by Justice LeBel », (2006) 55 University of New Brunswick Law Journal 146). 883 Supra Deuxième partie: 2.1.2.

<sup>&</sup>lt;sup>884</sup> Voir à cet égard S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 106. Cet auteur mentionne à son appui l'article 7.1.10 A) de la *CBJNQ*, lequel affirme d'entrée de jeu que « [l]es terres de la catégorie I <u>sont assujetties</u> à des servitudes publiques établies par le Québec [..]. » et le deuxième alinéa de cette même disposition, qui prévoit qu' « [e]n conséquence, tous les organismes, agents et corporations publics autorisés par la loi seront autorisés à exproprier aux fins de l'établissement des servitudes suivantes [...] » (notre souligné).

Par analogie, voir l'arrêt *R. c. Sioui*, précité, note 836, par. 121, dans lequel la Cour suprême a imposé à la Couronne le fardeau de démontrer que l'occupation qu'elle fait du territoire ne peut s'accommoder de l'exercice raisonnable des droits des Hurons.

La *CBJNQ* se contente toutefois simplement de confirmer les pouvoirs généraux d'expropriation du fédéral à l'égard des terres de catégorie I, sans nullement encadrer leurs conditions d'exercice<sup>886</sup>. Ceci ne signifie cependant pas que ces pouvoirs soient absolus. Le gouvernement fédéral, à l'instar de celui de la province, est tenu d'exercer ses pouvoirs d'expropriation dans le respect de son obligation d'agir honorablement à l'égard des Inuit<sup>887</sup>. Cette obligation impose aux gouvernements, tant fédéral que provincial, de consulter de bonne foi et, s'il y a lieu, d'accommoder les Inuit *avant* d'exercer leur droit d'expropriation<sup>888</sup>. Dans les cas où le processus d'expropriation n'était pas compatible avec l'honneur de la Couronne, les Inuit pourraient obtenir l'annulation de l'acte d'expropriation, sans qu'ils ne soient tenus de démontrer que l'expropriation envisagée porte atteinte à leurs droits issus de la *CBJNQ*<sup>889</sup>.

886 Supra Deuxième partie: 2.1.2.

<sup>\*\*</sup>Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, par. 33: « [t]ant le contexte historique que les inévitables tensions sous-jacentes à la mise en oeuvre du Traité no. 8 commandent un processus par lequel des terres peuvent être transférées d'une catégorie [...] à l'autre [...]. Le contenu du processus est dicté par l'obligation de la Couronne d'agir honorablement. ». Voir aussi les arrêts Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), [2004] 3 R.C.S. 511, par. 16; R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845, pars. 49 et suivants; R. c. Badger, précité, note 854, par. 71.

<sup>888</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, pars. 51 à 58. Sur la modulation de la portée de l'obligation de consultation en fonction des circonstances, voir aussi le par. 63 de cette décision. Soulignons que dans la décision Little Salmon/Carmacks First Nation v. Yukon (Minister of Energy, Mines and Resources) (2008), 296 D.L.R. (4th) 99, la Cour d'appel du Territoire du Yukon a confirmé que les principes élaborés dans l'arrêt Mikisew s'appliquent dans le contexte de l'interprétation et de la mise en oeuvre des accords de revendications territoriales. Voir aussi Nunavut Wildlife Management Board c. Canada, [2009] 1 C.N.L.R. 256 (C.F.). Bien que la Cour fédérale ait décidé que le gouvernement fédéral n'avait pas en l'espèce l'obligation de consulter les Inuit, elle a reconnu qu'une telle obligation puisse exister dans le contexte d'un accord moderne sur les revendications territoriales.

<sup>889</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, par. 55 à 58. Tel que l'écrit la Cour : « [à] la lumière des faits de la présente affaire, nous devons ajouter aux deux restrictions inhérentes aux droits de chasse, de pêche et de piégeage que le Traité no 8 accorde aux Indiens qui ont été dégagées dans l'arrêt Badger (limites géographiques et mesures spécifiques de règlementation gouvernementale), une troisième restriction, soit le droit pour la Couronne de prendre des terres aux termes du traité, un droit qui est lui-même assujetti à l'obligation de tenir des consultations et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements aux intérêts des premières nations avant de réduire le territoire sur lequel leurs membres peuvent continuer à exercer leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage. » (par. 56. Notre souligné). Et un peu plus loin: « [d]ans les cas où, comme en l'espèce, la Cour est en présence d'une 'prise' projetée, il n'est pas indiqué [...] de passer directement à une analyse fondée sur l'arrêt Sparrow. La Cour doit d'abord examiner le processus selon lequel la 'prise' doit se faire, et se demander si ce processus est compatible avec l'honneur de la Couronne. Dans la négative, la première nation peut obtenir l'annulation de l'ordonnance de la ministre en se fondant sur le motif relatif au processus, peu importe que les faits de l'affaire justifient par ailleurs une conclusion que les droits de chasse, de pêche et de piégeage ont été violés. » (par. 59).

Dans l'éventualité toutefois où les gouvernements, *au moyen d'une mesure par ailleurs valide sur le plan du partage constitutionnel des compétences*<sup>890</sup>, exerçaient leurs pouvoirs d'expropriation de façon à porter atteinte aux droits des Inuit, il leur incomberait de justifier leur action à la lumière des critères de l'arrêt *Sparrow*. Il en serait ainsi de l'expropriation d'une quantité de terres de catégorie I excédant les besoins de l'autorité expropriante ou l'expropriation de terres de catégorie I alors qu'il s'avère qu'une solution raisonnablement économique existe sur les terres de catégorie II ou III<sup>891</sup>. Afin de pouvoir justifier une telle atteinte, l'autorité gouvernementale concernée devrait, après avoir établi l'objectif « impérieux et réel » poursuivi par l'exercice de son pouvoir d'expropriation<sup>892</sup>, démontrer avoir agi conformément à son obligation de fiduciaire à l'endroit des Inuit<sup>893</sup>. Seront notamment pertinentes, à cet égard, les questions de savoir si les Inuit ont été consultés préalablement à l'exercice du droit d'expropriation, si une juste indemnité leur fut offerte et s'il fut porté minimalement atteinte à leurs droits<sup>894</sup>. Quant à cette dernière

Sur les règles du partage des compétences législatives relatives aux peuples autochtones, voir *infra* Deuxième partie: 2.1.3) L'étude de ces règles nous amène à conclure qu'une expropriation par la province de terres de catégorie I en violation des modalités prévues par la *CBJNQ* serait *ultra vires* des compétences législatives de la province, considérant qu'une telle expropriation constituerait vraisemblablement une entrave à l'exercice par les Inuit de leurs droits issus de traité. En conséquence, une telle atteinte aux droits fonciers des Inuit ne saurait être justifiée en vertu des critères de l'arrêt *Sparrow* (*R. c. Sparrow*, précité, note 627).

<sup>891</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, par. 48: « S'il advenait que pour une première nation signataire du Traité no 8 en particulier, il ne reste "aucun droit réel de chasse" sur ses territoires traditionnels, l'importance de la promesse verbale qu'ils "auraient après le traité les mêmes moyens qu'auparavant de gagner leur vie" serait clairement remise en question, et la première nation aurait raison de répondre par une action en violation du traité comportant une demande de justification selon le critère énoncé dans l'arrêt Sparrow. » À notre avis, il est toutefois douteux qu'une telle expropriation, dans l'éventualité où elle était exercée par la province, puisse être valide sur le plan du partage des compétences. En effet, dans une telle situation, l'acte d'expropriation serait vraisemblablement considéré comme une entrave aux droits fonciers des Inuit (voir Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, précité, note 599).

R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1110, 1113. Soulignons que dans l'arrêt Sparrow, l'objectif de l'« intérêt public » fut jugé trop vague pour pouvoir justifier une atteinte aux droits constitutionnels des peuples autochtones (p. 1113). Bien que la CBJNQ confirme l'existence des pouvoirs généraux d'expropriation du gouvernement fédéral à des fins « d'intérêt public », nous pensons que cette disposition doit être interprétée restrictivement à la lumière de la jurisprudence de la Cour suprême portant sur l'article 35. Ainsi, seuls des objectifs jugés « impérieux et réels » pourront justifier une atteinte aux droits des Autochtones issus de la CBJNQ. Notons toutefois que suivant les arrêts R. c. Gladstone, précité, note 869, et Delgamuukw c. Colombie Britannique, précité, note 582, les objectifs législatifs et gouvernementaux qui pourront être considérés comme impérieux et réel s'apparentent à l'objectif de l'intérêt public jugé insuffisant dans R. c. Sparrow, précité, note 627. Il en est ainsi du développement économique général du territoire et de l'équité économique sur le plan régional. À ce sujet voir notamment L. DUFRAIMONT, loc. cit., note 858; K. McNEIL, op. cit., note 584, p. 281 à 292.

<sup>&</sup>lt;sup>893</sup> *R. c. Sparrow*, précité, note , 627, p. 1113.

<sup>&</sup>lt;sup>894</sup> Id., p. 1119; Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1111 à 1114.

exigence, une application particulièrement stricte du critère de l'atteinte minimale s'impose dans les circonstances, compte tenu de la source et de la nature des droits fonciers des Inuit du Nunavik<sup>895</sup>. À notre avis, la Couronne serait tenue de démontrer que l'expropriation complète des terres, parmi l'ensemble des solutions de rechange raisonnablement disponibles, est la moins attentatoire aux droits fonciers des Inuit<sup>896</sup>.

L'obligation de ne porter qu'une atteinte minimale aux droits issus de la *CBJNQ* est intimement liée à un autre élément du test de justification, soit l'obligation de consultation et d'accommodement<sup>897</sup>. En effet, on conçoit mal comment le gouvernement pourrait se conformer à son obligation de ne porter qu'une atteinte minimale aux droits des Inuit sans les avoir consultés au préalable quant à l'importance que revêt à leurs yeux la parcelle de terre qu'il entend exproprier<sup>898</sup>. Dans l'arrêt *Delgamuukw*, le juge Lamer, pour la Cour, après avoir affirmé qu' « [i]l y a toujours obligation de consultation »<sup>899</sup>, a constaté que les paramètres de cette obligation pourront

<sup>&</sup>lt;sup>895</sup> Suivant la jurisprudence de la Cour suprême portant sur la justification des atteintes aux droits ancestraux, il suffirait vraisemblablement pour le gouvernement de démontrer le caractère raisonnable de sa mesure et le fait qu'il a tenu compte de l'intérêt prioritaire des droits des Inuit sur les terres de catégorie I. Voir *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précité, note 582, p. 1111-1112; *R. c. Nikal*, [1996] 1 R.C.S. 1013, par. 110; *R. c. Gladstone*, précité, note 869, par. 63. Nous avons cependant affirmé que le test de justification devrait recevoir une application particulièrement rigoureuse dans le cas d'une atteinte à un droit issu de traités, d'autant plus lorsque le traité en cause consiste dans un accord moderne de revendications territoriales (voir *supra* Deuxième partie: 2.1.2).

<sup>&</sup>lt;sup>896</sup> Par analogie, voir la décision *Kadlak c. Nunavut (Minister of Sustainable Development)*, précité, note 807, dans laquelle la Cour suprême du Nunavut a appliqué les critères de justification de l'arrêt *Sparrow* à une atteinte au droit de chasse des Inuit prévu à l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, précité, note 174. Comme il se doit dans le contexte d'une atteinte à un droit découlant d'un accord de revendications territoriales, la Cour a appliqué une interprétation rigoureuse du critère de l'atteinte minimale (voir particulièrement le par. 29).

particulièrement le par. 29).

897 Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 168; R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1119. Sur les obligations de consultation et d'accommodement, voir notamment Gordon CHRISTIE, « Developing Case Law: The Future of Consultation and Accommodation », (2006) 39 University of British Columbia Law Review 139; Tom ISAAC, Tony KNOX et Sarah BIRD, « The Crown's Duty to Consult and Accommodate Aboriginal Peoples: The Supreme Court of Canada Decision in Haida », (2005) 63 The Advocate 671; Sonia LAWRENCE et Patrick MACKLEM, « From Consultation to Reconciliation: Aboriginal Rights and the Crown's Duty to Consult », (2000) 79 The Canadian Bar Review 252; Anna J. PUGH, « Too Much for a Nation to Bear: Questions of Sustainability and Consultation in Environmental Reviews; The Case of the Tulsequah Chief Mine », (2004) 13 Dalhousie Journal of Legal Studies 211. Pour une présentation de la teneur de l'obligation de consultation et d'accommodement selon les normes des institutions internationales et régionales, voir James ANAYA, « Indigenous People's Participatory Rights in Relation to Decisions About Natural Resource Extraction: the More Fundamental Issue of What Rights Indigenous Peoples Have in Lands and Resources », (2005) 22 Arizona Journal of International and Comparative Law 7.

<sup>898</sup> Voir Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823.

<sup>899</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 168.

varier selon les circonstances, de la simple obligation de « discuter » dans les cas où l'atteinte aux droits est relativement mineure à l'obligation d'obtenir le consentement de la nation autochtone dans les cas où l'atteinte aux droits est particulièrement sérieuse<sup>900</sup>.

Il y a donc gradation de l'obligation de consultation et d'accommodement en fonction de l'intensité du droit autochtone en cause, de la spécificité des promesses consacrées par le traité et de la gravité de l'atteinte envisagée<sup>901</sup>. Lorsque les droits des Autochtones sont particulièrement significatifs, que les droits et obligations des parties sont minutieusement prévus dans le traité et que le risque de préjudice non indemnisable est élevé, il peut s'avérer nécessaire de tenir une consultation approfondie afin d'en arriver à une solution provisoire acceptable. Une telle consultation pourrait exiger, notamment, « la possibilité de présenter des observations, la participation officielle à la prise de décisions et la présentation de motifs montrant que les préoccupations des Autochtones ont été prises en compte et précisant quelle a été l'incidence de ces préoccupations sur la décision » 902. La détermination des obligations précises découlant du devoir de consultation doivent être déterminées au cas par cas et pourront varier durant le processus même de consultation, à la lumière des nouveaux renseignements reçus de la partie autochtone 903. Dans tous les cas, la consultation doit être « véritable », c'est-à-dire qu'elle « doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. » 904

<sup>&</sup>lt;sup>900</sup> *Id.* Voir aussi les arrêts *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, précité, note 887, pars. 43 à 45, et *R. c. Sparrow*, précité, note 627, p. 1119. À titre d'exemple, le juge Lamer souligne que la réglementation par une province des activités de chasse et de pêche sur des terres grevées d'un titre aborigène constitue une atteinte grave aux droits du peuple autochtone concerné, qui justifierait que soit obtenu le consentement de ce dernier.

Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, pars. 61 à
 Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), précité, note 887, pars. 43 et suivants;
 Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 168.

<sup>902</sup> Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), précité, note 887, pars. 43 à 45.

Notons par ailleurs que la partie autochtone, à l'instar de la partie gouvernementale, assume l'obligation de négocier de bonne foi, et ce à toutes les étapes du processus (*Id.*, pars. 41 et 42). Voir aussi *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précité, note 582, par. 168.

Des consultations menées de bonne foi pourra résulter l'obligation d'accommoder les préoccupations exprimées par les Autochtones<sup>905</sup>. L'accommodement consiste à rechercher « un compromis dans le but d'harmoniser des intérêts opposés et de continuer dans la voie de la conciliation », d' « établir un équilibre raisonnable » entre les intérêts des Autochtones et ceux de la société dans son ensemble<sup>906</sup>. Lorsque le droit autochtone en cause est reconnu par un traité, l'obligation de consultation et d'accommodement pourra cependant aller, dans les cas les plus graves, jusqu'à un droit de veto en faveur des Autochtones<sup>907</sup>.

Depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'une des principales menaces à la capacité des Inuit d'accéder à la terre et à ses ressources résulte de la volonté des gouvernements de contrôler les territoires nordiques afin de les affecter au développement économique pour le bénéfice de la « population dans son ensemble » <sup>908</sup>. C'est par ailleurs la menace du développement économique du territoire qui poussa nombre de peuples autochtones, y compris les Inuit du Nunavik, à revendiquer la reconnaissance et la protection de leurs droits territoriaux. En affirmant dans l'arrêt *Delgamuukw* que le développement économique général du territoire et que « la construction des infrastructures et l'implantation des populations requises par ces fins » <sup>909</sup> puissent potentiellement justifier une atteinte au titre aborigène, la Cour suprême sanctionne, certes à l'intérieur d'un cadre

<sup>&</sup>lt;sup>905</sup> Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), précité, note 887, pars. 46 et 47. Voir aussi Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie Britannique (Directeur d'évaluation de projet), [2004] 3 R.C.S. 550, par. 25. Tel que l'affirme la Cour dans l'arrêt Nation Haïda, « [I]orsque la revendication repose sur une preuve à première vue solide et que la décision que le gouvernement entend prendre risque de porter atteinte de façon appréciable aux droits visés par la revendication, l'obligation d'accommodement pourrait exiger l'adoption de mesures pour éviter un préjudice irréparable ou pour réduire au minimum les conséquences de l'atteinte jusqu'au règlement définitif de la revendication sous-jacente. » (Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), précité, note 887, par. 47).

<sup>&</sup>lt;sup>906</sup> *Id.*, pars. 47 à 50.

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 168. Voir aussi Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, par. 66 et Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), précité, note 887, par. 48.

<sup>&</sup>lt;sup>908</sup> Ce qui est vrai pour les peuples autochtones partout dans le monde depuis les débuts de l'ère coloniale: voir Ken S. COATES, *A Global History of Indigenous Peoples. Struggle and Survival*, New York, Palgrave Macmillan, 2004.

<sup>909</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, p. 1111.

plus contraignant que dans le passé, les menaces historiques à la sécurité foncière et à la sécurité alimentaire des peuples autochtones<sup>910</sup>.

Certains éléments du test de justification des atteintes aux droits ancestraux et issus de traités, à la condition d'être exécutés de bonne foi et dans la perspective de tenir véritablement compte des préoccupations et des intérêts des peuples autochtones, pourront néanmoins contribuer à la sécurité foncière des Inuit, et ce faisant à leur sécurité alimentaire. Il en est ainsi, dans une certaine mesure, des obligations de consultation et d'accommodement de la Couronne. Rappelons que dans les cas les plus graves, lorsque le droit en cause revêt une importance singulière et que l'atteinte envisagée est particulièrement sévère, le devoir d'accommodement pourra exiger rien de moins que le consentement des Inuit. Il en serait ainsi à notre avis de l'expropriation d'une partie significative des terres de catégorie I aux fins de l'extraction d'hydrocarbures ou pour y mettre en place des infrastructures militaires <sup>911</sup>.

La mise en œuvre de l'obligation de consultation et d'accommodement de la Couronne ne satisfera toutefois pas systématiquement aux exigences de la sécurité alimentaire, du moins dans les cas où les Inuit ne peuvent exercer un droit de veto. Il se peut en effet qu'en dépit de sa bonne foi et des efforts accomplis afin d'accommoder les Inuit, le gouvernement ne puisse éliminer l'ensemble des effets préjudiciables de son projet sur l'environnement et sur les collectivités inuit. L'accès durable à la terre et aux ressources par les Inuit, ou leur capacité de gérer leur territoire conformément à leurs

— 91

<sup>&</sup>lt;sup>910</sup> Voir notamment J. BORROWS, *loc. cit.*, note 958, p. 567; Gordon CHRISTIE, « A Colonial Reading of Recent Jurisprudence: *Sparrow*, *Delgamuukw* and *Haida Nation* », (2005) 23 *Windsor Y.B. Access Just.* 17, p. 37 [ci-après: « Colonial »]; Gordon CHRISTIE, « Judicial Justification of Recent Developments in Aboriginal Law », (2002) 17 *Revue Canadienne Droit et Société* 41 [ci-après: « Judicial Justification »]; G. CHRISTIE, « *Delgamuukw* », *loc. cit.*, note 599; L. DUFRAIMONT, *loc. cit.*, note 858, p. 25; K. McNEIL, « Vulnerability », *loc. cit.*, note 858, p. 286.

Pappelons que la *CBJNQ* prévoit déjà expressément que les Inuit doivent consentir à l'extraction ou à l'exploitation des minéraux par la province sous les terres de catégorie 1 (*CBJNQ*, article 7.1.7 al. 1). Contrairement à l'*ARTIN*, qui définit le terme « minéraux » comme incluant les hydrocarbures (voir son article 1.1), ni la *CBJNQ* ni la *LRT* ne proposent une définition de ce terme. Les dispositions de la *CBJNQ* portant sur les droits aux minéraux renvoient toutefois aux droits accordés en vertu de la *Loi sur les mines*, précité, note 784.

besoins et à leurs aspirations, s'en trouverait en conséquence diminuée<sup>912</sup>. Or, la mise en œuvre d'un processus de consultation et d'accommodement conforme aux prescriptions de la Cour suprême, accompagnée d'autres mesures telles que l'octroi d'une compensation monétaire et de garanties concernant la participation des Inuit aux bénéfices du développement, pourra ultérieurement justifier l'atteinte portée à leurs droits fonciers et légitimer sur le plan légal la menace posée à leur sécurité alimentaire<sup>913</sup>.

Notons à cet égard que l'octroi d'une simple compensation monétaire, comme élément du test de justification des atteintes aux droits, ne constitue qu'un remède bien imparfait du point de vue de la sécurité alimentaire. Bien que certains puissent avancer qu'une telle compensation pourrait contribuer au développement économique et social de la communauté touchée, elle ne saurait en aucun cas remplacer un accès durable à la terre et à ses ressources à des fins de subsistance et de développement économique, impératif à la sécurité alimentaire des Inuit.

Dans l'ensemble, en dépit de l'insécurité juridique relative découlant du test de justification des atteintes aux droits issus de traités des peuples autochtones, nous sommes d'avis que la protection des dispositions de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN* par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lue corrélativement à l'engagement des gouvernements de n'apporter aucune modification aux dispositions du traité sans le consentement des Inuit<sup>914</sup>,

<sup>&</sup>lt;sup>912</sup> Voir à cet égard les préoccupations exprimées par la Première Nation Tlingit de Taku River au sujet d'un projet de mine et de route d'accès traversant leur territoire traditionnel de chasse, situé à proximité de leur réserve, sur lequel ils revendiquent un titre aborigène. Ce projet fut à l'origine de la décision de la Cour suprême dans Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet), précité, note 905. Les Tlingit s'inquiètent des impacts du projet de route sur la faune et sur l'utilisation traditionnelle des terres, ainsi que de l'absence de données de base permettant de mesurer les effets ultérieurs du projet. Ils craignent également les impacts sur leur communauté qui découleront de la plus grande accessibilité de leurs terres et du pouvoir d'attraction qu'exercera la routes sur de potentiels investisseurs (Id., par. 12). La Cour a néanmoins conclu que les mesures de consultation et d'accommodement adoptées par la province avant de délivrer le certificat d'approbation du projet de mine étaient suffisantes pour préserver l'honneur de la Couronne (Id., par. 47). Tel que l'exprime Gordon Christie: « [t]he duty to consult must be understood in light of this analysis. When the Crown is obligated to consult with an Aboriginal nation, the consultation does not involve how this nation might see itself in relation to its lands. Nor does the consultation concern how the latter vision might inform how people in general will interact with the land. Rather, the Crown is obligated to consult about how its visions of land use will be implemented. » (G. CHRISTIE, « Colonial », loc. cit., note 910, p. 38). <sup>913</sup> Supra Deuxième partie: 2.1.2.

<sup>&</sup>lt;sup>914</sup> Voir l'article 7.5 de la *CBJNQ* et l'article 2.13 de l'*ARTIN*.

sécurisent significativement la capacité des Inuit d'accéder à long terme à leurs propriétés foncières collectives.

#### 2.1.3 Le partage fédératif des compétences dans ses rapports avec la sécurité foncière des Inuit

Les règles du partage fédératif des compétences imposent des restrictions additionnelles à la capacité du Québec d'adopter des mesures à l'égard des terres de catégorie I susceptibles de menacer la sécurité alimentaire des Inuit. L'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral la compétence législative « exclusive » sur les « Indiens » et sur « les terres réservées aux Indiens » <sup>915</sup>. La compétence fédérale sur les « terres réservées aux Indiens » s'étend à « toutes les terres qui sont réservées, à quelque condition que ce soit, pour être occupées par les Indiens » <sup>916</sup>. Ceci comprend notamment les terres de réserve, les terres réservées par les termes de la *Proclamation royale de 1763* <sup>917</sup>, les terres détenues en vertu d'un titre aborigène et les terres mises de côté pour l'occupation et l'usage des Autochtones par un traité auquel est partie le fédéral, tels que la *CBJNQ* et l'*ARTIN* <sup>918</sup>.

Ainsi, en vertu des règles constitutionnelles du partage des compétences, une loi provinciale qui, de par son « caractère véritable » (« pith and substance »), porterait sur les droits fonciers des Inuit garantis par la CBJNQ et par l'ARTIN, serait ultra vires des

<sup>&</sup>lt;sup>915</sup> La Cour suprême a précisé qu'il s'agit bien de deux titres de compétence distincts: *Four B. Manufacturing c. Travailleurs Unis du vêtement*, précité, note 844. Soulignons l'article 91(24) n'empêche pas complètement les province d'adopter des dispositions législatives visant directement les peuples autochtones, dans la mesure où la loi, de par son « caractère véritable » (« *pith and substance* »), peut être rattachée à une matière de compétence provinciale. Il interdit toutefois à une province de régir les Autochtones sous un aspect relevant exclusivement du fédéral, à moins que les dispositions concernée soient par ailleurs suffisamment intégrées à un cadre législatif valide: voir généralement *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique*, précité, note 844.

passage suivant de la décision du Conseil privé dans St. Catherine's Milling and Lumber Company v. The Queen, précité, note 169, p. 59: « [...] the words actually used are, according to their natural meaning, sufficient to include all land reserved, upon any terms or conditions, for Indian occupation. » Sur la compétence fédérale sur les « terres réservées aux Indiens », voir notamment Derrickson c. Derrickson, précité, note 844, et Paul c. Paul, [1986] 1 R.C.S. 306 (inapplicabilité aux terres de réserve des lois provinciales concernant le partage des biens familiaux.)

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 174-175; St. Catherine's Milling and Lumber Company v. The Queen, précité, note 169, p. 59. Voir Kerry WILKINS, « Of Provinces and Section 35 Rights », (1999) 22 Dalhousie Law Journal 185, p. 197-198 [ci-après « Provinces and Section 35 »].

compétences constitutionnelles de la province. De surcroît, une loi provinciale d'application générale par ailleurs valide sur le plan du partage des compétences qui aurait pour effet d'« entraver » (« to impair ») l'exercice des droits fonciers reconnus à la CBJNQ et à l'ARTIN serait constitutionnellement inapplicable aux Inuit<sup>919</sup>. Soulignons à cet égard que l'article 88 de la Loi sur les Indiens<sup>920</sup>, qui permet dans certaines circonstances la réception en droit fédéral de lois provinciales d'application générale qui ne sauraient autrement s'appliquer aux Autochtones en raison des règles du partage fédératif des compétences<sup>921</sup>, ne s'étend pas aux Inuit<sup>922</sup>. La province pourra néanmoins, dans la poursuite d'un objectif législatif valide sur le plan du partage des compétences, affecter dans une certaine mesure les droits fonciers des Inuit<sup>923</sup>. Dans l'éventualité toutefois où les effets accessoires d'une loi provinciale valide avaient pour résultat de porter atteinte aux

En d'autres termes, elle ferait l'objet d'une « interprétation atténuée ». Voir généralement *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, précité, note 599, par. 48; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, [2003] 2 R.C.S. 585, pars. 15 et 19; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique*, précité, note 844, pars. 77-78. L'arrêt de la Cour suprême dans *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, précité, note 599, a considérablement restreint la portée de la doctrine de l'exclusivité des compétences en matière de partage des compétences (au sujet de cette doctrine, voir *Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail*), [1988] 1 R.C.S. 749). Tel que l'écrit la Cour dans *Banque canadienne de l'Ouest* à propos de la notion d'« entrave »: « [c]'est lorsque l'effet préjudiciable d'une loi adoptée par un ordre de gouvernement s'intensifie en passant de « toucher » à « entraver » (sans nécessairement « stériliser » ou « paralyser ») que le « contenu essentiel » de la compétence de l'autre ordre de gouvernement (ou l'élément vital ou essentiel d'une entreprise établie par lui) est menacé, et pas avant. » (par. 48).

<sup>&</sup>lt;sup>920</sup> Loi sur les Indiens, précité, note 97.
<sup>921</sup> Id., article 88. Cette disposition se lit comme suit: « Sous réserve des dispositions de quelque traité et de quelque autre loi du Parlement du Canada, toutes lois d'application générale et en vigueur à l'occasion dans une province sont applicables aux Indiens qui s'y trouvent et à leur égard, sauf dans la mesure où lesdites lois sont incompatibles avec la présente loi ou quelque arrêté, ordonnance, règle, règlement ou statut administratif établi sous son régime, et sauf dans la mesure ou ces lois contiennent des dispositions sur toute question prévue par la présente loi ou y ressortissant. ». L'article 88 a pour objectif d'assurer l'application aux Autochtones des lois provinciales d'application générale qui portent atteinte à la « quiddité indienne ». À défaut de l'article 88, de telles lois seraient inapplicables aux Autochtones en raison de la compétence fédérale exclusive sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens » (Dick c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 309, pars. 24 et 38 à 45. Voir aussi R. c. Morris, [2006] 2 R.C.S. 915, pars. 44 à 55; Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 182). Sur la notion de « loi d'application générale », voir Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique, précité, note 844, par. 68 et Kruger c. La Reine, [1978] 1 R.C.S. 104, par. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>922</sup> En effet, l'article 4(1) de la *Loi sur les Indiens*, précité, note 97, prévoit que ses dispositions ne s'appliquent pas aux Inuit.

<sup>&</sup>lt;sup>923</sup> Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, précité, note 599. L'analyse de la validité constitutionnelle d'une loi au regard des règles du partage des compétences doit toujours commencer par une analyse du « caractère véritable » de la loi, afin d'identifier la matière sur laquelle elle porte « essentiellement ». Si la loi concernée peut se rattacher à une matière relevant de la législature qui l'a adoptée, elle doit être considérée valide, et ce même si elle affecte dans une certaine mesure des matières qui relèvent de la compétence exclusive de l'autre ordre de gouvernement (*id.*, pars. 25-28). Les effets accessoires d'une loi valide sur le plan du partage des compétences ne doivent cependant pas « entraver » l'exercice d'une compétence relevant de l'autre ordre de gouvernement (*id.*, par. 48).

droits issus de traité des Inuit, soit d'imposer une « restriction néfaste » à l'exercice de ces droits <sup>924</sup>, la province serait tenue de se justifier à la lumière des critères de l'arrêt *Sparrow*.

La sécurité alimentaire des Inuit est donc dans une certaine mesure immunisée à l'encontre d'éventuelles lois provinciales susceptibles de menacer leur capacité d'accéder durablement à leurs terres à des fins de subsistance ou pour y mettre en œuvre des projets de développement économique correspondant à leurs besoins et leurs aspirations.

Nos conclusions à l'égard de la compétence fédérale sur les terres de catégorie I soulèvent toutefois d'emblée des questions cruciales concernant la validité constitutionnelle des dispositions de la *CBJNQ* reconnaissant à la province des pouvoirs relativement aux terres inuit de catégorie I (notamment un pouvoir d'expropriation). Il est en effet affirmé, au premier alinéa de l'article 2.10 de la *CBJNQ*, que les parties à la *Convention* « reconnaissent et déclarent » que « toutes les terres autres que celles de la catégorie IA sont et restent exclusivement de la compétence législative de la province de Québec. » <sup>925</sup> Les règles constitutionnelles du partage des compétences ne sauraient toutefois être modifiées au moyen d'un traité entre la Couronne et un peuple autochtone <sup>926</sup>. Ainsi, malgré son article 2.10, la *CBJNQ* ne pourrait permettre à la province d'adopter des lois qui, de par leur caractère véritable, portent sur les terres inuit, ou qui auraient pour effet d'« entraver » les droits des Inuit sur les terres de catégorie I.

Or, l'expropriation par la province de terres de catégorie I constitue manifestement une « entrave » à l'exercice des droits fonciers des Inuit. Nos conclusions eut égard au partage des compétences mettent également en doute la validité de la *LRT*, la loi adoptée par le Québec afin d'assurer la mise en oeuvre du régime des terres de catégorie I qui, du moins au premier regard, porte expressément et exclusivement sur les droits fonciers des

<sup>924</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627, par. 70.

<sup>&</sup>lt;sup>925</sup> CBJNQ, article 2.10 al. 1.

<sup>926</sup> Les règles du partage des compétences ne peuvent être modifiées que suivant la procédure prévue à l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, soit par proclamation du gouverneur général autorisée par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes et par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population représente au moins cinquante pour cent de la population de l'ensemble des provinces.

Inuit<sup>927</sup>. Pour les motifs qui suivent, nous sommes toutefois d'avis que tant les dispositions de la *CBJNQ* portant sur les droits d'expropriation de la province que la *LRT* sont valides du point de vue du partage des compétences.

Nous savons que le Québec a acquis du fédéral la propriété du territoire occupé par les Inuit dans le nord de la province en 1912, lors de l'adoption des lois concernant l'extension de ses frontières nordiques<sup>928</sup>. La province s'était alors engagée à reconnaître les droits des peuples autochtones vivant sur le territoire nouvellement acquis et d'obtenir, avec l'approbation du gouvernement du Canada et à ses propres frais, la cession de leurs droits fonciers<sup>929</sup>.

Il faudra attendre la signature de la *CBJNQ* en 1975 pour que le Québec exécute ses obligations constatées dans les lois de 1912. Entre temps, les droits ancestraux des Inuit<sup>930</sup> sur les terres et les ressources de la province relevaient, en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, de la compétence législative exclusive du fédéral<sup>931</sup>. La

<sup>&</sup>lt;sup>927</sup> L'article 2.7 al. 2 de la *CBJNQ* prévoit que « [...] la Convention entre en vigueur et lie les parties à la date à laquelle les lois fédérales et provinciales approuvant respectivement la Convention, la mettant en vigueur et la déclarant valide sont toutes deux en vigueur. » (voir également l'article 2.17). Sur l'utilité des lois visant à mettre en œuvre des traités signés avec les peuples autochtones, voir S. GRAMMOND, *op. cit.*, note 178, p. 269 à 272 et S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 29 et 30. Soulignons que l'article 2.10 al. 7 de la *CBJNQ* prévoit que « [s]i une décision sans appel prononcée par une cour de dernier ressort compétente déclare que des terres de la catégorie I [...] tombent sous la compétence législative fédérale, tous les droits des autochtones relatifs à ces terres restent intacts. Cependant, le Canada et le Québec s'engagent à présenter le plus rapidement possible la législation ou les autres mesures qui s'imposent, afin que ces terres et les droits des autochtones relatifs à ces terres tombent sous la compétence législative provinciale. » Cette disposition ne pose à notre avis aucune menace à la sécurité foncière (et alimentaire) des Inuit. Nous verrons qu'il en est autrement des autres alinéas de cette disposition à l'égard des terres de catégorie II et III.

<sup>&</sup>lt;sup>928</sup> Voir la Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, précité, note 539, et la Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, précité, note 539.

<sup>&</sup>lt;sup>929</sup> Voir la *Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava*, précité, note 539, article 2 al. c) et d). Le Canada a ainsi délégué l'exécution de l'obligation que lui imposait l'arrêté en conseil impérial de 1870, par lequel la Grande Bretagne transférait la Terre de Rupert au Canada.

<sup>&</sup>lt;sup>930</sup> Ces droits n'ont bien entendu jamais été formellement reconnus. Nous présumons toutefois, à la lumière des critères établis par les tribunaux afin de démontrer l'existence de droits ancestraux et du titre aborigène, que les Inuit du Nunavik auraient pu établir l'existence de droits ancestraux de chasse et de pêche ainsi que des titres aborigènes sur une grande partie du territoire du Nunavik (à propos de ces critères, voir *R. c. Marshall; R. c. Bernard*, [2005] 2 R.C.S. 220; *R. c. Sappier; R. c. Gray*, précité, note 859; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précité, note 582; *R. c. Van der Peet*, précité, note 843).

<sup>&</sup>lt;sup>931</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 175. Voir aussi Ontario Mining Co. c. Seybold, [1902] A.C. 73, par. 12: « By s. 91 of the British North America Act, 1867, the Parliament of Canada has exclusive legislative authority over "Indians and lands reserved for the Indians". But this did not vest in the Government of the Dominion any proprietary rights in such lands, or any power by legislation to

coopération du fédéral et du Québec était donc nécessaire afin d'obtenir, par la *CBJNQ*, la cession des droits ancestraux des peuples autochtones<sup>932</sup> et, en contrepartie, la reconnaissance aux Inuit de droits sur les terres et les ressources de la province<sup>933</sup>. De fait, le fédéral, bien que compétent sur les « Indiens » et les « terres réservées aux Indiens », ne possédait pas la capacité de mettre de côté en faveur des Inuit des terres et des ressources appartenant à la province<sup>934</sup>.

Une action législative provinciale ciblant expressément les Inuit était donc constitutionnellement requise afin que puissent être mis en œuvre sur les terres domaniales de la province les droits fonciers garantis aux Inuit par le chapitre 7 de la *CBJNQ*, ce qui

appropriate lands which by the surrender of the Indian title had become the free public lands of the province as an Indian reserve, in infringement of the proprietary rights of the province. »; St. Catherine's Milling and Lumber Company c. The Queen, précité, note 169, p. 60-61. Seul le fédéral, en vertu de sa compétence sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens, a le pouvoir d'éteindre les droits ancestraux des peuples autochtones (Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 175).

<sup>932</sup> Le Québec a obtenu un titre complet sur les terres des Autochtones lorsque leurs droits ancestraux furent éteints par l'article 2.1 de la *CBJNQ*, extinction confirmée par l'article 3(1) de la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, précité, note 536. Dès lors, seule la province était compétente pour reconnaître des droits aux Inuit sur ses terres domaniales. Voir *Smith c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 534, p. 571; S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 33.

Ayant profité de la cession des droits fonciers des Autochtones, la province assumait l'obligation d'agir honorablement à l'égard des peuples autochtones et de respecter les termes en vertu desquels ces derniers ont

accepté de céder leurs droits: voir Ontario Mining Co. c. Seybold, précité, note 931, p. 82.

934 Bande indienne de Wewaykum c. Canada, précité, note 627, par. 15; Ontario Mining Co. c. Seybold, précité, note 931, par. 12. Voir aussi André ÉMOND, « Partenaire des peuples autochtones du Canada: les différents visages de la Couronne », (1997-1998) 29 Revue de droit d'Ottawa 63, p. 76-77 [ci-après: « Partenaire des peuples autochtones »]; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 31 à 33. Tel que l'écrit le juge Binnie dans l'arrêt Wewaykum à propos de la création de réserves indiennes sur des terres provinciales: « [l]a coopération fédérale-provinciale était nécessaire dans le cadre du processus de création des réserves, étant donné que, si le gouvernement fédéral avait la compétence à l'égard des « Indiens et des terres réservées aux Indiens » aux termes du par. 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, les terres domaniales en Colombie-Britannique, où serait nécessairement établie toute réserve, appartenaient à la province. Toute tentative unilatérale du gouvernement fédéral de créer une réserve sur des terres publiques de la province aurait été invalide: Ontario Mining Co. c. Seybold [...]. Par ailleurs, la province ne pouvait établir une réserve indienne au sens de la Loi sur les Indiens, car elle aurait alors empiété sur la compétence exclusive du fédéral sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Selon Simon Picard, la création d'un régime foncier à l'usage des Autochtones en contrepartie de la cession de leurs droits ancestraux sur le territoire constitue une matière qui comporte un double aspect du point de vue des règles du partage fédératif des compétences (Sur la théorie du double aspect, voir Henri BRUN et Guy TREMBLAY, Droit constitutionnel, 4e éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2002, p. 452). D'une part, la province doit intervenir puisqu'elle seule est compétente pour reconnaître des droits sur ses terres domaniales. D'autre part, le gouvernement fédéral doit intervenir afin d'assurer la protection des intérêts des Autochtones lors de la cession de leurs droits ancestraux, responsabilité dont il est investi en vertu de l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 (voir S. PICARD, op. cit., note 54, p. 35).

fut accompli par l'adoption de la  $LRT^{935}$ . Cette loi n'entend pas, de par son caractère véritable, régir la possession, l'occupation et l'usage des terres Inuit, matières qui relèvent exclusivement de la compétence législative du fédéral<sup>936</sup>. Elle a plutôt pour objet de transférer et de définir la portée des droits que détiennent les Inuit sur les terres et les ressources provinciales en vertu de la CBJNO, ce qui relève à notre avis des compétences du Québec sur l'administration et la vente de ses terres publiques, sur la propriété et les droits civils et sur les autres matières purement locales ou privées dans la province 937.

Par ailleurs, en négociant avec le fédéral et les Inuit les droits de ces derniers sur les terres provinciales, le Québec s'est réservé le droit d'exproprier les terres de catégorie I afin d'assurer de temps à autres la réalisation des objectifs strictement définis dans le texte de la CBJNQ. Les droits fonciers transférés aux Inuit par la CBJNQ à même les terres publiques de la province peuvent ainsi être qualifiés de « contingents » ou « relatifs », parce que limités par le pouvoir que s'est réservée la province, tel que convenu par l'ensemble des parties au traité, de les exproprier conformément aux termes établis par la CBJNQ<sup>938</sup>. L'exercice par la province de ses droits d'expropriation dans le strict cadre de la CBJNQ ne constitue donc pas une entrave aux droits fonciers issus de traité des Inuit, mais bien une limite intrinsèque à ceux-ci. Il résulte de ces propos qu'une expropriation par la province de terres de catégorie I en violation des modalités prévues à la CBJNO

935 Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec,

précité, note 40.

936 Voir notamment *Derrickson c. Derrickson*, précité, note 844; *Paul c. Paul*, précité, note 916; *Corp. of* Surrey c. Peace Arch Enterprises, (1970), 74 W.W.R. 380 (C.A.C.-B.); Oka c. Simon, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.). Simon Picard met en doute la validité constitutionnelle de certaines dispositions de la LRT du point de vue du partage des compétences. Il en est ainsi de l'article 118 de la LRT, lequel prévoit que les terres de catégorie I ne peuvent être utilisées qu'aux fins communautaires inuit, ce qui comprend « des fins commerciales, industrielles, résidentielles ou autres. » Selon cet auteur, cette disposition a clairement pour objet de régir les usages possibles des terres de catégorie I, ce qui relève de la compétence exclusive du fédéral en vertu de l'article 91(24). Voir S. PICARD, op. cit., note 54, p. 39-40. Nous sommes toutefois d'avis que le pouvoir de la province de mettre des terres à la disposition des Autochtones s'étend à la faculté de définir les usages auxquels pourront être affectées les terres en question (je suis redevable au professeur Ghislain Otis, mon directeur de recherche, pour cette idée). Suivant cet argument, la province n'excéderait les limites de ses compétences que si elle limitait les usages des terres de catégorie I au-delà des termes prévus à la CBJNQ.

937 Loi constitutionnelle de 1867, article 92 (5), (13) et (15).

<sup>938</sup> Je dois cette idée à mon directeur de recherche, le professeur Ghislain Otis.

serait *ultra vires* des compétences de la province<sup>939</sup>. Une telle violation des dispositions de la *CBJNQ* ne saurait donc être justifiée à la lumière des critères de l'arrêt *Sparrow*.

Soulignons dans un autre ordre d'idée que nous pensons qu'il est peu probable qu'un tribunal décide un jour de déclarer l'inconstitutionnalité de tout ou partie de la *CBJNQ* ou de la *LRT*. D'abord, une telle déclaration aurait pour effet d'ébranler les rapports établis par les parties au traité depuis maintenant plusieurs décennies, en plus d'avoir des impacts considérables sur les processus de négociation des traités en cours à l'intérieur des provinces<sup>940</sup>. Ensuite, tel que l'a affirmé à quelques reprises la Cour suprême, les tribunaux hésiteront à intervenir dans un litige constitutionnel concernant le partage des pouvoirs législatifs lorsque le fédéral, la province et, dans le cas d'un traité, le peuple autochtone concerné, s'entendent tous « sur une ligne de démarcation précise entre leurs champs de compétence respectifs ». Suivant le juge en chef Dickson dans l'arrêt *SEPFO c. Ontario (Procureur général)*:

[...] la Cour devrait se montrer particulièrement réticente à invalider une loi provinciale lorsque le gouvernement fédéral n'en conteste pas la validité ou, comme c'est le cas en l'espèce, lorsqu'il va même jusqu'à intervenir pour appuyer cette loi [...]<sup>941</sup>.

En conséquence, nous pensons que tant les dispositions de la *CBJNQ* qui permettent au Québec d'exproprier les terres de catégorie I que la *LRT* qui confirme le régime foncier établi par le chapitre 7 de la *CBJNQ* sont valides du point de vue du partage

<sup>&</sup>lt;sup>939</sup> Il est entendu qu'une loi provinciale d'application générale qui affecte ou touche les droits fonciers des Inuit sans toutefois en entraver l'exercice reste valide du point de vue du partage des compétences (*Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, précité, note 599). Dans l'éventualité où les effets accessoires d'une telle loi portaient atteinte aux droits issus de traité des Inuit, la province serait toutefois tenue de se justifier à la lumière des critères de l'arrêt *Sparrow*.

<sup>&</sup>lt;sup>940</sup> Les provinces hésiteraient vraisemblablement à négocier des traités avec les peuples autochtones et le gouvernement fédéral sachant qu'elles ne pourront exercer leurs compétences sur les terres réservées aux Autochtones par le traité. Cette préoccupation ressort clairement de l'article 2.10 de la *CBJNQ*, dont nous discuterons plus en détail dans la prochaine partie de notre thèse. Tel que nous l'avons vu à l'égard des terres de catégorie l, cette disposition prévoit les conséquences d'une déclaration judiciaire suivant laquelle les terres régies par la *CBJNQ* relèvent de la compétence législative du fédéral (voir *supra* Deuxième partie: 2.1.3).

<sup>&</sup>lt;sup>941</sup> SEFPO c. Ontario (Procureur général), [1987] 2 R.C.S. 2, p. 19-20, cité avec approbation dans Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture), précité, note 844, par. 72. Voir aussi Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan, [2005] 1 R.C.S. 188, par. 26. Nous tenons à remercier le professeur Sébastien Grammond pour nous avoir référé à cette jurisprudence.

fédératif des compétences<sup>942</sup>. Nous pouvons donc conclure de cette analyse que les règles du fédéralisme canadien n'ont pas pour effet d'insécuriser les droits fonciers des Inuit de façon à menacer le fonctionnement de leurs économies alimentaires.

Nous verrons maintenant que la sécurité foncière relative dont jouissent les Inuit du Nunavik se compare difficilement à la situation des peuples autochtones de l'Alaska, les droits fonciers de ces derniers étant fort vulnérables aux droits et aux intérêts des gouvernements et des tiers.

# 2.2 La protection limitée des droits fonciers des Inuit de l'Alaska au regard des droits et intérêts des gouvernements et des tiers

### 2.2.1 Les menaces potentielles posées par les tiers à l'intégrité du domaine foncier des Inuit

Le régime foncier mis en place par l'ANCSA, contrairement à ceux de la CBJNQ et de l'ARTIN, ne comporte que peu de modalités exceptionnelles par rapport au régime de propriété privée du droit commun<sup>943</sup>. Les mécanismes d'interaction avec les tiers, par exemple, sont de façon générale déterminés par le droit commun de la propriété. Ainsi, en principe, les corporations autochtones créées par l'ANCSA ont le pouvoir d'exclure les tiers de leurs propriétés foncières. Les individus qui pénètrent et utilisent sans autorisation les terres des corporations autochtones, notamment afin d'exercer des activités de chasse, de pêche et de cueillette, pourront en être expulsés et, à défaut d'obtempérer, se voir opposer un recours pour intrusion illicite (« action of trespass »)<sup>944</sup>.

L'ANCSA comporte néanmoins quelques dispositions concernant les droits d'accès des tiers dérogeant au droit commun, qu'il nous suffit de mentionner brièvement. D'abord, l'ANCSA a prévu l'établissement de servitudes par le gouvernement fédéral sur les terres

<sup>&</sup>lt;sup>942</sup> Nous partageons sur ce point l'opinion de S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 36 à 40.

<sup>&</sup>lt;sup>943</sup> Sur le régime de la propriété en common law américaine, voir notamment R. BERNHARDT et A.M. BURKHART, *op. cit.*, note 703; S.F. KURTZ, *op. cit.*, note 703; Joseph William SINGER, *Introduction to Property*, 2e éd., New York, Aspen Publishers, 2005.

<sup>944</sup> R. BERNHARDT et A.M. BURKHART, *op. cit.*, note 703, p. 42, 378 à 384; S.F. KURTZ, *op. cit.*, note 703, p. 34 à 44; J. W. SINGER, *op. cit.*, note 943, p. 6 à 8, 21 à 40, 308.

sélectionnées par les corporations autochtones afin d'assurer que le public puisse avoir accès aux routes et aux voies maritimes 945. La création de telles servitudes doit toutefois ne comporter qu'un impact minimal sur le mode de vie et la subsistance des Autochtones 946.

L'ANCSA protège de plus les droits acquis des tiers ainsi que les intérêts des municipalités sur les terres des corporations de village. Les corporations de village sont ainsi tenues de reconnaître les droits des individus qui, au moment de l'adoption de l'ANCSA, détenaient des terres à titre de résidence principale, de place d'affaires ou de camp de chasse<sup>947</sup>. Les corporations de village doivent de la même façon transférer aux organisations sans but lucratif les terres qu'elles occupaient lors de l'adoption de la loi ainsi que non moins de 2 miles carrés de terres à leur corporation municipale<sup>948</sup>. Bien qu'elles aient été à l'origine de plusieurs litiges 949, ces dispositions n'ont qu'un impact négligeable sur la capacité des Inuit d'accéder à leurs terres et n'affectent ainsi aucunement leur sécurité alimentaire.

Les principales menaces posées par les tiers à la capacité des Inuit d'avoir un accès sûr et durable à l'ensemble de leurs terres ancestrales découlent plutôt de l'exercice potentiel de droits de créance sur les propriétés foncières des corporations autochtones en défaut ou insolvables. Parmi les créanciers virtuels des corporations se trouvent d'abord les banques et les commerces qui leur ont accordé des prêts, du crédit, des hypothèques ou d'autres types d'emprunts afin de financer les activités de leurs entreprises. On doit ensuite compter les créanciers fiscaux, dont l'État et les municipalités, qui pourront, dans certaines circonstances, imposer aux corporations autochtones de lourdes taxes foncières.

À l'origine, l'ANCSA reconnaissait aux corporations autochtones une exemption de taxe foncière sur leurs terres « non développées » 950. Cette exemption devait, à l'instar des restrictions au caractère aliénable des actions, prendre fin en 1991, soit vingt ans après

<sup>950</sup> *Id.*, p. 169.

<sup>945</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 17 (b)(1). Cette disposition n'est plus codifiée. Voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 164, à la note 59.

Alaska Public Easement Defense Fund v. Andrus, 435 F. Supp. 664 (D. Alaska 1977).

<sup>&</sup>lt;sup>947</sup> *ANCSA*, 43 U.S.C. § 1613.

<sup>&</sup>lt;sup>948</sup> *Id.*, § 1613 (1), (2), (3).

<sup>&</sup>lt;sup>949</sup> Voir à ce sujet D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 164 et 165.

l'adoption de l'*ANCSA*<sup>951</sup>. À la fin des années 1970, alors que plusieurs des corporations autochtones se trouvaient dans une situation financière critique, l'échéance éventuelle de leur exemption fiscale fit craindre le pire. Dans les mots de certains auteurs:

At the same time that financial pressures will effectively be forcing individual Natives to sell their stock in Native corporations to non Natives, the Native corporations will feel pressure to sell off their land. After 1991, those lands will begin to lose their immunity from state and local taxes. While a number of the regional corporations and larger village corporations could probably meet some level of property taxation, many of the smaller village corporations will be unable to bear even small tax burden on their large holdings. 952

En même temps qu'il prolongea indéfiniment les restrictions à l'aliénabilité des actions des corporations autochtones<sup>953</sup>, le Congrès mit en place une « banque foncière » (« *land bank* ») afin d'alléger le fardeau fiscal des corporations autochtones et de protéger l'intégrité de leur capital foncier, notamment à l'encontre des actions de leurs créanciers et de la faillite<sup>954</sup>. À la condition de ne pas être « développées » <sup>955</sup>, louées <sup>956</sup>, hypothéquées ou vendues à des tiers <sup>957</sup>, les terres des corporations sont automatiquement placées dans la « banque foncière », où elles sont exemptées de toute taxe foncière <sup>958</sup> et protégées à

<sup>951 1.4</sup> 

<sup>952</sup> R.N. CLINTON, N.J. NEWTON et M.E. PRICE, op. cit., note 687, p. 1067.

<sup>&</sup>lt;sup>953</sup> À ce sujet, voir *supra* Deuxième partie: 1.3.2.

La « banque foncière » fut mise en place en 1980: Act of December 2, 1980, précité, note 715. Le placement de terres « en banque » devait à l'origine être décidé par les corporations. La loi fut modifiée en 1987 afin de rendre la protection automatique (Act of February 3, 1988, précité, note 698). Soulignons en outre que le Congrès adopta des dispositions législatives afin de permettre aux corporations autochtones de transférer à des fiducies organisées en vertu du droit de l'Alaska une partie leurs terres et de leurs autres biens, y compris leurs actions (« Settlement Trust ») (ANCSA, 43 U.S.C. § 1629 e)). Une telle fiducie doit viser à promouvoir la santé, l'éducation et le bien-être de ses bénéficiaires et à préserver l'héritage et la culture des Autochtones (Id., § 1629 e (b)(1)). Elle ne doit pas opérer à la façon d'une corporation à but lucratif, ni aliéner les terres détenues en fiducie, (Id., § 1629 e) (b)(1)). Le transfert de la majorité des biens d'une corporation en fiducie est subordonné à l'approbation des actionnaires (Id., § 1629 e (a)(1)(B)). Au meilleur de nos connaissances, aucune corporation n'a encore décidé de recourir à une telle mesure, ce qui s'explique probablement par les contraintes fort strictes imposées à la disposition et l'usage des terres découlant de ce régime particulier de fiducie.

<sup>&</sup>lt;sup>955</sup> *Id.*, § 1636 (d)(1)(A) et 1636 (2)(A)(i).

<sup>&</sup>lt;sup>956</sup> *Id.*, § 1636 (d)(1)(A) et 1636 (2)(A)(iii). Et ce même si les terres faisant l'objet du contrat de location ne sont pas développées. Le terme « *leased* » est ainsi défini par la loi: « [...] subjected to a grant of primary possession entered into for a gainful purpose with a determinable fee remaining in the hands of the grantor. » (*Id.*, § 1636 (2)(A)(iii)).

<sup>&</sup>lt;sup>957</sup> *Id.*, § 1636 (d)(1)(A).

<sup>&</sup>lt;sup>958</sup> *Id.*, § 1636 (d)(1)(A)(ii). Les propriétaires fonciers doivent par ailleurs s'engager à gérer leurs terres d'une manière compatible avec les plans du gouvernement fédéral ou étatique, selon lequel est propriétaire des terres adjacentes aux terres des corporations: *Id.*, § 1636 (c)(2).

l'encontre des actions en exécution d'obligation<sup>959</sup>, des actions possessoires (« *adverse possession* »)<sup>960</sup>, de la faillite<sup>961</sup> ou encore d'une dissolution involontaire<sup>962</sup>. Les terres « non développées » des corporations jouissent ainsi d'un niveau élevé de protection à l'encontre des actions de leurs créanciers, fiscaux et autres.

Notons cependant que le Congrès adopta une conception très large de la notion de « développement ». Les terres des corporations sont en effet considérées comme étant « développées » dans tous les cas où elles sont modifiées par un individu ou une corporation autochtone de façon à créer « a condition of gainful and productive present use without further substantial modification. » <sup>963</sup> Ainsi, la simple subdivision par une corporation d'une partie de ses terres dans le but de distribuer des lots à ses actionnaires est considérée par la loi comme une activité de développement <sup>964</sup>. Ne sont toutefois pas considérées comme des activités de développement les améliorations réalisées afin de permettre ou de faciliter l'exercice des activités de subsistance, ni l'imposition de frais relatifs à l'exercice de telles activités <sup>965</sup>.

Bien que ces mesures législatives aient considérablement renforcé la sécurité foncière (et ce faisant alimentaire) des peuples autochtones de l'Alaska, il reste à notre avis

<sup>&</sup>lt;sup>959</sup> *Id.*, § 1636 (d)(1)(A)(iii).

<sup>&</sup>lt;sup>960</sup> *Id.*, § 1636 d)(1)(A)(i).

<sup>&</sup>lt;sup>961</sup> *Id.*, § 1636 (d)(1)(A)(iii). Voir à cet égard l'article de K.A. BLACK, D.H. BUNDY, C. PICKERING CHRISTIANSON *et al.*, *loc. cit.*, note 560, p. 94 à 102. Ces auteurs soulèvent le caractère vicieux de cette protection. En effet, contrairement aux individus, les corporations ne sont pas libérées de leurs dettes après une faillite (p. 88-89). « It can, therefore, be concluded that while the 1991 Amendments have provided Native corporations with some protection from the rigors of bankruptcy proceedings, they may have done so at the price of making undeveloped lands essentially undevelopable unless and until creditors have been paid or have consented to the development. This result neither furthers the goals of ANCSA nor satisfies desires for an efficient and orderly mechanism for payment of the corporations' debts. Further legislation in this area is needed. » (p. 102; 123-124).

<sup>&</sup>lt;sup>962</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1636 (d)(1)(A)(iv).

<sup>&</sup>lt;sup>963</sup> *Id.*, 1636 (2)(A)(i). La disposition pertinente se lit comme suit: « 'Developed' means a purposeful modification of land [...] from its original state that effectuates a condition of gainful and productive present use without further substantial modification. Any such modification shall be performed by the Native individual or Native Corporation. Surveying, construction of roads, providing utilities, or other similar actions, which are normally considered to be component parts of the development process but do not create the condition described in the preceding sentence, shall not constitute a developed state within the meaning of this clause. In order to terminate the exemptions listed in paragraph (1), land, or an interest in land, must be developed for purposes other than exploration, and the exemptions will terminate only with respect to the smallest practicable tract actually used in the developed state. »

<sup>&</sup>lt;sup>964</sup> *Id.*, § 1636 (2)(B)(iii).

<sup>&</sup>lt;sup>965</sup> *Id.*, § 1636 (2)(B)(i)(II).

que le régime mis en place par l'*ANCSA* pose toujours une menace à la capacité des Inuit d'accéder durablement à leurs territoires ancestraux et à ses ressources, notamment à des fins de subsistance<sup>966</sup>. De fait, sous la pression d'impératifs financiers, le conseil d'administration d'une corporation autochtone pourrait se voir contraint d'entreprendre des projets de développement économique comportant des impacts négatifs sur les activités de subsistance, de vendre ou encore de grever d'une hypothèque une partie des terres de la corporation, soit afin de lever le capital nécessaire au financement de leurs entreprises, ou encore tout simplement pour éviter la faillite<sup>967</sup>. La corporation concernée perdrait alors la protection offerte par la « *banque foncière* » et ses terres pourraient en conséquence être affectées au paiement de ses créanciers.

L'ANCSA, contrairement à la CBJNQ et à l'ARTIN, n'aborde pas la question de l'expropriation de des terres des corporations autochtones par les autorités gouvernementales compétentes. Il faut s'en remettre à cet égard à la multitude des lois accordant aux gouvernements et à leurs différentes agences des pouvoirs spéciaux d'expropriation ainsi qu'à la protection relative reconnue au droit de propriété par la Constitution américaine. C'est à cette protection, qui détermine le niveau de vulnérabilité des droits fonciers des peuples autochtones de l'Alaska, que nous nous intéresserons à présent. De façon générale, la Cour suprême des États-Unis accorde une protection moindre aux droits fonciers des peuples autochtones, notamment au titre aborigène, qu'aux droits de propriété privée des individus et des corporations <sup>969</sup>. Nous verrons cependant que ces règles particulières applicables aux droits fonciers collectifs des peuples autochtones

966 M. HIRSCHFIELD, *loc. cit.*, note 125, p. 1332.

<sup>&</sup>lt;sup>967</sup> S. COLT, *loc. cit.*, note 673, p. 158-159; M. HIRSCHFIELD, *loc. cit.*, note 125, p. 1339; J.T. LONDON, *loc. cit.*, note 697, p. 207.

<sup>&</sup>lt;sup>968</sup> En droit américain, le pouvoir gouvernemental d'expropriation est désigné par les termes « *eminent domain* ».

<sup>&</sup>lt;sup>969</sup> Sur le traitement particulier de la propriété autochtone par rapport à la propriété des individus et des corporations, voir notamment Kenneth H. BOBROFF, « Indian Law in Property: *Johnson v. M'Intosh* and Beyond », (2001-2002) 37 *Tulsa Law Review* 524; Anthony P.X. BOTHWELL, « We Live On Their Land: Implications of Long-Ago Takings of Native American Indian Property », (2000) 6 *Annual Survey of International & Comparative Law* 175; Nell Jessup NEWTON, « Compensation, Reparations, & Restitution: Indian Property Claims in the United States », (1993-1994) 28 *Georgia Law Review* 453 [ci-après « Compensation, Reparation & Restitution]; Nell Jessup NEWTON, « The Judicial Role in Fifth Amendment Takings of Indian Land: An Analysis of the *Sioux Nation* Rule », (1982) 61 *Oregon Law Review* 245 [ci-après « Judicial Role »]; J.W. SINGER, *op. cit.*, note 943, p. 753 et suivantes; Joseph William SINGER, « Sovereignty and Property », (1991-1992) 86 *Northwestern University Law Review* 1.

n'affectent pas la protection constitutionnelle des droits de propriété des corporations autochtones de l'Alaska, ces derniers devant, aux fins de l'application des Cinquième et Quatorzième Amendements<sup>970</sup>, être assimilés aux droits de propriété ordinaires.

## 2.2.2 L'inadéquation de la protection constitutionnelle du droit de propriété dans la perspective de la sécurité alimentaire

Par rapport au Canada, où les droits fonciers ancestraux et issus de traités des peuples autochtones bénéficient d'une reconnaissance constitutionnelle expresse, les droits fonciers des peuples autochtones aux États-Unis restent fort vulnérables aux actions gouvernementales ayant pour objet ou pour effet de les éteindre ou de les restreindre au nom d'une conception particulière de l'« intérêt public ». De fait, le Congrès, en vertu de sa compétence constitutionnelle sur les peuples autochtones<sup>971</sup>, peut, par la simple expression d'une intention claire à cet effet, éteindre ou restreindre unilatéralement les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones<sup>972</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>970</sup> Sur les *Cinquième Amendement* et *Quatorzième Amendements*, voir John E. NOWAK et Ronald D. ROTUNDA, *Constitutional Law*, 6<sup>e</sup> éd., St. Paul (MN), West Group, 2000, p. 471-472.

orévue à l'art. I, § 8, cl. 3 de la Constitution américaine, selon lequel « The Congress shall have Power [...] [3] To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes. » Elle est aussi parfois attribuée à la « clause traité » de l'art. II, § 2, cl. 2 de la Constitution, qui reconnaît au Président des États-Unis le pouvoir de conclure des traités, sous réserve d'obtenir l'approbation des deux tiers des membres du Congrès. Sur les sources des pouvoirs du gouvernement des États-Unis sur les peuples autochtones, voir N. J. NEWTON (dir.), op. cit., note 562, p. 390 à 398.

<sup>972</sup> Voir notamment South Dakota v. Bourland, 508 U.S. 679 (1993); United States v. Dion, précité, note 742; County of Oneida v. Oneida Indian Nation, 470 U.S. 226 (1985), p. 247-248; Washington v. Commercial Passenger Fishing Vessel Assn., 443 U.S. 658 (1979), p. 690; Oneida Indian Nation v. County of Oneida, 414 U.S. 661 (1974); Menominee Tribe of Indians v. United States, 391 U.S. 404 (1968); FPC v. Tuscarora Indian Nation, 362 U.S. 99 (1960); United States c. Santa Fe Pacific R. Co., 314 U.S. 339 (1945), p. 353; Lone Wolfe v. Hitchcock, précité, note 742. Soulignons qu'une déclaration expresse du Congrès n'est pas impérative afin de conclure à l'extinction d'un droit issu de traité. Dans United States v. Dion, précité, note 742, la Cour suprême a affirmé qu'il est possible d'en arriver à une telle conclusion lorsqu'il est clair que le Congrès a considéré le conflit entre son projet de loi et un droit issu de traité et qu'il a choisi de résoudre ce conflit en abrogeant le droit issu de traité. Avant ce dernier arrêt, la Cour suprême suivait généralement la règle élaborée dans l'arrêt Menominee Tribe of Indians c. United States, précité, note 972, selon laquelle une déclaration expresse (« explicit statement ») est nécessaire afin de conclure à l'extinction par le Congrès d'un droit de chasse et de pêche issu de traité. Sur l'extinction unilatérale par le Congrès des droits issus de traités des Autochtones, Voir D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 329 à 337; Charles F. WILKINSON et John M. VOLKMAN, « Judicial Review of Indian Treaty Abrogation: 'As Long as Water Flows or Grass Grows Upon the Earth' - How Long a Time Is That? », (1975) 63 California Law Review 601. Sur les pouvoirs des États-Unis concernant les peuples autochtones, voir notamment Sarah H. CLEVELAND, « Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories, and the Nineteenth Century Origins of plenary Power over Foreign Affairs », (2002) 81 Texas Law Review 1; Robert N. CLINTON, « There is No Federal Supremacy Clause for Indian Tribes », (2002) 34 Arizona State Law

Pour autant, les droits des peuples autochtones à la terre ne sont pas dénués de toute protection de nature constitutionnelle. Considérés dans certaines circonstances comme des droits de propriété au sens du Cinquième Amendement<sup>973</sup> de la constitution américaine, les droits fonciers des peuples autochtones pourront contraindre le gouvernement américain sinon à s'abstenir de procéder à la prise des terres, du moins à verser au groupe concerné une juste compensation<sup>974</sup>. Cette protection est toutefois assortie d'importantes limites, eut égard notamment aux types de droit pouvant être qualifiés de « propriété » au sens de la Constitution, à la nature des actions gouvernementales pouvant être considérées comme des actes d' « expropriation » et à la compensation qui sera versée au peuple autochtone concerné en contrepartie du droit de propriété exproprié.

Journal 113; D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, op. cit., note 561, p. 316 et suivantes; Nell Jessup NEWTON, « Federal Power Over Indians: Its Sources, Scope and Limitations », (1984) 132 University of Pensylvania Law Review 195 [ci-après « Federal Power »]. Voir aussi les débats ayant opposé les professeurs Robert A. Williams et Robert Laurence: Robert A. WILLIAMS, « The Algebra of Federal Indian Law: The Hard Trail of Decolonizing and Americanizing the White Man's Indian Jurisprudence », (1986) Wisconsin Law Review 219; Robert LAURENCE, « Learning to Live With the Plenary Power of Congress Over the Indian Nations: an Essay in Reaction to Professor Williams' Algebra », (1988) 30 Arizona Law Review 413; Robert A. WILLIAMS, « Learning Not to Live With Eurocentric Myopia: a Reply to Professor Laurence's Learning to Live With the Plenary Power of Congress Over the Indian Nations », (1988) 30 Arizona Law Review 439.

<sup>&</sup>lt;sup>973</sup> Le *Cinquième Amendement* se lit comme suit: « No person shall [...] be deprived of life, liberty or property without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation ». Cette disposition fut reprise à la première section du *Quatorzième Amendement* afin de protéger le droit de propriété à l'encontre des actions posées par les états. Compte tenu du fait qu'en règle générale, ces derniers n'ont pas le pouvoir d'exproprier les terres des peuples autochtones détenues en fiducie par le gouvernement fédéral, cette disposition n'a que peu d'utilité en matière de protection de la propriété autochtone. Nous verrons cependant qu'il n'en est pas ainsi en ce qui concerne le titre foncier des peuples autochtones de l'Alaska.

Notons que le *Cinquième Amendement* ne saurait être invoqué afin d'*empêcher* le gouvernement de procéder à une expropriation dans le respect de la procédure applicable. Selon la Cour suprême, le pouvoir d'expropriation constitue un attribut nécessaire de la souveraineté (« *offspring of political necessity* ») (*Bauman c. Ross*, 167 U.S. 548 (1897), p. 574). La garantie constitutionnelle du droit de propriété ne fait qu'en conditionner l'exercice (*Long Island Water-Supply Co. v. Brooklyn*, 166 U.S. 685 (1897), p. 689). Tel que l'expriment certains auteurs: « [t]he cases involving tribal property in the first section of this chapter illustrate the struggle to sort out the trustee obligations of the United States government that demand protection of Indian property from the trustee's discretion to take, use, and sell the property. [...] The decisions typically awarded compensation for rights or property taken from or lost by the Indians but have never resulted in setting aside a congressional action as unwise or unlawful. » (D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, *op. cit.*, note 561, p. 315).

Afin de déterminer si l'extinction ou la restriction d'un droit foncier dont est titulaire un groupe autochtone emporte le droit constitutionnel d'obtenir une juste compensation, il s'impose d'abord de déterminer si le droit en cause a antérieurement été « reconnu » par le Congrès<sup>975</sup>. Les droits fonciers issus de traité, ainsi que les droits ancestraux dont l'existence a formellement été reconnue dans une loi, sont en effet considérés comme des droits de propriété au sens du Cinquième Amendement et ne peuvent être éteints sans qu'une juste compensation ne soit offerte au groupe autochtone concerné<sup>976</sup>. En revanche, les droits ancestraux des peuples autochtones qui n'ont jamais été reconnus par le Congrès peuvent être restreints ou éteints unilatéralement et ce, sans compensation<sup>977</sup>.

Ce principe controversé fut affirmé par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Tee-Hit-Ton Indians c. United States*<sup>978</sup>. À la genèse de cette affaire, les Tee-Hit-Ton, l'un des clans du peuple Tlingit de l'Alaska, revendiquaient, en se fondant sur le Cinquième Amendement, une compensation pour les arbres prélevés par le gouvernement des États-Unis sur des terres qu'ils prétendaient détenir en vertu d'un titre aborigène. La Cour rejeta le pourvoi, estimant que le Congrès n'a jamais reconnu l'existence du titre aborigène des Tee-Hit-Ton et qu'une telle reconnaissance est

-

<sup>&</sup>lt;sup>975</sup> Tee-Hit-Ton Indians v. United States, 348 U.S. 272 (1955).

<sup>976</sup> Id. Voir aussi United States v. Shoshone Tribe of Indians, 304 U.S. 111 (1938).

Voir notamment les arrêts *Tee-Hit-Ton Indians v. United States*, précité, note 975; *United States v. Santa Fe Pacific R. Co.*, précité, note 972; *Sioux Tribe v. United States*, 316 U.S. 317 (1942). Soulignons qu'il est loisible au Congrès, suivant des considérations politiques, morales ou autres, de lever son immunité et d'adopter une loi afin de permettre à un ou plusieurs groupes autochtones de poursuivre les États-Unis afin d'obtenir une compensation pour l'extinction de leurs droits ancestraux. Plus de 140 lois à cet effet furent adoptées par le Congrès durant le XX<sup>e</sup> siècle. Afin de mettre fin à la lourdeur procédurale des lois spéciales, le Congrès créa l'Indian Claims Commission en 1946 afin de statuer sur les revendications des peuples autochtones formulées avant l'adoption de la loi et concernant une vaste gamme de sujets, y compris les violations des droits issus de traités, les transactions foncières abusives ou « déshonorables » et les revendications fondées sur le titre aborigène. Entre sa création en 1946 et son abolition en 1978, la Commission régla plus de 500 revendications. Le processus devant la Commission constitua en fait une entreprise systémique d'extinction du titre aborigène, les tribunaux ayant jugé que l'octroi d'une compensation par l'Indian Claims Commission empêche le groupe autochtone bénéficiaire de revendiquer un titre aborigène dans le futur (au sujet de cette commission, voir (voir D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, *op. cit.*, note 561, p. 281 à 288).

<sup>&</sup>lt;sup>978</sup> Tee-Hit-Ton Indians v. United States, précité, note 975.

impérative afin de consacrer l'existence d'un droit de propriété reconnu et protégé par le Cinquième Amendement<sup>979</sup>.

Ainsi, contrairement à la solution retenue au Canada<sup>980</sup>, la protection constitutionnelle des droits fonciers des peuples autochtones des États-Unis est tributaire d'une reconnaissance préalable du « souverain » <sup>981</sup>. Cette protection est toutefois assortie d'une nuance de taille. Afin de déterminer si la prise par le gouvernement de terres autochtones entraîne une obligation constitutionnelle corrélative de compenser le groupe autochtone concerné, il s'impose de bien distinguer les cas où le gouvernement entend, à titre de fiduciaire, prendre des terres appartenant à une collectivité autochtone afin de les *administrer* dans *leur meilleur intérêt* des cas où le gouvernement entend plutôt, à titre de souverain, procéder à une expropriation des terres autochtones, pour ses propres fins ou dans l'« intérêt public » <sup>982</sup>.

<sup>980</sup> Dans l'arrêt *R. c. Van der Peet*, précité, note 843, la Cour suprême du Canada affirmait que « [...] le par. 35(1) n'a pas créé la doctrine juridique des droits ancestraux. En effet, ces droits existaient déjà et ils étaient reconnus en common law. » (p. 538).

<sup>979</sup> *Id.*, p. 316-317. À propos de la nature des intérêts détenus par les Autochtones en vertu du titre aborigène, la Cour s'exprime comme suit: « The nature of aboriginal Indian interest in land and the various rights as between the Indians and the United States dependent on such interest are far from novel as concerns our Indian inhabitants. It is well settled that in all the States of the Union the tribes who inhabited the lands of the States held claim to such lands after the coming of the white man, under what is sometimes termed original Indian title or permission from the whites to occupy. That description means mere possession not specifically recognized as ownership by Congress. [...] This is not a property right but amounts to a right of occupancy which the sovereign grants and protects against intrusion by third parties but which right of occupancy may be terminated and such lands fully disposed of by the sovereign itself without any legally enforceable obligation to compensate the Indians. » (p. 317). Pour des critiques véhémentes de cet arrêt, voir notamment Philip FRICKEY, « Domesticating Federal Indian Law », (1996) 81 *Minnesota Law Review* 31; Neil Jessup NEWTON, « At the Whim of the Sovereign: Aboriginal Title Reconsidered », (1991) 31 *Hastings Law Journal* 1 [ci-après « Aboriginal Title Reconsidered »]; J.W. SINGER, *op. cit.*, note 943, p. 766 à 769; J.W. SINGER, *loc. cit.*, note 969; David E. WILKINS, *American Indian Sovereignty and the U.S. Supreme Court: the Masking of Justice*, Huston, University of Texas Press, 1997.

<sup>&</sup>lt;sup>981</sup> United States v. Sioux Nation of Indians, 448 U.S. 371 (1980); Tee-Hit-Ton Indians v. United States, précité, note 975; United States v. Creek Nation, 295 U.S. 103 (1935). Voir à ce sujet N. J. NEWTON (dir.), op. cit., note 562, p. 1019 à 1027; J. W. SINGER, op. cit., note 943, p. 756 à 791.

Object of Claims dans Three Tribes of Fort Berthold Reservation v. United States, 390 F.2d 686 (1968): « It is obvious that Congress cannot simultaneously: (1) act as a trustee for the benefit of the Indians, exercising its plenary power over the Indians and their property, as it thinks is in their best interests, and (2) exercise its sovereign power of eminent domain, taking the Indian's property within the meaning of the Fifth Amendment to the Constitution. In any given situation in which Congress has acted with regard to Indian people, it must have acted either in one capacity or the other. Congress can own two hats, but it cannot wear them at the same time. » (cité dans United States v. Sioux Nation of Indians, précité, note 981, p. 408-409).

Selon la Cour, « [w]here Congress <u>makes a good faith effort</u> to give the Indians the full value of the land and thus merely transmutes the property from land to money, <u>there is no taking</u>. This is a mere substitution of assets or change of form and is a traditional function of a trustee. » <sup>983</sup> Dans de telles circonstances, comme la prise des terres ne constitue pas un acte d'expropriation au sens de la Constitution, le groupe autochtone concerné ne pourra revendiquer une « juste compensation » en vertu du Cinquième Amendement <sup>984</sup>, c'est-à-dire une compensation équivalente à la valeur marchande des terres expropriées <sup>985</sup>. De plus, dans un tel cas, le gouvernement ne serait pas tenu de verser au peuple autochtone concerné les intérêts cumulés depuis l'expropriation de leurs terres, ce qui pourra dans certains cas avoir un impact fort significatif sur le montant total de la compensation <sup>986</sup>.

Nous sommes toutefois d'avis que la distinction opérée dans l'arrêt *Sioux Nation* n'est pas pertinente dans le contexte singulier du régime foncier mis en place par *l'ANCSA*. Toute expropriation des terres appartenant aux corporations autochtones (ou des ressources naturelles qui s'y trouvent) pourra être sanctionnée par un recours constitutionnel fondé soit sur le Cinquième Amendement ou encore sur le Quatorzième

<sup>983</sup> *Id.* (notre souligné). La Cour reprend ici le critère appliqué par la Court of Claims dans *Three Tribes of Fort Berthold Reservation v. United States*, précité, note 982.

Dans United States v. Sioux Nation of Indians, précité, note 981, citant Lone Wolf v. Hitchcock, précité, note 742, p. 565, la Cour écrit: « Congress possesse[s] a paramount power over the property of the Indians, by reason of its exercise of guardianship over their interests, and that such authority might be implied, even though opposed to the strict letter of a treaty with the Indians. » (p. 408). De la relation de fiduciaire entre le gouvernement des États-Unis et les peuples autochtones découle le pouvoir du Congrès de légiférer à leur égard et à l'égard de leurs intérêts, y compris de leurs terres. Voir notamment United States v. Kagama, 118 U.S. 375 (1886); Lone Wolf v. Hitchcock, précité, note 742; N.J. NEWTON, « Judicial Role », loc. cit., note 969, p. 246 et 253 à 256.

<sup>&</sup>lt;sup>985</sup> N.J. NEWTON, « Judicial Role », *loc. cit.*, note 969, p. 255; J.W. SINGER, *op. cit.*, note 943 p. 772. Dans les mots de la Cour suprême: « The 'good faith effort' and 'transmutation of property' concepts referred to in Fort Berthold are opposite sides of the same coin. They reflect the traditional rule that a trustee may change the form of trust assets as long as he fairly (or in good faith) attempts to provide his ward with property of equivalent value. If he does that, he cannot be faulted if hindsight should demonstrate a lack of precise equivalence. On the other hand, if a trustee (or the government in its dealing with the Indians) does not attempt to give the ward the fair equivalent of what he acquires from him, the trustee to that extent has taken rather than transmitted the property of the ward. In other words, an essential elements of the inquiry under the Fort Berthold guideline is determining the adequacy of the consideration the government gave for the Indian lands it acquired. [...] » (*United States v. Sioux Nation of Indians*, précité, note 981, p. 416 (notre souligné).

<sup>&</sup>lt;sup>986</sup> Au sujet de cette décision, voir notamment N.J. NEWTON (dir.), *op. cit.*, note 562 p. 1026-1027; N.J. NEWTON, « Compensation, Reparations, & Restitution », *loc. cit.*, note 969, p. 472; N.J. NEWTON, « Judicial Role », précité, note 969, p. 250; J.W. SINGER, *op. cit.*, note 943, p. 772; J.W. SINGER, *loc. cit.*, note 969, p. 42 à 56.

Amendement et l'article premier de la Constitution de l'Alaska, selon que l'acte d'expropriation fut accompli par le gouvernement fédéral ou celui de l'État<sup>987</sup>.

En effet, le gouvernement américain ne détient pas les terres des corporations créées par l'*ANCSA* à titre de fiduciaire pour les peuples autochtones de l'Alaska<sup>988</sup>. Les corporations autochtones, contrairement à la plupart des peuples autochtones au sud du 48<sup>ème</sup> parallèle, peuvent librement aliéner ou autrement grever leurs terres de divers droits en faveur de tiers, et ce sans obtenir l'autorisation préalable du gouvernement fédéral<sup>989</sup>. Il en résulte que le titre foncier des corporations autochtones de l'Alaska est assimilable aux titres de propriété du droit commun aux fins de l'application des constitutions fédérale et étatique. Les terres des corporations autochtones peuvent par conséquent être expropriées tant par le gouvernement des États-Unis que par celui de l'Alaska, contrairement aux droits fonciers de la majorité des peuples autochtones qui ne peuvent être éteints que par le gouvernement central<sup>990</sup>.

Ces dispositions constitutionnelles imposent certaines limites aux pouvoirs d'expropriation gouvernementaux. D'une part, les gouvernements ne peuvent exproprier des droits de propriété privée que lorsque le bien exproprié est affecté à un « objectif public » particulier (« *public purpose* »), plutôt qu'à des fins purement « privées » <sup>991</sup>. À cet égard, mentionnons que dans l'affaire *Kelo*, la Cour suprême a confirmé la validité d'une expropriation de propriétés privées à des fins de développement économique, en

L'art. I, § 18 de la Constitution de l'Alaska se lit comme suit: « Private property shall not be taken or damaged for public use without just compensation. ». Soulignons que cette disposition protège la propriété tant contre l'expropriation que contre les dommages. Elle offre donc une protection plus étendue que celle offerte par le *Cinquième Amendement*. Voir à ce sujet la décision de la Cour suprême de l'Alaska dans *Balough v. Fairbanks North Star Borough*, 995 P.2d 245, 265 (Alaska Sup. Ct. 2000) et Thomas V. VAN FLEIN, « The *Baker* Doctrine and the New Federalism: Developing Independent Constitutional Principles Under the Alaska Constitution », (2004) 21 *Alaska Law Review* 227, à la note 143.

<sup>988</sup> ANCSA, 43 U.S.C. § 1601 (b); D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 16, 24 à 27.

<sup>&</sup>lt;sup>989</sup> Supra Deuxième partie: 1.3.

<sup>&</sup>lt;sup>990</sup> L'Alaska peut, à l'instar des individus et des corporations, acheter ces terres, les saisir, par exemple pour défaut d'acquitter une dette fiscale, ou encore les exproprier à des fins d'intérêt public. Voir par exemple *Alaska v. Teller Native Corporation*, 904 P.2d 847 (Alaska Sup. Ct. 1997) et *State Department of Natural Resources v. Arctic Slope Regional Corporation*, 834 P.2d 134 (Alaska Sup. Ct. 1991). Voir également N.J. NEWTON (dir.), *op. cit.*, note 562, p. 390 à 403 et 998 à 1002.

<sup>&</sup>lt;sup>991</sup> Kelo et al. v. City of New London et al., 545 U.S. 469 (2005); Hawaii Housing Authority v. Midkiff, 467 U.S. 229 (1984); Berman v. Parker, 348 U.S. 26 (1954). Voir aussi J.W. SINGER, op. cit., note 943, p. 743 à 745.

l'occurrence la revitalisation d'un quartier urbain. Selon la Cour, « [...] there is no basis for exempting economic development from our traditionally broad understanding of public purpose. » 992.

D'autre part, les Cinquième et Quatorzième Amendements imposeraient à l'autorité gouvernementale responsable de l'acte d'expropriation de verser à la corporation autochtone concernée, outre les intérêts cumulés depuis la date de l'expropriation, une « juste compensation », déterminée par la valeur marchande des terres au moment de l'expropriation. La valeur marchande des terres correspond au prix qu'un acheteur intéressé (et libre d'acheter) paierait à un vendeur intéressé (et libre de vendre)<sup>993</sup>.

À première vue, les contraintes imposées aux pouvoirs d'expropriation des autorités gouvernementales américaines s'apparentent à certains égards au test de justification des atteintes aux droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones élaborés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Sparrow*<sup>994</sup>. Il en est ainsi des objectifs « impérieux et réels » qui permettent de justifier une atteinte aux droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, parmi lesquels se trouvent notamment l'équité économique régionale et locale, l'extension de l'agriculture, de la foresterie, de l'exploitation minière et de l'énergie hydroélectrique et, plus généralement, le développement économique d'une province<sup>995</sup>. Ces objectifs ne sont pas sans rappeler le critère de « l'objectif public » tel que défini par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Kelo*.

Soulignons toutefois qu'à la différence du droit américain, l'extinction unilatérale des droits des peuples autochtones par la Couronne ne serait plus possible au Canada

<sup>&</sup>lt;sup>992</sup> Kelo et al. v. City of New London et al., précité, note 991, p. 485. Les tribunaux font preuve d'une grande déférence à l'égard des législatures en ce qui concerne la définition de l'« intérêt public ». Voir aussi Hawaii Housing Authority v. Midkiff, précité, note 991, p. 241-242 et Berman v. Parker, précité, note 991, p. 33.

<sup>&</sup>lt;sup>993</sup> J.W. SINGER, op. cit., note 943, p. 748, citant Almota Farmers Elevator & Warehouse Co. v. United States, 409 U.S. 470 (1973), p. 474.

<sup>&</sup>lt;sup>994</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627.

<sup>&</sup>lt;sup>995</sup> Voir notamment *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précité, note 582, par. 165 et *R. c. Gladstone*, précité, note 869, pars. 54 à 84. Pour l'application du test de *Sparrow* à la justification des atteintes aux droits issus de traités, voir *R. c. Badger*, précité, note 854, et *R. c. Marshall (Marshall I)*, précité, note 845.

depuis l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>996</sup>. Tel que l'affirme la Cour suprême dans *Mitchell c. M.R.N.*:

Leur statut de droits de common law rendait les droits ancestraux vulnérables à l'extinction unilatérale et, en conséquence, il [TRADUCTION] « dépendait de la bonne volonté du Souverain ». [...] Cette situation a changé en 1982, quand la constitution canadienne a été amendée de façon à y inscrire les droits existants – ancestraux ou issus de traités. [...] Dès lors ces droits autochtones étaient couverts par la protection du par. 35(1) et ne pouvaient plus être unilatéralement abrogés par le gouvernement. Cependant, le gouvernement conservait le pouvoir de les restreindre pour des motifs valables, dans la poursuite d'objectifs publics impérieux et réels. 997

L'extinction totale d'un droit ancestral ou issu de traité par la Couronne exige à notre avis le consentement du peuple autochtone concerné. Une expropriation unilatérale partielle des droits ancestraux des peuples autochtones demeure toutefois possible, sous réserve d'être justifiée à la lumière des principes de l'arrêt *Sparrow*<sup>998</sup>.

Dans un tel cas, contrairement à la protection des droits de propriété par le *Bill of Rights*, les autorités gouvernementales canadiennes responsables de l'expropriation partielle de terres détenues par un peuple autochtone en vertu d'un titre aborigène ou d'un traité ne sauraient se contenter d'offrir au peuple concerné une compensation monétaire *Sparrow* impose en effet d'autres contraintes significatives aux pouvoirs des gouvernements de porter atteinte aux droits ancestraux et aux droits issus de traités, qui ne trouvent pas leur équivalent dans la jurisprudence relative à la protection constitutionnelle de la propriété aux États-Unis. Il en est ainsi des obligations de consulter et d'accommoder la personne ou le groupe titulaire du droit de propriété préalablement à l'expropriation et de ne porter qu'une atteinte minimale à leur droit de

<sup>&</sup>lt;sup>996</sup> Voir notamment S. GRAMMOND, op. cit., note 178, p. 221; K. NcNEIL, op. cit., note 843, p. 303.

<sup>&</sup>lt;sup>997</sup> Mitchell c. M.R.N.., [2001] I R.C.S. 911, par. 11. Voir aussi R. c. Van der Peet, précité, note 843, à la p. 538, où la Cour affime qu' « [à] la suite de l'adoption du par. 35(1), les droits ancestraux ne peuvent pas être éteints et ils ne peuvent être réglementés ou violés qu'en conformité avec le critère de justification énoncé par notre Cour dans Sparrow [...] ». La version anglaise de cet extrait du jugement nous semble encore plus claire: « Subsequent to s. 35(1) aboriginal rights cannot be extinguished and can only be regulated or infringed consistent with the justificatory test laid out by this Court in Sparrow, supra. »

 <sup>998</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627.
 999 Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 169; R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1119.

propriété<sup>1000</sup>. La protection des droits fonciers des peuples autochtones par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* nous apparaît ainsi plus complète que celle reconnue aux peuples autochtones de l'Alaska en vertu des Cinquième et Quatorzième Amendements de la constitution américaine, bien qu'elle ne permette pas de protéger les Autochtones de toutes actions gouvernementales susceptibles d'affecter leur sécurité alimentaire<sup>1001</sup>.

En somme, bien que ces dernières dispositions confèrent un certain niveau de sécurité foncière aux corporations autochtones de l'Alaska, nous sommes d'avis que le droit de recevoir une compensation juste en cas d'expropriation ne constitue pas une solution appropriée du point de vue de la sécurité alimentaire. À moins d'accorder des terres de remplacement équivalentes en guise de compensation, ce qui, comme nous l'avons vu, ne constitue pas une solution optimale du point de vue de la sécurité alimentaire 1002, l'exercice des pouvoirs d'expropriation ne manquerait d'éroder l'assise foncière des Inuit et pourrait potentiellement les priver de terres et de ressources nécessaires au fonctionnement de leurs économies alimentaires.

#### CONCLUSION

Notre étude des régimes encadrant les droits fonciers des Inuit du Nunavik et de l'Alaska révèle que l'approche communautaire sur laquelle sont fondés la *CBJNQ* et l'*ARTIN* est de façon générale plus conforme aux exigences de la sécurité alimentaire que l'approche capitaliste sur laquelle repose le règlement des revendications territoriales des peuples autochtones de l'Alaska.

D'abord, par rapport aux Inuit de l'Alaska, les Inuit du Nunavik jouissent dans l'ensemble d'un accès sécurisé à un espace foncier communautaire à diverses fins, y compris pour l'exercice d'activités de subsistance ou de développement économique. Les

<sup>&</sup>lt;sup>1000</sup> Sur ces obligations, voir *supra* Deuxième partie: 2.1.2. Rappelons ici que l'obligation de consultation et d'accommodement pourra se traduire, dans certaines circonstances, par un droit de veto en faveur du peuple autochtone touché par une mesure gouvernementale (voir *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précité, note 582, par. 168).

<sup>&</sup>lt;sup>1001</sup> Supra Deuxième partie: 2.1.2, 2.2.2.

<sup>1002</sup> Supra Deuxième partie: 2.1.2.

droits fonciers des Inuit du Nunavik revêtent de plus une certaine stabilité du fait de la protection qui leur est offerte par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ainsi, l'État ne saurait éteindre unilatéralement, ou encore restreindre arbitrairement les droits fonciers des Inuit afin d'accommoder ses propres intérêts ou d'autres intérêts concurrents à ceux des Inuit. Toute atteinte aux droits issus de la *CBJNQ* ou de l'*ARTIN* devrait en effet être justifiée conformément aux critères élaborés dans l'arrêt *Sparrow*, ce qui exigerait notamment de consulter véritablement et de bonne foi les Inuit et, s'il y lieu, de les accommoder. Dans les cas les plus graves, par exemple l'expropriation d'une partie substantielle des terres de catégorie I ou de terres comportant une importance particulière pour les Inuit, le gouvernement pourrait à notre avis être tenu d'obtenir le consentement des Inuit.

Les Inuit du Nunavik jouissent en outre d'une maîtrise considérable de la gestion, de la disposition et des usages de leurs terres communautaires, soit par le biais des corporations foncières inuit, des villages nordiques ou de la CARMN. Par exemple, les membres des communautés inuit titulaires du droit de voter pourront se prononcer sur les décisions de leur corporation foncière affectant de façon significative les terres de catégorie I, telle la décision d'offrir à un tiers un bail d'une durée supérieure à cinq ans. Aussi, en vertu de l'*ARTIN*, toute aliénation de terres sur les îles de la région marine du Nunavik requiert l'assentiment de 75% des membres des collectivités inuit du Nunavik.

L'ANCSA a aussi conféré aux Autochtones, ou plus précisément à des corporations à but lucratif appartenant en exclusivité à des actionnaires autochtones, des droits d'accès exclusifs à certaines terres et ressources en Alaska. Plusieurs de ces corporations, notamment les corporations régionales inupiat NANA et Arctic Slope, jouent un rôle majeur dans l'économie de l'Alaska et ont généré des bénéfices parfois considérables en faveur des actionnaires et des collectivités autochtones, notamment sous forme de dividendes, de bénéfices sociaux et, bien que dans une moindre mesure, d'emplois rémunérés. Ces bénéfices, en favorisant l'accès des individus aux aliments du marché et à des équipements performants de chasse et de pêche, contribuent assurément à la sécurité alimentaire.

En revanche, les propriétés foncières des corporations créées par l'ANCSA restent vulnérables aux fluctuations de l'économie, aux droits et intérêts des créanciers des corporations et aux pouvoirs d'expropriation des gouvernements fédéral et de l'Alaska. En dépit de mesures telle la création d'une « banque foncière », laquelle protège les terres « non développées » des corporations à l'encontre des créanciers et de la faillite, la capacité des Inuit de conserver durablement les terres qui leur furent dévolues par l'ANCSA repose dans une grande mesure sur leur santé financière. Dans des périodes difficiles, afin d'éviter l'insolvabilité, voire la faillite, les corporations autochtones sont susceptibles de puiser à même leur capital foncier afin de financer leurs entreprises, risquant ainsi d'abandonner les terres concernées aux mains d'investisseurs ou de créanciers.

De plus l'ANCSA, contrairement à la CBJNQ et à l'ARTIN, n'encadre nullement les pouvoirs d'expropriation du fédéral et de l'Alaska. En vertu des Cinquième et Quatorzième Amendements de la Constitution américaine, l'autorité expropriante ne serait tenue que d'offrir une juste compensation monétaire, ce qui s'avère inadéquat du point de vue de la sécurité alimentaire. Soulignons également qu'à l'exception de la protection constitutionnelle de la propriété, les intérêts des Inuit découlant de l'ANCSA ne jouissent d'aucune protection supralégislative. Comme toute autre loi, l'ANCSA peut être modifiée unilatéralement par le Congrès.

Finalement, les membres des collectivités inuit de l'Alaska ne participent pas aussi activement que les Inuit du Nunavik à la gestion des terres des corporations, assumée par les membres des conseils d'administration. Certes, les actionnaires autochtones pourront exprimer leur mécontentement à l'égard de la gestion exercée par le conseil d'administration dans le cadre des assemblées des actionnaires et participer indirectement à la gouvernance de leur corporation par l'élection des administrateurs. Puisque seuls les Autochtones nés lors de l'adoption de l'*ANCSA* en 1971 ont pu devenir actionnaires des corporations, une partie importante des membres des collectivités

autochtone est toutefois exclue de ces processus décisionnels, en plus de ne pouvoir bénéficier directement des dividendes versés par les corporations.

Quoi qu'il en soit, la seule étude des régimes encadrant les droits fonciers des Inuit reste insuffisante afin de dresser un bilan complet de la protection juridique de l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles à des fins de production alimentaire. En effet, les territoires ancestraux de ces peuples s'étendent bien au-delà des superficies somme toute limitées de terres qu'ils possèdent en vertu du règlement de leurs revendications territoriales. Il s'impose donc à présent d'évaluer la protection juridique de l'accès des Inuit aux ressources halieutiques et cynégétiques sur les terres du domaine public.

#### TROISIÈME PARTIE

# La sécurité alimentaire et la protection juridique de l'accès des Inuit aux ressources fauniques

Les titres fonciers transférés aux Inuit dans le cadre du règlement de leurs revendications territoriales ne couvrent pas l'ensemble de leurs territoires ancestraux, fréquentés par eux depuis des siècles aux fins, notamment, de l'exercice de leurs activités de subsistance. Or, nous avons vu que l'exercice par les Inuit de ces activités est toujours significatif pour leur culture, leur identité, leur économie et leur alimentation 1003. Dans la perspective de la sécurité alimentaire, il s'impose en conséquence de compléter l'analyse des régimes encadrant les titres fonciers des Inuit au Nunavik et en Alaska par une étude de leurs droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques sur les terres publiques.

La sécurité alimentaire des Inuit requiert en effet qu'ils jouissent d'un accès sûr et durable aux ressources fauniques et végétales sur l'ensemble de leurs territoires ancestraux de chasse, de pêche et de cueillette<sup>1004</sup>. Elle exige de surcroît que l'exercice de leurs activités liées au prélèvement des ressources fauniques soit encadré par un régime juridique flexible, permettant la réception de leurs normes juridiques, savoirs, coutumes, et croyances, afin d'assurer que la dynamique complexe et singulière de leur économie alimentaire puisse fonctionner avec un minimum d'entraves<sup>1005</sup>. Enfin, cette dernière exigence ne pourrait être réalisée sans la participation significative et effective des Inuit aux processus décisionnels concernant la gestion et l'aménagement des terres publiques et la gestion des ressources halieutiques et cynégétiques<sup>1006</sup>.

1004 Supra Première partie: conclusion (Il s'agit de notre deuxième principe directeur).

<sup>&</sup>lt;sup>1003</sup> Supra Première partie: 2.2.

<sup>&</sup>lt;sup>1005</sup> Supra Première partie: conclusion (Il s'agit de notre troisième principe directeur). Soulignons toutefois que dans la perspective de la sécurité alimentaire, les normes juridiques, savoirs, coutumes et croyances des Inuit doivent garantir que la nourriture soit distribuée équitablement au sein des communautés et des ménages (voir A. BYARUHANGA RUKOOKO, op. cit., note 411).

<sup>1006</sup> Supra Première partie: conclusion (Il s'agit de notre quatrième principe directeur). Il est bien entendu que nous ne proposons pas que la sécurité alimentaire exige de l'État qu'il protège des pratiques culturelles précises de façon à les figer dans l'ordre juridique canadien, mais de trouver au sein de cet ordre suffisamment de flexibilité pour permettre la réception dans le droit étatique des ordres juridiques, savoirs, coutumes et croyances des Inuit qui encadrent leurs économies alimentaires.

La capacité des Inuit d'accéder durablement aux ressources fauniques fait l'objet de nombreuses menaces, dont la pollution et la contamination de la chaîne alimentaire, la réduction de la biodiversité 1007, l'exploitation industrielle du territoire et la compétition accrue pour l'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques. L'ordre juridique peut aussi constituer une menace significative à la capacité des Inuit d'accéder en tout temps à l'ensemble des ressources fauniques dont ils ont besoin, par exemple en interdisant ou en restreignant leurs activités de chasse, de pêche et de cueillette sans tenir compte de leur point de vue et de leurs besoins et en ne protégeant pas suffisamment leurs droits de récolte à l'encontre des intérêts des tiers sur le territoire et ses ressources 1008.

La présente partie de notre thèse sera consacrée à l'analyse, dans la perspective de la sécurité alimentaire, des régimes juridiques qui entretiennent des rapports étroits avec la capacité des Inuit du Nunavik et de l'Alaska d'accéder durablement aux ressources fauniques, et ce tant à des fins de subsistance qu'à des fins commerciales. À la condition d'assurer la protection et la conservation des écosystèmes et de la biodiversité <sup>1009</sup>, ces régimes juridiques pourront favoriser la sécurité alimentaire des Inuit, d'une part en reconnaissant et en protégeant leur droit d'accéder directement à une nourriture saine, nutritive et fort prisée pour son goût et sa valeur symbolique et, d'autre part, en favorisant le développement socioéconomique des communautés inuit, notamment par le commerce du poisson, du gibier et de leurs sous-produits <sup>1010</sup>.

Tout en reconnaissant qu'il s'agit de l'une des menaces les plus pressantes à la sécurité alimentaire des Inuit, nous laissons à d'autres le soin de rendre justice à la question fort complexe de la protection de l'environnement arctique dans ses rapports avec la sécurité alimentaire des Inuit. Pour une étude portant sur ce sujet, voir P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423.

<sup>&</sup>lt;sup>1008</sup> P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 695; G. OTIS, *op. cit.*, note 775, p. 3. Tel que l'exprime le professeur Otis: « [...] the actual scope and practical significance of the native right to harvest will very much hinge on the way it interacts with the other uses of the land. In other words, the security of Inuit subsistence rights will depend on whether access to and use of country food resources is shielded from interference caused by competing tenures or interests in land. »

Sur la protection de l'environnement et la sécurité alimentaire, voir notamment COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 260, p. 138; P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 693 à 697.

<sup>&</sup>lt;sup>1010</sup> COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 260, p. 138; H. MYERS, « Changing Food Economy », *loc. cit.*, note 350, p. 98; G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 424, p. 752.

À cette fin, nous analyserons dans un premier temps les règles juridiques encadrant l'accès des Inuit aux ressources fauniques sur les terres publiques du Nunavik et de l'Alaska. Nous nous intéresserons particulièrement à la distribution des droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques en vertu de chacun de ces régimes ainsi qu'aux règles encadrant l'exercice proprement dit des activités de chasse et de pêche des Inuit, par exemple celles concernant les méthodes, les saisons, les lieux et les quotas.

Nous évaluerons ensuite dans quelle mesure l'ordre juridique sécurise l'accès durable des Inuit au territoire et à ses ressources à des fins de production alimentaire. Trois ensembles de menaces à la capacité des Inuit de prélever à long terme les ressources fauniques nécessaires au fonctionnement de leur économie alimentaire feront l'objet d'une attention particulière. La première concerne la vulnérabilité des économies alimentaires inuit aux pouvoirs des gouvernements de restreindre, voire d'anéantir, leurs droits relatifs à l'exercice de leurs activités de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette sur le territoire. La seconde comprend les menaces à la stabilité des droits d'accès des Inuit aux ressources du terroir découlant de l'ordre constitutionnel, notamment du droit constitutionnel à l'égalité et des règles du partage fédératif des compétences. Nous nous intéresserons enfin à la mesure dans laquelle l'ordre juridique protège l'exercice durable par les Inuit de leurs activités de subsistance à l'encontre des impacts négatifs du développement économique du territoire et des ressources naturelles.

Enfin, un troisième chapitre sera consacré à l'analyse de la participation des Inuit aux processus décisionnels encadrant, d'une part, la gestion et l'aménagement du territoire et, d'autre part, la gestion des ressources halieutiques et cynégétiques au Nunavik et en Alaska. Nous nous intéresserons d'abord à la participation des Inuit aux processus décisionnels concernant la réalisation de projets de développement économique sur le territoire et plus particulièrement aux processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du développement. Nous analyserons enfin l'intensité de la participation des Inuit aux institutions de cogestion des ressources fauniques mises en place au Nunavik et en Alaska.

# CHAPITRE I. LE SINGULIER, L'UNIVERSEL ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE: LE STATUT JURIDIQUE DES INUIT ET L'ACCÈS DURABLE AUX RESSOURCES FAUNIQUES

Tant au Nunavik qu'en Alaska, l'exercice par les Inuit de leurs activités de chasse et de pêche sur les terres publiques est encadré par un ensemble fragmenté de régimes juridiques à la fois distincts et enchevêtrés, suivant notamment la nature des espèces prélevées, l'utilisation finale des ressources récoltées, le lieu où l'activité de subsistance est exercée et, dans certains cas, l'identité de la personne qui exerce l'activité concernée. La présente section a pour objet d'analyser ces différents régimes juridiques et leurs interactions dans la perspective de la sécurité alimentaire des Inuit.

Les régimes juridiques du Nunavik et de l'Alaska, tel que nous le verrons à présent, se distinguent significativement quant à l'intensité de la protection qu'ils confèrent à la capacité des Inuit d'accéder aux ressources fauniques. Il suffit de mentionner ici que si la protection des activités de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones constitue l'une des pierres angulaires de la *CBJNQ*<sup>1011</sup> et de l'*ARTIN*<sup>1012</sup>, les activités de subsistance des peuples autochtones de l'Alaska ne bénéficient toujours pas d'une protection juridique particulière, sauf à l'égard de certaines espèces bien spécifiques de la faune, par exemple les mammifères marins<sup>1013</sup>.

Nous présenterons d'abord les régimes juridiques encadrant l'accès des Inuit du Nunavik aux ressources fauniques à des fins de subsistance ainsi que le programme de

Un chapitre entier de la *CBJNQ*, soit le chapitre 24, porte sur les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit. Tel qu'exprimé par Monsieur John Ciacca dans son discours devant l'Assemblée Nationale du Québec sur la philosophie de la *CBJNQ*: « Avec cette Convention, nous verrons s'instaurer dans le Nord québécois un nouveau régime territorial et un autre régime qui respectera les occupations traditionnelles les plus importantes des autochtones: la chasse, la pêche et le trappage. » (voir *CBJNQ*, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XV)

Le chapitre 5 de l'*ARTIN* porte sur les droits d'accès des Inuit aux ressources fauniques dans la région marine du Nunavik. Parmi les principes fondateurs de ce chapitre se trouvent notamment les suivants: « c) les Inuit du Nunavik sont les utilisateurs – traditionnels et actuels – des ressources fauniques et des autres ressources de la RMN [région marine du Nunavik] et ont acquis une connaissance et une compréhension particulières de la région et de ses ressources; g) il est nécessaire d'établir des mécanismes de gestion des ressources fauniques protégeant le plus possible l'économie fondée sur les ressources renouvelables » (*ARTIN*, article 5.1.2).

Voir le *Marine Mammal Protection Act of 1972*, Act of October 21, 1972, Pub. L. No. 92-522, 86 Stat. 1027, 16 U.S.C. §§ 1361-1421h.

soutien aux chasseurs inuit, qui entretient des rapports étroits à la sécurité alimentaire au sein des communautés du Nunavik. Nous comparerons ensuite ces régimes juridiques à ceux encadrant l'exercice des activités de subsistance des Inuit en Alaska. Nous terminerons enfin ce chapitre par une analyse du cadre juridique de l'exploitation commerciale des pêcheries et du gibier par les Inuit au Nunavik et en Alaska.

## 1.1 Des droits d'accès étendus aux ressources fauniques du Nunavik

### 1.1.1 Le droit « d'exploitation » et le « droit de récolte » des Inuit

Les droits de chasse, de pêche et de piégeage 1014 des Inuit du Nunavik sont principalement définis par deux accords de revendications territoriales, soit la *CBJNQ* et l'*ARTIN*, ainsi que par la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec* [ci-après la *LDCP*], laquelle reprend essentiellement les dispositions de la *CBJNQ*. La *CBJNQ* reconnaît aux Inuit un droit d'« exploitation » de la faune sur l'ensemble des terres définies par les lois concernant l'extension des frontières du Québec de 1898 et de 1912 1017. L'*ARTIN*, pour sa part, reconnaît aux Inuit du Nunavik un droit de « récolte » dans la région marine du Nunavik 1018.

<sup>&</sup>lt;sup>1014</sup> Les Inuit ne jouissent d'aucun droit reconnu par l'État canadien de cueillir les plantes et les baies disponibles durant la saison estivale et traditionnellement consommées à des fins alimentaires et médecinales.

<sup>1015</sup> Soulignons que le chapitre 40 de l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut*, précité, note 174, reconnaît des droits particuliers aux Inuit du Québec dans les régions marines qu'ils ont traditionnellement partagées avec les Inuit du Nunavut aux fins de l'exercice de leurs activités de chasse et de pêche. Les Inuit du Nunavik jouissent, dans ces zones, des mêmes droits en matière de récolte des ressources fauniques que ceux que possèdent les Inuit du Nunavut (*Id.*, article 40.2.4). Nous ne discuterons pas plus en détail de ces droits dans le cadre de notre thèse.

Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec, précité, note 40 [ci-après LDCP].

Ouest, Nord et Nord-Est de la Province de Québec (1898), précité, note 538; Loi concernant la délimitation des frontières Nord-Ouest, Nord et Nord-Est de la province de Québec (1898), précité, note 538; Loi concernant la délimitation des frontières Nord-Ouest, Nord et Nord-Est de la province de Québec (1898), précité, note 538; Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava (1912), précité, note 539; Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava (1912), précité, note 539.

La région marine du Nunavik est définie au troisième chapitre de l'ARTIN.

La *CBJNQ* reconnaît aux Inuit du Nunavik, sur l'ensemble du territoire couvert par ses dispositions<sup>1019</sup>, un droit exclusif<sup>1020</sup> d' « exploitation » de la faune défini comme « la chasse, la pêche et le trappage<sup>1021</sup> pratiqués par les autochtones dans le but de capturer ou de tuer des animaux sauvages de toute espèce<sup>1022</sup> [...] à des fins personnelles et communautaires, ou à des fins commerciales liées au commerce de la fourrure et aux pêcheries commerciales. »<sup>1023</sup>.

En plus de l'« usage personnel » des ressources prélevées en vertu du droit d'exploitation, lequel permet aux Inuit de donner, d'échanger et de vendre le produit de leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage au sein de leur « famille » <sup>1024</sup>, l' « usage communautaire » comprend le don, l'échange et la vente des produits des activités de

<sup>&</sup>lt;sup>1019</sup> *CBJNQ*, articles 24.1.28, 24.3.5, 24.12.1 et 24.12.2. Ce territoire est divisé en trois zones: la zone sud, la zone tampon (ou médiane) et la zone nord. Cette dernière est la partie du territoire située au nord du 50 ème parallèle (*CBJNQ*, article 24.12.2 c)). Elle comprend les territoires traditionnels de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit. Le régime de chasse, de pêche et de piégeage du chapitre 24 de la *CBJNQ* s'applique, à quelques exceptions près, dans la zone nord (*CBJNQ*, article 24.12.3 c); *LDCP*, articles 6 et 9). Les Inuit sont en principe les seuls à pouvoir exercer les droits que la *CBJNQ*, telle que confirmée par la *LDCP*, reconnaît indistinctement « aux autochtones » (Cris, Naskapis ou Inuit) ou à certains d'entre eux dans la partie de la zone nord située au nord du 55 ème parallèle et dans les terres de la catégorie I pour les Inuit de Chisasibi situées au sud du 55 ème parallèle (*LDCP*, article 12). Enfin, les Inuit bénéficient de droits concurrents avec les Cris et les Naskapis sur certaines parties du territoire ou encore de droits particuliers de chasse sur des territoires attribués aux Cris ou aux Naskapis, notamment à l'égard du caribou (*LDCP*, articles 13, 13.1, 15 et 15.3).

<sup>1020</sup> CBJNQ, articles 24.3.1 et 24.3.3; LDCP, articles 26 et 27. Cette dernière disposition ajoute que « [l]es autochtones ont collectivement l'exclusivité de l'exercice du droit d'exploitation. » Tel que le souligne Simon Picard, bien que ce droit soit collectif, en ce sens qu'il appartient aux Inuit en tant que collectivité, ce sont les membres de ce groupe, à titre individuel, qui jouissent de son exercice. Ce faisant, ils doivent cependant se soumettre aux règles établies par la communauté (S. PICARD, op. cit., note 54, p. 71). Sur le caractère collectif des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, voir R. c. Marshall, [1999] 3 R.C.S. 533 (Marshall II), par. 17; R. c. Sundown, précité, note 879, par. 36; Andrew SARANCHUCK, Aboriginal and Treaty Rights: Collective or Individual Right?, mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 1997 [non publié].

<sup>&</sup>lt;sup>1021</sup> Bien que la *CBJNQ* utilise le terme « trappage », nous préférerons le terme « piégeage », qui correspond davantage aux prescriptions de la langue française. Voir Marie-Éva DE VILLIER, *Multidictionnaire de la langue française*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Québec/Amérique, 2003, *s.v.* « piéger ».

Soulignons que bien que la *CBJNQ* ne s'applique pas aux régions marines du Nunavik, il y est expressément prévu, en reconnaissance de l'importance des mammifères marins pour les Inuit, que « [l]e régime de chasse, de pêche et de trappage institué conformément aux dispositions du présent chapitre s'applique aux oiseaux migrateurs et aux mammifères marins. » (*CBJNQ*, article 24.14.1). Voir également l'article 24.6.4, lequel prévoit que « [s]ous réserve du principe de conservation et à condition que les populations de mammifères marins le permettent, le principe de la priorité de l'exploitation prévu dans le présent article s'applique à ces espèces. » Ces dispositions ne s'appliqueraient toutefois qu'aux eaux intérieures, tels les estuaires.

<sup>&</sup>lt;sup>1023</sup> CBJNO, articles 24.1.13, 24.3.1 et 24.3.11 a); LDCP, articles 16 et 19.

<sup>&</sup>lt;sup>1024</sup> *CBJNQ*, article 24.1.20; *LDCP*, article 19 al. 2. Le mot « famille » désigne les personnes unies entre elles par les liens du sang, du mariage ou de l'adoption suivant la loi ou suivant les coutumes autochtones (*CBJNQ*, article 24.1.11; *LDCP*, article 19 al. 3).

chasse, de pêche et de piégeage entre les communautés autochtones et leurs membres, selon les usages en cours au 11 novembre 1975<sup>1025</sup>. Ces derniers usages ne permettent cependant ni l'échange ni la vente de poisson et de viande à des allochtones, sauf dans le cas de pêcheries commerciales<sup>1026</sup>. Le droit d'exploitation comprend également les activités de *pêche* et de *piégeage* (et non de chasse) à des fins commerciales<sup>1027</sup>. Les Inuit peuvent ainsi, en vertu de ce droit, vendre sur une échelle commerciale du poisson et des pelleteries (mais non de la viande de gibier) tant à d'autres autochtones (bénéficiaires ou non de la *CBJNQ*) qu'à des allochtones<sup>1028</sup>.

De nombreuses dispositions de la *CBJNQ* ont pour objet de faciliter l'exercice par les Inuit de leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage. Ce faisant, la *CBJNQ* favorise la capacité des Inuit d'accéder en tout temps à l'ensemble du poisson et du gibier dont ils ont besoin à des fins alimentaires. Le droit d'exploitation peut ainsi, en principe, être exercé à toutes les époques de l'année sur l'ensemble du territoire couvert par la *CBJNQ*<sup>1029</sup>, et ce sans qu'il ne soit nécessaire d'obtenir une autorisation administrative préalable (tel un permis)<sup>1030</sup>. Ce droit permet de plus aux Inuit, sous réserve des

<sup>&</sup>lt;sup>1025</sup> *CBJNQ*, articles 24.3.1 et 24.3.11 c); *LDCP*, articles 19 al. 4 et 20. Cette dernière disposition précise que « [d]ans le cas des autochtones vivant dans des établissements non-autochtones, l'usage communautaire se limite au don, à l'échange et à la vente entre eux de produits provenant de l'exercice du droit d'exploitation, conformément aux usages au 11 novembre 1975, et ne comprend pas le don et la vente de tels produits à des communautés cries, inuit ou naskapie ni l'échange avec de telles communautés. »

<sup>1026</sup> CBJNQ, article 24.3.11 c) in fîne; LDCP, article 19. Notons que ces dispositions n'interdisent pas le don du produit des activités de subsistance, y compris du gibier, en faveur des allochtones vivant au sein de communautés inuit. En effet, l'« usage communautaire » des ressources fauniques permet le don, l'échange et la vente des produits des activités de chasse, de pêche et de piégeage au sein et entre les communautés inuit. Or, l'article 24.3.11 c) in fine de la CBJNQ et l'article 19 de la LDCP précisent seulement que l'échange et la vente de poisson et de viande à des allochtones ne sont pas considérés comme des usages communautaires des ressources. Cette disposition n'exclut donc pas le don de poisson et de gibier en faveur des allochtones.

<sup>&</sup>lt;sup>1027</sup> *CBJNQ*, articles 24.1.13; 24.3.11, 24.3.26 et 24.3.27; *LDCP*, articles 19, 30 et 31. Voir *infra* Troisième partie: 1.3.

<sup>&</sup>lt;sup>1028</sup> CBJNQ, article 24.3.11 c) in fine; LDCP, article 19.

<sup>&</sup>lt;sup>1029</sup> *CBJNO*, article 24.3.10; *LDCP*, article 20.

<sup>1030</sup> CBJNQ, article 24.3.18; LDCP, article 25. Ces dispositions prévoient que dans des cas exceptionnels, un bail, un permis, une licence ou un autre type d'autorisation pourront être exigés à des fins de gestion. Les Autochtones ont le droit de les recevoir pour une somme nominale par l'entremise de leur administration locale respective. De plus, un permis pourra être exigé pour l'exploitation des pêcheries commerciales (CBJNQ, articles 24.3.27 et 24.5.4). Nous verrons plus loin que les autorités gouvernementales compétentes pourront restreindre le droit d'exploitation des lnuit dans les circonstances prévues à la CBJNQ (voir infra Troisième partie: 2.1.1.1).

restrictions nécessaires afin d'assurer la sécurité publique<sup>1031</sup>, d'utiliser des méthodes traditionnelles<sup>1032</sup> de chasse, de pêche et de piégeage, de voyager et d'établir les campements nécessaires à l'exercice de leurs activités<sup>1033</sup> et de posséder et de transporter à l'intérieur du territoire les produits de l'exploitation<sup>1034</sup>. Mentionnons que ce droit emporte en outre celui de posséder et d'utiliser tout matériel raisonnablement nécessaire à l'exercice des activités de subsistance, sauf certaines armes et munitions prohibées par voie législative ou réglementaire pour des motifs concernant la conservation des ressources ou la sécurité publique, par exemple les explosifs, le poison et les armes automatiques<sup>1035</sup>.

La capacité des Inuit d'accéder durablement aux ressources fauniques dont ils ont besoin à des fins alimentaires est encore favorisée par le fait qu'ils jouissent d'un droit *exclusif* d'accès aux terres de catégorie I, comportant une superficie de 8151,7 km<sup>21036</sup>, ainsi qu'aux ressources halieutiques et cynégétiques sur les terres de catégorie II, d'une superficie de 81 596 km<sup>21037</sup>. Les non-Inuit ne peuvent exercer des activités de chasse et

<sup>1031</sup> *CBJNQ*, article 24.3.14; *LDCP*, article 18 c).

<sup>&</sup>lt;sup>1032</sup> Ces méthodes doivent à tout le moins avoir été en usage au moment de la signature de la *CBJNQ* le 11 novembre 1975.

<sup>&</sup>lt;sup>1033</sup> *CBJNO*, article 24.3.13; *LDCP*, article 18 b).

Cour suprême du Canada, un droit issu de traité comprend nécessairement l'ensemble des droits raisonnablement accessoires à son exercice (*R. c. Sundown*, précité, note 879, pars. 28 à 30). En conséquence, d'autres droits accessoires à l'exercice du droit d'exploitation et de récolte, bien que n'étant pas expressément prévus à la *CBJNQ*, pourront éventuellement être reconnus aux Inuit (voir S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 72). À titre d'exemple, ce dernier auteur mentionne, en référant à l'arrêt *R. c. Côté*, précité, note 875, le droit d'enseigner les méthodes traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage. Il souligne par contre que la règle des droits accessoires pourrait avoir un impact limité sur le droit d'exploitation des Inuit, la *CBJNQ* prévoyant déjà de nombreux droits accessoires (p. 73).

<sup>1035</sup> CBJNQ, article 24.3.12; LDCP, articles 18 et 94. Sont aussi expressément interdits les armes à feu reliées à des pièges ou commandées à distance, les balles traçantes, les munitions à balles à pointe dure, les fusils à air comprimé et tout autre matériel similaire désigné par des règlements adoptés suivant la recommandation du Comité conjoint, « le tout sous réserve des lois et règlements d'application générale sur le contrôle des armes si ce contrôle vise la sécurité publique et non l'exploitation. » (CBJNQ, article 24.3.12). À ce dernier égard, et tel que nous le verrons en détails plus loin, mentionnons que la sécurité publique et la conservation constituent des objectifs « impérieux et réels » qui pourront dans certaines circonstances justifier une atteinte à des droits issus de traités (R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1113. Voir infra Troisième partie: 2.1.1.1).

Tel que nous l'avons vu dans la partie précédente de notre thèse, la propriété des terres de catégorie I appartient aux corporations foncières inuit (au sujet du régime applicable à ces terres, voir *supra* Deuxième partie: 1.2). Aux fins du chapitre 24 de la *CBJNQ*, les terres de catégorie I sont définies comme la « zone complètement et exclusivement contrôlée par les autochtones, et destinée à leur usage exclusif. » (*CBJNQ*, article 24.3.32).

Les terres de la catégorie II appartiennent au domaine public de la province (*CBJNQ*, article 7.2.1; *LRT*, article 152). Les Inuit ont le droit exclusif de chasser, de pêcher et de piéger sur ces terres (*CBJNQ*, article 7.2.1). Aux fins de l'application du chapitre 24, les terres de catégorie II sont définies comme la « zone dans laquelle les autochtones ont l'exclusivité du droit de chasse et de pêche, y compris le droit d'autoriser des

de pêche sportives sur ces terres qu'à la condition d'obtenir l'autorisation de la corporation foncière intéressée ou encore de respecter les conditions de résidence établies à cette fin par les villages nordiques<sup>1038</sup>. En cas d'affluence inusitée d'allochtones dans une communauté inuit, suivant par exemple la mise en œuvre d'un grand projet de développement et l'afflux de la main d'oeuvre nécessaire en provenance du Sud, le village nordique concerné pourra établir les conditions auxquelles les résidents non-Inuit devront se conformer afin de pratiquer leurs activités de chasse et de pêche sportives<sup>1039</sup>.

Les Inuit doivent cependant partager leurs droits d'accès aux ressources fauniques avec l'ensemble des autres usagers dans les terres de catégorie III, aussi partie du domaine public provincial. Ces terres, d'une superficie d'environ 460 000 km², sont définies de façon négative comme englobant l'ensemble des terres situées au nord du 55<sup>ème</sup> parallèle et qui ne sont pas comprises dans les terres de catégorie I et II<sup>1040</sup>. Les Inuit y bénéficient néanmoins, sous réserve du principe de conservation, d'une priorité d'accès aux ressources

non-autochtones à chasser et à pêcher, sous réserve des dispositions relatives aux remplacements ou aux indemnisations contenues dans les chapitres 5 et 7 de la Convention. » (CBJNO, article 24.3.32).

<sup>&</sup>lt;sup>1038</sup> *CBJNQ*, articles 24.3.32, 24.8.2 et 24.8.4. Nous discuterons plus amplement de ces dispositions et des problèmes qu'elles posent pour la sécurité alimentaire de certains allochtones dans la dernière section de la présente partie (voir *infra* Troisième partie: 3.4). La *LDCP* ajoute que toute personne d'ascendance inuit non admissible aux bénéfices de la *CBJNQ* et qui pratique traditionnellement la chasse, la pêche et le piégeage dans les terres de catégorie I et II peut être autorisée par la corporation foncière inuit intéressée à exercer le droit d'exploitation, mais pour des fins d'usage personnel seulement (*LCDP*, article 38).

<sup>&</sup>lt;sup>1039</sup> *CBJNQ*, article 24.8.5; *LDCP*, article 37 al. 2. Soulignons par ailleurs que les chasseurs et pêcheurs allochtones autorisés à exercer leurs activités de chasse et de pêche sur les terres inuit sont soumis aux lois et règlements fédéraux et provinciaux applicables ainsi qu'aux règlements adoptés par les administrations régionales et locales inuit compétentes (*CBJNQ*, articles 24.8.3 et 24.8.4).

<sup>&</sup>lt;sup>1040</sup> CBJNQ, article 7.3.1; LRT, article 177. Aux fins du chapitre 24, les terres de catégorie III sont définies comme la « zone ouverte aux autochtones et aux non-autochtones, sous réserve des droits, conditions et restrictions fixées par la Convention. » (CBJNQ, article 24.3.32).

fauniques jusqu'à concurrence de leurs « niveaux d'exploitation garantis » <sup>1041</sup>, en plus de droits exclusifs d'accès à certaines espèces de la faune énumérées à la *CBJNO* <sup>1042</sup>.

Le gouvernement doit en outre adopter des règlements afin d'encadrer les activités des allochtones qui pratiquent la chasse et la pêche sportives dans les terres de catégorie III. Ces règlements doivent notamment encadrer le nombre de personnes autorisées à chasser et à pêcher sur ces terres ainsi que les endroits et les époques où elles peuvent le faire, de façon à assurer le respect du principe de conservation et des droits et garanties reconnus aux peuples autochtones par la *CBJNQ* et la *LDCP*<sup>1043</sup>. Pour ce faire, le gouvernement pourra adopter des règlements obligeant les allochtones à utiliser les pourvoiries existantes, à chasser et à pêcher dans des zones spéciales délimitées de façon à minimiser les conflits avec les droits des Inuit et à se faire accompagner, dans la mesure du possible, d'un guide autochtone<sup>1044</sup>.

La priorité reconnue au droit d'exploitation des Inuit sur les terres de catégorie III ainsi que les dispositions visant à mitiger les impacts de la chasse et de la pêche des allochtones sur les Inuit semblent, au premier regard, conférer aux Inuit un accès sécurisé aux terres publiques de la province afin qu'ils puissent prélever les ressources dont ils ont

CBJNQ, articles 24.6.1 et 24.6.2. Les niveaux d'exploitation garantis, établis par des négociations conduites sous l'égide du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, sont principalement fondés sur les résultats d'une étude sur les niveaux d'exploitation accomplie à l'époque de la signature de la CBJNQ (CBJNQ, article 24.6.2 a) et b)). Lorsque la quantité d'une ressource particulière excède les niveaux d'exploitation garantis, l'excédant est distribué de façon à satisfaire les besoins des Inuit et ceux des allochtones liés à la chasse et à la pêche sportives (CBJNQ, article 24.6.3 b)). Si les populations animales sont insuffisantes pour permettre des niveaux d'exploitation égaux aux niveaux garantis, la totalité du tableau de chasse est attribuée aux Inuit, qui peuvent eux-mêmes en redistribuer une partie aux allochtones par le biais de leurs pourvoyeurs reconnus (CBJNQ, article 24.6.3 d)).

<sup>&</sup>lt;sup>1042</sup> *CBJNQ*, article 24.7.1; *LDCP*, articles 33 et 34. Les mammifères et poissons réservés à l'usage exclusif des Inuit sont énumérés à l'annexe 2 du chapitre 24. Les mammifères réservés aux Inuit sont la belette, le castor, le glouton (carcajou), l'hermine, le loup, la loutre, le lynx, la marmotte, la martre, la moufette, l'ours noir, l'ours polaire, le pékan, le phoque d'eau douce, le porc-épic, le rat musqué, le renard et le vison. Les espèces de poisson réservées aux Inuit sont le catostome, la corégone (non-anadrome), l'esturgeon, la laquaiche argentée, la laquaiche aux yeux d'or et la lotte.

<sup>&</sup>lt;sup>1044</sup> LDCP, article 39 al. 2. De plus, lorsque le Comité conjoint établit que la présence dans le territoire d'un ou de plusieurs groupes de travailleurs temporaires, affectés à des travaux de construction et à des travaux connexes, menace le principe de conservation ou encore les droits et les garanties conférés aux Autochtones en matière de chasse et de pêche, le gouvernement doit adopter des règlements concernant la pratique de la chasse et de la pêche sportives pour ce ou ces groupes de travailleurs et les endroits, les installations et services précis que ces travailleurs doivent utiliser. Le Comité conjoint participe à l'élaboration et à la révision de ces règlements et il en surveille la mise en application. (LDCP, article 39 al. 3).

besoin à des fins personnelles, communautaires et commerciales (dans ce dernier cas seulement en ce qui concerne les pêcheries).

La réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit est cependant tributaire, au-delà de la protection juridique formelle de leurs droits d'accès aux ressources fauniques, de la mise en oeuvre effective de ces droits d'accès. Or, il s'impose ici de mentionner qu'il est souvent reproché au gouvernement du Québec de favoriser les intérêts des chasseurs sportifs au détriment des droits et des besoins des Autochtones sur les terres de catégorie III 1045. Le nombre d'agents de conservation au Nunavik s'avérerait en outre insuffisant afin de contrôler les activités de chasse et de pêche sportives des allochtones et des Autochtones sur l'immensité du territoire conventionné, y compris les terres de catégorie II et III 1046. Les garanties offertes aux Inuit par la *CBJNQ* ne favoriseront la sécurité alimentaire des Inuit que si elles sont respectées (dans la lettre et l'esprit) et effectivement mises en oeuvre par les autorités gouvernementales compétentes. Ceci exige, à notre avis, que des mesures soient adoptées afin d'assurer que les activités de chasse et des pêche sportives des allochtones aient un impact minimal sur le droit d'exploitation des Inuit et que les moyens nécessaires soient déployés afin d'assurer, d'une part, la conservation des

Il est entendu que la compétition des chasseurs sportifs, ainsi que les pressions exercées par leurs puissantes associations, sont beaucoup plus fortes en ce qui concerne les Cris que les Inuit, notamment en raison de l'accessibilité accrue de leurs territoires de chasse à partir des collectivités du Sud. Rien ne nous permet cependant de présumer que le gouvernement réagirait différemment aux pressions exercées par les chasseurs sportifs concernant la chasse sur les zones de priorité d'usage inuit. Pour des exemples concrets de conflits entre les intérêts des Autochtones et des chasseurs sportifs allochtones, voir les exemples donnés par Harvey A. FEIT, « The Power and the Responsibility: Implementation of the Wildlife and Hunting Provisions of the James Bay and Northern Quebec Agreement », dans Sylvie VINCENT et Garry BOWERS (dir.), La Convention de la Baie James et Nord Québécois: dix ans après, Montréal, Recherches Amérindiennes au Québec, 1988, p. 74; Thierry RODON, En partenariat avec l'État. Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 194 à 198; Colin H. SCOTT et Jeremy WEBBER, « Conflicts between Cree Hunting and Sport Hunting: Co-Management Decision Making at James Bay », dans Colin H. SCOTT (dir.), Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador, Vancouver, UBC Press, 2001, p. 149.

<sup>1046</sup> T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 194. Tel que souligné dans l'*Entente Sanarrutik*, précité, note 189, conclue en 2002 par la Société Makivik et le Québec, il n'y avait que trois agents de conservation de la faune pour l'ensemble du territoire du Nunavik. Fort de ce constat, le Québec s'engagea alors à embaucher et à former six agents supplémentaires au plus tard de le 1<sup>er</sup> avril 2004, en plus de fournir un financement additionnel à l'Administration régionale Kativik afin de lui permettre de former des adjoints à la protection de la faune. Sur les obligations des gouvernements relatives à la formation et l'embauche d'agents de conservation de la faune, spécialement d'agents autochtones, voir l'article 24.10 de la *CBJNO*.

ressources et, d'autre part, que le droit d'exploitation des Inuit soit effectivement respecté sur le terrain 1047.

Le régime de chasse, de pêche et de piégeage de la *CBJNQ* ne s'applique pas aux régions marines du Nunavik, dans lesquelles les Inuit récoltent plusieurs espèces de poissons et de mammifères marins depuis des temps immémoriaux<sup>1048</sup>. Les ressources fauniques marines, notamment le phoque, le morse et le béluga, sont à la source d'une quantité importante de la viande sauvage et des nutriments consommés par les membres des communautés inuit du Nunavik<sup>1049</sup>. La signature de l'*ARTIN* au mois de décembre 2006 mit fin à l'incertitude juridique qui régnait jusqu'alors en reconnaissant aux Inuit un « droit de récolte » des ressources fauniques<sup>1050</sup> dans la région marine du Nunavik<sup>1051</sup>. Ce droit comprend les « activités d'appropriation ou de tentative d'appropriation des ressources fauniques, y compris de la chasse, du piégeage, de la pêche, de la capture au filet, de la cueillette, du ramassage, notamment des œufs, du harponnage, de l'abattage, de la capture ou de la prise par quelque moyen que ce soit. »<sup>1052</sup> Sous réserve du principe de

<sup>1047</sup> Nous verrons au troisième chapitre de la présente partie que la mise en oeuvre effective du droit d'exploitation requiert la pleine participation des Inuit exerçant ce droit (voir *infra* Troisième partie: 3.1, 3.2, 3.3). L'évaluation de la mise en oeuvre effective du droit d'exploitation des Inuit exigerait l'accomplissement d'entrevues élaborées auprès de chasseurs inuit, des autorités gouvernementales compétentes et des membres du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage. La réalisation de telles recherches dépasse les ambitions de la présente étude. Nos remarques à ce sujet sont donc entièrement fondées sur la littérature secondaire.

<sup>&</sup>lt;sup>1048</sup> Voir la définition du « territoire » prévue à l'article 24.12 de la *CBJNQ*.

<sup>&</sup>lt;sup>1049</sup> Supra Première partie: 2.2.

L'ARTIN définit largement les ressources fauniques comme les « animaux sauvages terrestres, aquatiques, aviaires et amphibiens », la « flore terrestre et aquatique », ainsi que « leurs parties et leurs produits » (article 1.1). Notons que ces dispositions ne s'appliquent pas en principe à la récolte des poissons anadromes frayant au Québec (tel le saumon) (ARTIN, article 5.3.1 et 5.3.6).

Voir la partie 5.3 de l'*ARTIN*. Antérieurement à l'adoption de l'*ARTIN*, les activités de chasse et de pêche dans les régions marines du Nunavik étaient régies par les lois et règlements fédéraux et provinciaux applicables, ainsi que par le régime des droits ancestraux de la common law (voir P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 697-698).

<sup>&</sup>lt;sup>1052</sup> ARTIN, article 1.1.

conservation<sup>1053</sup>, auquel l'ensemble du régime est subordonné, le droit de récolte peut être exercé à des fins de consommation personnelle, communautaire ou commerciale<sup>1054</sup>.

L'ARTIN, contrairement à la CBJNQ pour ce qui concerne les terres de catégorie I et II, ne reconnaît pas aux Inuit, du moins en principe, l'exclusivité du droit d'accès aux ressources fauniques dans la région marine du Nunavik. En vertu de cet accord, les Inuit jouissent plutôt d'un droit d'accès *prioritaire* à la faune marine, qui se transformera en exclusivité dans la seule éventualité où les quantités d'une espèce diminuaient à un tel point que les Inuit ne pourraient satisfaire leurs besoins à moins d'accéder à l'ensemble de la « prise totale autorisée » 1055. Le principe de *priorité* inuit reflète et concilie par ailleurs les objectifs concurrents du régime de gestion des ressources fauniques de l'ARTIN, notamment celui « d'établir un système efficace de gestion des ressources fauniques qui respecte les droits et priorités des Inuit du Nunavik en matière de récolte » et celui d'accorder « aux personnes autres que les Inuit du Nunavik » un accès continu à la faune marine du Nunavik <sup>1056</sup>. Soulignons d'entrée de jeu qu'il est encore prématuré d'évaluer dans quelle mesure l'ARTIN arrive à concilier les intérêts et les besoins concurrents des Inuit et des allochtones sur les ressources fauniques du Nunavik.

<sup>&</sup>lt;sup>1053</sup> ARTIN, articles 5.1.2 h), 5.1.3 b), 5.1.4 et 5.1.5. L'ARTIN définit le principe de conservation de la façon suivante: « a) le maintien de l'équilibre naturel des systèmes écologiques dans la RMN [région marine du Nunavik]; b) le maintien en santé des populations fauniques vitales, de manière à satisfaire les besoins en matière de récolte prévus par le présent chapitre; c) la protection de l'habitat des ressources fauniques; d) la reconstitution des populations de ressources fauniques en déclin et la revitalisation de leur habitat. » (ARTIN, article 5.1.5).

<sup>&</sup>lt;sup>1054</sup> ARTIN, articles 5.2.13, 5.3.15, 5.3.21.1 à 5.3.21.3. L'un des objectifs du système de gestion des ressources fauniques mis en place par l'ARTIN consiste à favoriser les intérêts économiques, sociaux et culturels à long terme des Inuit du Nunavik (ARTIN, article 5.1.3 d)).

La « prise totale autorisée » s'entend, dans le cas d'une espèce, d'un stock ou d'une population, de la quantité de cette ressource faunique pouvant être récoltée après la considération des impératifs liés à la conservation des ressources. Cette « prise totale autorisée » est établie par le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik [ci-après CGRF] conformément aux articles 5.2.9 et 5.2.10 de l'*ARTIN*. Nous verrons en détails les fonctions et les pouvoirs du CGRF dans la prochaine partie de notre thèse (*infra* Troisième partie: 3.3.1).

<sup>1056</sup> ARTIN, articles 5.1.2 f) et 5.1.3 e). Notons toutefois que l'ARTIN comporte des dispositions permettant aux non-Inuit de tuer des animaux sauvages en cas d'urgence. Ainsi, une personne peut tuer un animal sauvage soit pour protéger sa vie ou celle d'une autre personne, soit pour protéger ses biens (ARTIN, article 5.3.32). Une personne peut également, afin d'assurer sa survie, tuer et consommer un animal sauvage (ARTIN, article 5.3.33). Ces dispositions n'ont cependant pas pour effet d'accorder, en vertu de quelque loi d'application générale, une excuse légitime à quiconque tue un animal sauvage par incompétence (ARTIN, article 5.3.34). Enfin, quiconque tue un animal sauvage dans de telles circonstances doit en céder les parties utiles à l'association locale de chasseurs, de pêcheurs et de piégeurs compétente et en aviser le Conseil de gestion des ressources fauniques (ARTIN, article 5.3.35).

Afin de déterminer la portée du droit de récolte des Inuit dans la région marine du Nunavik, il convient d'abord de distinguer les cas où une prise totale autorisée a été établie à l'égard d'une espèce, d'un stock ou d'une population d'une ressource faunique, de ceux où une telle limite n'a pas été fixée. Lorsque aucune prise totale autorisée n'a été établie à l'égard d'une ressource faunique jugée abondante, un Inuk du Nunavik a le droit de récolter cette ressource jusqu'à concurrence de la quantité dont il a besoin pour satisfaire « l'ensemble de ses besoins économiques, sociaux et culturels » 1057. Ces besoins sont évalués en tenant compte des quantités effectivement récoltées par les Inuit, de l'accessibilité et de la disponibilité des ressources fauniques ainsi que de la situation générale des Inuit sur les plans économique, social et culturel 1058.

Dans les circonstances où, pour des motifs liés à la conservation, une prise totale autorisée a été établie par le Conseil de gestion des ressources fauniques [ci-après CGRF] à l'égard de certaines espèces, les Inuit du Nunavik auront le droit de récolter, en priorité sur l'ensemble des autres usagers des ressources, une quantité suffisante pour satisfaire au « contingent de base » fixé par le CGRF à l'égard de ces espèces los Dans l'établissement du contingent de base, le CGRF considère les besoins des Inuit liés à la consommation et à l'utilisation des ressources concernées ainsi qu'à la commercialisation de ces mêmes ressources pour fins de consommation ou d'utilisation *au Nunavik* 1060. Le contingent de base pourra par la suite être ajusté périodiquement par le CGRF lorsqu'il détermine que des quantités supplémentaires doivent être attribuées aux Inuit afin de satisfaire à leurs besoins 1061. Suivant l'importance de ces besoins, le contingent de base « ajusté » pourra

<sup>1057</sup> ARTIN, articles 5.3.1 et 5.3.2.

<sup>&</sup>lt;sup>1058</sup> ARTIN, article 5.3.10.

 $<sup>^{1059}</sup>$  ARTIN, article 5.3.13.1 a). Voir aussi les articles 5.2.12 à 5.2.18.

<sup>&</sup>lt;sup>1060</sup> *ARTIN*, article 5.2.13.

l'établissement de les changements démographiques à l'échelle des communautés et des régions, y compris l'établissement de nouvelles communautés; b) les changements dans les habitudes de consommation et les autres utilisations, y compris les ajustements nécessaires pour tenir compte des activités de commercialisation et du commerce au Nunavik; c) l'importance, sur les plans nutritif et culturel, des ressources fauniques pour les Inuit du Nunavik; d) les fluctuations dans l'accessibilité aux espèces autres que celles visées par l'examen et dans leur disponibilité; e) l'utilisation courante des ressources fauniques à des fins de consommation personnelle par les autres résidants du Nunavik, eu égard à la durée de leur résidence. » (ARTIN, article 5.2.16).

être haussé jusqu'à concurrence de la prise totale autorisée, avec pour conséquence d'accorder aux Inuit un droit d'accès exclusif aux ressources concernées <sup>1062</sup>. Mentionnons par ailleurs qu'il est *présumé* que les Inuit ont besoin de l'ensemble de la prise totale autorisée concernant certaines espèces particulièrement significatives à des fins alimentaire, sociale, culturelle et économique. Il en est ainsi, selon l'*ARTIN*, des pétoncles, des moules, des bélugas, des ours blancs et du duvet d'eider disponible dans les nids de canard <sup>1063</sup>.

Dans tous les cas où les Inuit n'ont pas besoin de l'ensemble de la prise totale autorisée, une fois déduite la part nécessaire afin de combler leur contingent de base, la ressource doit être distribuée selon l'ordre de priorité suivant: une quantité suffisante pour satisfaire la consommation *personnelle* des résidants allochtones du Nunavik et de tous les Inuit en séjour dans la région marine du Nunavik; une quantité suffisante pour permettre la poursuite des activités commerciales autorisées par la loi, y compris la pêche commerciale; une quantité suffisante pour permettre la mise sur pied de projets économiques parrainés par des organisations du Nunavik, y compris les récoltes commerciales, la domestication et l'élevage d'animaux, la reproduction, l'aquaculture et la mariculture; et, enfin, « une quantité suffisante pour permettre d'autres usages, commerciaux, récréatifs ou autres,

100

<sup>&</sup>lt;sup>1062</sup> ARTIN, articles 5.2.17 et 5.3.14. Cette dernière disposition se lit ainsi: « Lorsque la prise totale autorisée est égale ou inférieure au contingent de base ou au contingent de base ajusté, selon le cas, les Inuit du Nunavik ont le droit de récolter l'entière prise totale autorisée. »

ARTIN, articles 5.3.3 et 5.3.7. Il faut noter que selon les lois canadiennes et des conventions internationales auxquelles est partie le Canada, seuls les Inuit peuvent légalement chasser le béluga et l'ours blanc et prélever du duvet d'eider. L'exclusivité inuit est donc consacrée à l'égard de ces espèces (concernant le béluga, voir les articles 32, 83(3) et l'annexe II de la Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, c. 29; voir également le Règlement sur les mammifères marins, D.O.R.S./1993-56; concernant l'ours blanc, voir Agreement on Conservation of Polar Bear, Oslo, Novermber 15, 1973 (Agreement Between the Governments of Canada, Denmark, Norway, Russia and the United States of America), [en ligne] [http://sedac.ciesin.org/entri/texts/polar.bears.1973.html] (dernier accès: juin 2009) (les allochtones ne peuvent chasser l'ours blanc qu'avec l'autorisation des Inuit); enfin, concernant le duvet d'eider, voir l'article 5 de la Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, L.C. 1994, c. 22 et la Convention Between the United States and Great Britain for the Protection of Migratory Birds, Aug. 16, 1916, U.S. Gr. Brit. Art. II, 39 Stat. 1702, 1703 (signée par la Grande-Bretagne au nom du Canada)). À moins qu'une augmentation considérable et imprévue d'une population d'animaux sauvages ne lui impose de le faire, le CGRF ne peut revoir ces présomptions afin de les réfuter que vingt ans après l'entrée en vigueur de l'ARTIN. Par la suite, le CGRF pourra revoir ces présomptions à des intervalles d'au moins cinq ans, à moins que l'une des organisations mentionnées à l'article 5.3.8 de l'ARTIN ne demande une révision de ces présomptions avant l'expiration de ces délais (ARTIN, article 5.3.8).

compte tenu des diverses demandes grevant la ressource et des avantages que peut en retirer l'économie locale du Nunavik et du Nunavut. » 1064

À l'instar de la CBJNO, mentionnons que l'ARTIN comporte un certain nombre de dispositions visant à faciliter l'exercice par les Inuit de leur droit de récolte. Il prévoit d'abord que les Inuit peuvent, en principe, et sous réserve des impératifs liés à la conservation, accéder « en toute liberté et sans aucune restriction » à l'ensemble de la région marine du Nunavik pour y exercer des activités de récolte 1065, à l'exception de certaines zones définies par l'accord<sup>1066</sup>. Aussi, à la condition d'être munis d'une pièce d'identité suffisante 1067, les Inuit peuvent récolter des ressources fauniques à concurrence de la limite quantitative établie par le CGRF<sup>1068</sup> sans être tenus de produire quelque permis ou licence que ce soit 1069. Dans l'exercice de leur droit de récolte, ils peuvent en outre recourir aux méthodes, aux moyens ou aux techniques traditionnelles ou récentes qui ne sont pas incompatibles avec les restrictions adoptées à cet égard par le CGRF, avec les lois d'application générale concernant l'abattage sans cruauté des animaux sauvages, la sécurité publique, le contrôle des armes à feu et la protection de l'environnement 1070.

Enfin, les Inuit du Nunavik peuvent librement « aliéner, vendre, troquer, négocier, échanger, acheter, posséder et donner », à des fins de consommation personnelle, les ressources fauniques récoltées légalement à l'intérieur ou à l'extérieur de la région marine

<sup>1064</sup> Cet ordre de priorité est établi à l'article 5.3.13.1 de l'ARTIN. Dans un autre ordre d'idées, soulignons que ce mode de distribution des ressources fauniques rappelle celui élaboré par la Cour suprême dans l'arrêt R. c. Sparrow, précité, note 627, aux fins du test de justification des atteintes aux droits ancestraux protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. <sup>1065</sup> *ARTIN*, article 5.3.6.

<sup>&</sup>lt;sup>1066</sup> Ces zones sont décrites à l'*ARTIN*, aux articles 5.3.30.1 à 5.3.30.3.

La nature de cette pièce d'identité est déterminée par le CGRF conformément à l'ARTIN, article 5.2.9.

<sup>1068</sup> Soit le contingent de base ou le contingent de base ajusté, établit par le CGRF conformément aux articles 5.2.12 à 5.2.18 de l'*ARTIN*.

<sup>&</sup>lt;sup>1069</sup> ARTIN, article 5.3.18. Les Inuit sont toutefois tenus de se procurer un permis pour l'exercice de leurs activités de pêche commerciale (ARTIN, article 5.3.16) ou pour récolter des espèces de cétacés qui n'étaient pas récoltés de façon régulière au cours de la période de douze mois précédant le 25 octobre 2002 (ARTIN, article 5.3.19). Il est néanmoins prévu que ces permis ne doivent pas être refusés indûment ni être assujettis au paiement de droits excessifs (Id.).

<sup>&</sup>lt;sup>1070</sup> ARTIN, article 5.3.23. L'ARTIN permet au CGRF d'adopter, à certaines conditions, des « limites non quantitatives » aux activités de récolte des Inuit, concernant notamment les saisons de récolte, le sexe, la taille ou l'âge des animaux, ou encore les méthodes de récolte (ARTIN, articles 5.1.1 et 5.2.19 à 5.2.22).

du Nunavik<sup>1071</sup>, et ce auprès des Inuit du Nunavik, des autres Inuit du Canada, ainsi qu'avec les bénéficiaires cris et naskapis de la *CBJNQ*<sup>1072</sup>. Les aliénations de ressources fauniques qui ne s'inscrivent pas à l'intérieur de ces limites, ainsi que la vente ou l'offre de vente de tout ou partie d'oiseaux migrateurs ou de leurs œufs, sont soumis aux lois d'application générale<sup>1073</sup>.

Nous sommes d'avis que la *CBJNQ* et l'*ARTIN* favorisent la sécurité alimentaire des Inuit en renforçant leur capacité d'accéder en tout temps et durablement à une nourriture saine, nutritive et acceptable sur le plan culturel. D'abord, en reconnaissant une priorité absolue à la conservation des ressources fauniques et à la protection de leurs habitats et des écosystèmes, ces deux régimes favorisent la disponibilité à long terme du poisson et du gibier<sup>1074</sup>.

Ensuite, ces régimes juridiques n'imposent qu'un minimum d'entraves à l'exercice par les Inuit de leurs activités liées à la subsistance, eût égard notamment aux saisons et aux endroits où peuvent être exercées ces activités et aux méthodes pouvant être employées 1075. Cet espace d'autodétermination reconnu aux Inuit eut égard à l'exercice de leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage favorise la sécurité alimentaire en leur permettant de récolter la nourriture dont ils ont besoin, tant à l'échelle collective qu'individuelle, conformément à leurs normes juridiques, à leurs coutumes et à leurs croyances, tout en permettant à ces dernières d'évoluer et de s'adapter en fonction des changements dans leurs environnements et leurs sociétés. De surcroît, le fait que les Inuit

<sup>&</sup>lt;sup>1071</sup> Cette disposition doit être interprétée en conformité avec le régime de chasse, de pêche et de piégeage de la *CBJNQ*. Nous pensons ainsi que l'expression « à l'extérieur de la région marine du Nunavik » ne vise pas les ressources prélevées sur le territoire régit par la *CBJNQ*, mais plutôt celles récoltées dans les régions marines autres que celle du Nunavik, par exemple celle du Nunavut. Le contraire aurait en effet pour résultat d'élargir considérablement le droit d'exploitation des Inuit sans le consentement impératif du gouvernement du Québec (*CBJNQ*, article 24.15.1).

<sup>&</sup>lt;sup>1072</sup> ARTIN, article 5.3.21.1. L'organisme gouvernemental compétent pourra exiger d'un Inuk du Nunavik qu'il se procure un permis l'autorisant à transporter des ressources fauniques à l'extérieur de la région marine du Nunavik. Ce permis doit être délivré sur demande, à moins qu'il n'existe des motifs valables de le refuser. De plus, aucun droit ne peut être exigé en contrepartie du permis (ARTIN, article 5.3.21.2).

<sup>&</sup>lt;sup>1073</sup> ARTIN, articles 5.2.21.3 et 5.3.21.4.

<sup>&</sup>lt;sup>1074</sup> G. DUHAIME, A. GODMAIRE et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 12, p. 150-151, 158-159; P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 693-694.

Nous évaluerons au prochain chapitre la portée des pouvoirs réglementaires du gouvernement concernant les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit (voir *infra* Troisième partie: 2.1).

aient le droit de récolter des ressources fauniques à des fins communautaires et, dans certaines limites, à des fins intercommunautaires, favorise la sécurité alimentaire individuelle et collective en permettant aux personnes qui exercent la chasse et la pêche de partager largement le fruit de leurs activités au sein de leur communauté <sup>1076</sup>.

Enfin, la *CBJNQ* et l'*ARTIN* promeuvent la sécurité alimentaire des Inuit en les protégeant, du moins sur un plan strictement formel, à l'encontre de la compétition pour l'accès aux ressources fauniques alimentée par les chasseurs et les pêcheurs sportifs et commerciaux. La *CBJNQ* reconnaît en effet aux Inuit des droits d'accès *exclusifs* aux ressources fauniques sur près de 89 718 km², soit environ la superficie du territoire de l'Autriche, en plus de droits *prioritaires* (et exclusifs, eut égard à certaines espèces de la faune) sur des terres d'une superficie d'environ 460 000 km², ce qui excède la superficie de l'Allemagne. Ajoutons de plus que l'*ARTIN* reconnaît aux Inuit des droits d'accès prioritaires étendus aux ressources fauniques marines, fort significatives dans les régimes alimentaires inuit.

La capacité durable des Inuit d'accéder aux ressources fauniques n'est pas seulement favorisée par certains aspects des régimes de chasse, de pêche et de piégeage de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*. Il en est ainsi, comme nous le verrons à présent, du programme de soutien aux chasseurs inuit mis en place par la *CBJNQ*.

#### 1.1.2 Le programme de soutien aux chasseurs inuit

Les économies alimentaires des communautés inuit du Nunavik ainsi que la capacité de leurs membres d'accéder aux produits de la chasse et de la pêche sont encore renforcées par le programme d'aide aux Inuit pour leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage créé par le chapitre 29 de la *CBJNO*<sup>1077</sup> [ci-après « programme d'aide aux

 $<sup>^{1076}</sup>$  À la condition que ces règles garantissent à tous, sans discrimination, un accès égal à toute la nourriture dont ils ont besoin.

Voir les articles 29.0.5 à 29.0.21 du chapitre 29 de la *CBJNQ*, portant sur le « Développement économique et social des Inuit » et la *Loi sur le programme d'aide aux Inuit bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois pour leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage*, précité, note 185 [ci-après *LPAI*]. Au sujet de ce programme, voir aussi M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 216 à 242;

chasseurs »]. Nous avons déjà mentionné que l'exercice contemporain des activités de subsistance des Inuit requiert une mobilisation substantielle de capital, afin notamment d'acquérir et d'entretenir le matériel nécessaire à l'exercice des activités de chasse, de pêche et de piégeage 1078. Le programme de soutien aux chasseurs vient en partie palier ces difficultés en finançant, à certaines conditions, les dépenses nécessaires à l'exercice de ces activités 1079.

Ce programme a pour objectifs « de favoriser, d'encourager, de perpétuer, comme mode de vie, les activités de chasse, de pêche et de piégeage des bénéficiaires et d'assurer, aux communautés inuit, un approvisionnement en produits provenant de ces activités. » <sup>1080</sup> Les montants versés en vertu du programme ne peuvent être utilisés qu'aux fins énumérées à la loi, y compris l'exercice des activités de chasse, de pêche et de piégeage; l'achat, la fabrication, la construction, l'entretien et la réparation de tout équipement et matériel communautaires nécessaires pour l'exercice de la chasse et de la pêche; l'accès à des régions éloignées afin d'y exercer des activités de subsistance; la commercialisation des produits et sous-produits des activités de chasse, de pêche et de piégeage; et l'utilisation des services de chasseurs et de pêcheurs inuit à des fins communautaires <sup>1081</sup>.

Entièrement financé par le Québec<sup>1082</sup>, le programme d'aide aux chasseurs est géré par l'Administration régionale Kativik et administré au niveau local par les villages

Gérard DUHAIME, « La chasse subventionnée: tradition et modernité », (1990) 31 Recherches Sociographiques 45; T. MARTIN, op. cit., note 25, p.96 à 117.

<sup>&</sup>lt;sup>1078</sup> T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 102.

<sup>1079</sup> Id

<sup>1080</sup> LPAI, article 2. Notons qu'à l'origine, le programme fut plutôt conçu comme un programme d'assistance aux personnes dans le besoin. L'objectif consistait alors à « garantir un approvisionnement en produits de la chasse, de la pêche et du trappage aux Inuit défavorisés, incapables de chasser, de pêcher et de trapper ou d'obtenir ces produits par d'autres moyens. » (CBJNQ, article 29.0.5). Tel que défini aujourd'hui, le programme doit profiter à l'ensemble des membres des communautés inuit. Autrement dit, de sa conception à sa mise en oeuvre, le programme s'est « universalisé » (voir G. DÜHAIME, « La chasse subventionnée », loc. cit., note 1077, p. 47, 52, 54 et T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 99-100).

<sup>&</sup>lt;sup>1081</sup> LPAI, article 2, pars. 1 à 3, 5 et 11. Pourront être financées, entre autres, les activités suivantes: l'organisation d'opérations de recherche et de sauvetage pour les bénéficiaires exerçant les activités de chasse, de pêche et de piégeage; la fabrication domestique d'objets artisanaux à partir des produits et de sousproduits provenant des activités de chasse, de pêche et de piégeage; la participation des bénéficiaires à des cours de collectage, de classement et de commercialisation des fourrures; la collaboration des bénéficiaires à la préservation, à l'amélioration et au rétablissement de l'habitat des espèces et l'utilisation des services.

 $<sup>^{1082}</sup>$  LPAI, articles 5 et 6.

nordiques (soit les organisations municipales du Nunavik)<sup>1083</sup>. Ce sont les villages qui décident de quelle façon leur subvention sera dépensée, en fonction des besoins des membres de la communauté et toujours dans la perspective d'encourager les Inuit à chasser et à distribuer la viande du terroir au sein de leur communauté <sup>1084</sup>. Dans certains villages, dont Kuujjuarapik et Umiujaq, les chasseurs et pêcheurs qui le désirent peuvent se rendent au « congélateur municipal » pour y céder tout ou partie de leurs prises en contrepartie d'une somme d'argent destinée à rembourser une partie du coût de leur expédition de chasse <sup>1085</sup>. Les produits sont payés au poids ou à l'unité, selon les règles et les prix

<sup>&</sup>lt;sup>1083</sup> *LPAI*, articles 9 et 10. Sur la latitude dont jouissent les Inuit dans la gestion de ce programme, voir G. DUHAIME, « La chasse subventionnée », *loc. cit.*, note 1077 et T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 101 à 108. Au sujet de l'Administration régionale Kativik, voir la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q. c. V-6.1, articles 239 et suivants. Chaque année, le gouvernement du Québec verse à l'Administration régionale Kativik une subvention, dont la somme est déterminée en fonction du nombre d'habitants et du coût de la vie (*LPAI*, articles 5 et 6). L'Administration régionale Kativik retient 15% du montant de la subvention afin de financer le fonctionnement du programme (*LPAI*, article 5, al. 1, par. 4 et article 8 par. 1). Elle distribue ensuite le reste de la subvention entre les villages inuit au prorata de leur population (*LPAI*, article 8 par. 2).

<sup>&</sup>lt;sup>1084</sup> *LPAI*, article 12.

<sup>1085</sup> M. CHABOT, op. cit., note 25, p, 181; G. DUHAIME, « La chasse subventionnée », loc. cit., note 1077; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 102. Le choix du mot « cession » plutôt que « vente » n'est pas fortuit. Tel que l'explique Thibault Martin: « La somme reçue varie en fonction des espèces et de la quantité de gibier cédé. La valeur monétaire attribuée à chaque espèce est fixée chaque année par les responsables locaux du programme. Bien qu'il y ait échange d'argent entre le chasseur et le responsable du programme qui réceptionne le gibier, la transaction n'est pas un échange commercial. Il n'y a pas vente, car la somme reçue n'est pas un prix d'achat fixé par le marché; elle est plutôt déterminée par le souci des administrateurs de couvrir une partie des frais engagés par l'expédition de chasse. L'argent reçu est, en somme, une indemnité, de même nature que celle que reçoivent les agriculteurs, pêcheurs ou les compagnies forestières pour faire face aux coûts d'exploitation élevés de leur activité. » (T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 102). Au sujet des règles encadrant la fixation des indemnités, voir T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 104-105. Essentiellement, « le montant des indemnités est fixé de manière à favoriser des prélèvements modérés et répartis tout au long de l'année » plutôt que suivant les lois de l'offre et de la demande. Par ailleurs, tel que le démontrent certaines études, la grande majorité des chasseurs ne font aucun profit en participant au programme. Au contraire, l'indemnité qui leur est versée n'est souvent pas suffisante pour couvrir l'ensemble des dépenses encourues afin d'exercer leurs activités de chasse (T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 105. Voir aussi M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 181). Suivant l'étude de par Marcelle Chabot sur le fonctionnement du programme dans deux communautés du Nunavik (dont l'identité ne fut pas divulguée par l'auteure afin de préserver l'anonymat des informateurs clés), plus de 80% des ménages empochent moins de 2000 \$ et un très faible nombre a gagné plus de 5000 \$. Le programme ne procurerait des revenus substantiels qu'à une minorité de participants (M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 220). Selon au moins une auteure, le programme devrait être qualifié d'« hybride », « [...] for it is neitheir truly involved in market exchange nor truly a reflection on the reciprocal exchange that has been central to the vernacular economy of Inuit. » (Nicole GOMBAY, « The Commoditization of Country Foods in Nunavik: A Comparative Assessment of its Development, Applications and Significance », (2005) 58(2) Arctic 115, p. 123). Ces nuances sont significatives du fait que pour plusieurs inuit du Nunavik, la vente de gibier constitue une activité inacceptable sur le plan culturel (Id., p. 120-121; T. MARTIN, op. cit., note 25, p. 106). Le fait que les Inuit ne conçoivent pas le programme d'aide aux chasseurs comme une entreprise à but lucratif explique pourquoi une majorité d'entre eux préfère y céder leur gibier plutôt que de le vendre à profit auprès d'autres

déterminés par le conseil municipal<sup>1086</sup>. D'autres villages préfèrent utiliser une partie de leur subvention afin d'embaucher un certain nombre de chasseurs à honoraires, ce qui permet d'assurer un approvisionnement continu en nourriture<sup>1087</sup>. En outre, un village pourra décider une année donnée d'investir une partie de sa subvention dans de coûteux équipements de chasse et de pêche, par exemple dans un bateau de pêche communautaire, et de verser un montant moindre aux chasseurs<sup>1088</sup>. La viande et le poisson cédés au « congélateur municipal » sont ensuite entreposés et laissés gratuitement, à titre de « bien public », à la disposition de toute personne qui en a besoin<sup>1089</sup>.

Ce programme innovateur contribue de façon significative à la sécurité alimentaire des Inuit. Il permet d'abord de palier en partie à la cherté des activités de chasse, de pêche et de piégeage, notamment au coût exorbitant de l'équipement nécessaire à l'exercice contemporain de ces activités, dont les armes à feu, les munitions, les véhicules motorisés et l'essence<sup>1090</sup>. Ce faisant, il participe au maintien des réseaux formels *et* informels de distribution de la nourriture<sup>1091</sup>. De fait, en participant au programme, les chasseurs peuvent financer leurs activités de subsistance, le produit desquelles sera en partie distribué au sein de leur famille et de leur communauté par le biais des réseaux coutumiers de partage<sup>1092</sup>. Le programme assure ensuite aux personnes qui, pour divers motifs, sont incapables de se procurer elles-mêmes du gibier et du poisson, dont plusieurs personnes âgées et mères monoparentales, d'obtenir gratuitement la nourriture dont elles ont besoin en se rendant au « congélateur communautaire ». Selon un résidant de Kuujjarapik:

institutions à vocation capitaliste, dont la Nunavik Arctic Foods Incorporated (M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 196; N. GOMBAY, loc. cit., note 1085, p. 123).

<sup>1086</sup> G. DUHAIME, « La chasse subventionnée », loc. cit., note 1077.

<sup>&</sup>lt;sup>1087</sup> Voir M. CHABOT, op. cit., note 25, p. 185.

<sup>&</sup>lt;sup>1088</sup> *Id.* Selon cette auteure, entre 1983 et 1995, une grande partie des sommes octroyées aux villages (soit environ 43%) a été affectée à l'acquisition d'équipements. Depuis 1994, ce type de dépenses a fortement diminué au profit de l'argent versé aux chasseurs, ce qui pourrait indiquer que l'acquisition d'équipement est en voie d'être complétée.

G. DUHAIME, « La chasse subventionnée », *loc. cit.*, note 1077; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 103.

<sup>&</sup>lt;sup>1090</sup> M. CHABOT, « Economic Changes, Household Strategies, and Social Relations », *loc. cit.*, note 25, p. 25; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 102.

<sup>&</sup>lt;sup>1091</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 187, 221.

<sup>&</sup>lt;sup>1092</sup> À titre d'illustration, un chasseur inuit expliquait ainsi sa façon de gérer ses récoltes et l'utilité qu'il trouve au programme de soutien aux chasseurs: « I bring my seals to the community freezer but I keep some for my family. I put some in our own personal freezer. I give some to my sister, my daughter, and to other people […] I hunt and my wife gives away the meat [laughing]! I usually keep half of what I take, sometimes more, sometimes less. » (cité dans M. CHABOT, « Economic Changes, Household Strategies, and Social Relations », *loc. cit.*, note 25, p. 25).

Tout le monde va au congélateur pour chercher de la viande, je ne connais personne qui dirait le contraire [...] Il y a même des familles qui ne pourraient pas survivre sans lui. 1093

Ce témoignage est confirmé par celui d'une femme de cette même communauté, qui exprimait sa dépendance au « congélateur communautaire » dans les termes suivants:

Je n'ai pas de mari. Dans ma famille presque personne ne chasse. Le seul argent que j'ai c'est l'assistance sociale, comment je pourrais nourrir mes enfants s'il n'y avait pas de congélateur? 1094

En somme, dans l'ensemble, nous estimons que les régimes juridiques encadrant les droits relatifs à la subsistance des Inuit du Nunavik, auquel il faut ajouter le programme de soutien aux chasseurs, sécurisent significativement la capacité des Inuit d'accéder en tout temps aux ressources du terroir et favorisent de ce fait leur sécurité alimentaire. Nous verrons à présent que la situation des Inuit de l'Alaska est loin d'être aussi reluisante, leurs droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques souffrant d'une vulnérabilité considérable.

<sup>1094</sup> *Id*.

<sup>1093</sup> Ce témoignage est reproduit dans T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 107.

#### 1.2 L'accès fragilisé des Inuit de l'Alaska aux ressources fauniques

# 1.2.1 La « priorité rurale » et la compétition pour l'accès aux ressources fauniques 1095

Les Inuit de l'Alaska, contrairement à ceux du Nunavik, ne bénéficient pas, du moins de façon générale 1096, de droits d'accès particuliers aux ressources halieutiques et cynégétiques sur les terres du domaine public. De fait, aucun droit de chasse et de pêche ne leur fut reconnu en contrepartie de l'extinction de leurs droits ancestraux par l'*ANCSA* 1097. Après l'adoption de cette loi, la subsistance autochtone en Alaska se retrouva pratiquement dénuée de toute protection juridique. La construction du pipeline trans-Alaska durant les années 1970 et l'accroissement rapide de la population qui en a résulté imposa une pression considérable sur les activités de subsistance des Autochtones et fut à la source de nombreux conflits entre ces derniers et les nouveaux arrivants 1099.

<sup>&</sup>lt;sup>1095</sup> Le contenu de cette sous-section fut en partie publié dans S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME *et al.*, *loc. cit.*, note 30.

<sup>1096</sup> Nous verrons plus loin que les Autochtones de l'Alaska bénéficient de certains droits spéciaux en vertu du *Migratory Bird Treaty Act* (16 U.S.C. § 703), telle que modifiée par la *Migratory Bird Treaty Reform Act of 2004*, Pub. L. No. 108-447, 118 Stat. 2809, 3071 (2004)), du *Marine Mammal Protection Act of 1972*, précité, note 1022, et de l'*Endangered Species Act of 1973*, Pub. L. 93-205, 87 Stat. 884 (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. § 1531 (2000)).

<sup>1097</sup> Notons qu'au cours des débats concernant l'ANCSA, le Congrès a reconnu l'impératif de la protection juridique des activités de subsistance des peuples autochtones, alors menacées par l'accroissement de la population et la pression accrue pour l'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques. Le projet de loi proposé par le Sénat comportait une disposition imposant au Secrétaire de l'Intérieur de protéger la subsistance sur les terres publiques fédérales. Cette disposition ne fut cependant pas retenue dans la version finale de la loi. La préoccupation du Conference Committee pour les activités de subsistance des Autochtones fut clairement révélée dans le passage suivant de son rapport: « The Senate amendment to the House bill provided for the protection of the Native peoples' interest in and use of subsistence resources on the public lands. The conference committee, after careful consideration, believes that all Native interests in subsistence resource lands can and will be protected by the Secretary through the exercise of his existing withdrawal authority. The Secretary could, for example, withdraw appropriate lands and classify them in a manner which would protect Native subsistence needs and requirements by closing appropriate lands to entry by non-residents when the subsistence resources of these lands are in short supply or other wise threatened. The Conference Committee expects both the Secretary and the State to take any action necessary to protect the subsistence needs of the Natives. » (H.R. Rep. No. 92-746, p. 4 (1971), réimprimé dans 1971 U.S.C.C.A.N. 2247, 2250). Voir D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 283 à 285.

Rappelons que les Autochtones de l'Alaska réfèrent au terme « subsistance » non pas en son sens minimal de « pourvoir à ses besoins », mais plutôt afin de désigner un mode de vie. Pour un excellent compte rendu de la « subsistance » du point de vue des Autochtones de l'Alaska, voir T.R. BERGER, *op. cit.*, note 131, p. 48 à 72. Le chapitre pertinent est d'ailleurs intitulé « Subsistence : More than Survival ».

<sup>&</sup>lt;sup>1099</sup> S. HAYCOX, op. cit., note 72, p. 5; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, op. cit., note 58, p. 260-261.

1980. réponse aux préoccupations exprimées par les groupes En en environnementalistes et les peuples autochtones, le Congrès adopta l'ANILCA<sup>1100</sup>. Cette loi est surtout connue pour avoir transféré dans le système national de conservation plus de 104.3 millions d'acres de terres (soit environ 422 087 km²), principalement à titre de parcs et de monuments nationaux, de forêts nationales, d'aires de conservation et de réserves fauniques, faisant d'elle l'une des législations environnementales les plus ambitieuses de l'histoire américaine 1101. Elle comporte ensuite des dispositions inédites visant à protéger « le mode de vie de subsistance »<sup>1102</sup> des personnes résidant dans les régions rurales de l'Alaska qui, du moins au sein de plusieurs de ces régions, sont majoritairement autochtones 1103.

La justification de ces dispositions est clairement formulée dans la déclaration d'intention du Congrès, suivant laquelle:

> [...] the continuation of the opportunity for subsistence uses by rural residents of Alaska, including both Natives and non-Natives, on the public lands and by Alaska Natives on Native lands is essential to Native physical, economic, traditional and cultural existence and to non-Native physical, economic, traditional and social existence. 1104

Reconnaissant le rapport entre la protection de la subsistance et la sécurité alimentaire, le Congrès ajoute que « [...] in most cases, no practical alternative means are available to replace the food supplies and other items gathered from fish and wildlife which supply rural residents dependent on subsistence uses. » 1105

Alaska National Interest Lands Conservation Act, précité, note 135 [ci-après ANILCA].

<sup>&</sup>lt;sup>1101</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3101. Voir aussi S. HAYCOX, op. cit., note 72, p. 119; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, op. cit., note 58, p. 234 à 237.

<sup>1102</sup> L'ANILCA réfère à la protection du « subsistence way of life » des personnes résidant dans les régions rurales de l'Alaska (voir notamment 16 U.S.C. § 3111 (5)).

<sup>&</sup>lt;sup>1103</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3101 (c). À l'origine, l'ANILCA devait reconnaître aux Autochtones de l'Alaska une priorité d'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance, et non aux résidants des régions rurales de l'Alaska. Tel que l'écrit la Cour d'appel fédérale dans Hoonah Indian Association v. Morrison, 170 F.3d 1223 (9th Cir. 1999), citant sa décision antérieure Kenaitze Indian Tribe v. Alaska, 860 F.2d 312, à la p. (9th Cir. 1988): « [E]arlier drafts of the statute 'protected' only subsistence uses by Native Alaskans,' but 'Congress broadened the preference to include all 'rural resident' to avoid state constitutional concerns. » <sup>1104</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3111 (1). Sur les objectifs de ce chapitre de l'ANILCA, voir Native Village of Quinhagak v. United States, 35 F.3d 388, aux pages 394-395 (9th Cir. 1994). <sup>1105</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3111 (2).

Suivant ces constatations, le Congrès reconnut aux résidants des régions rurales de l'Alaska une priorité d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques aux fins de l'exercice de leurs activités de subsistance, opposable notamment aux usagers sportifs et commerciaux des ressources fauniques 1106. L'ANILCA définit la subsistance comme suit:

[...] the customary and traditional uses by rural Alaska residents of wild, renewable resources for direct personal or family consumption as food, shelter, fuel, clothing, tools, or transportation; for the making and selling of handicraft articles out of nonedible byproducts of fish and wildlife resources taken for personal or family consumption; for barter, or sharing for personal or family consumption; and for customary trade. 1107

Cette priorité ne bénéficie donc pas à l'ensemble des communautés rurales de l'Alaska. Encore faut-il qu'il puisse être démontré que leurs résidants font un usage « coutumier et traditionnel » des ressources fauniques. Le Federal Subsistence Board 1108 considère à cette fin une série de critères, dont la durée de l'usage continu d'une ressource faunique au sein de la communauté et de la région concernée, le recours à des méthodes de chasse et de pêche caractérisées par la recherche d'une économie de temps, d'effort et de coût, et l'importance du partage ou de la distribution du poisson et du gibier au sein d'une communauté identifiable de personnes 1109. Dans l'éventualité où une ressource se raréfiait au point qu'il faille imposer des restrictions aux usages de subsistance, un ordre de priorité devrait être établi entre les usagers

<sup>&</sup>lt;sup>1106</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3114. <sup>1107</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3113.

<sup>&</sup>lt;sup>1108</sup> Le Federal Subsistence Board est une entité administrative chargée de mettre en œuvre le Federal Subsistence Management Program. Ce programme est administré par plusieurs agences du gouvernement américain, soit le US Fish and Wildlife Service, le USDA Forest Service, le National Park Service, le Bureau of Indian Affairs et le Bureau of Land Management. Pour de plus amples informations sur ce programme, voir [en ligne] [http://alaska.fws.gov/asm/index.cfm](juin 2008).

<sup>1109 50</sup> C.F.R. § 100.16(b). Cette disposition se lit en partie comme suit: « (a) The Board shall determine which fish stocks and wildlife populations have been customarily and traditionally used for subsistence. These determinations shall identify the specific community's or area's use of specific fish stocks and wildlife populations. [...] b) A community or area shall generally exhibit the following factors, which exemplify customary and traditional use. [...]: (1) A long-term consistent pattern of use, excluding interruptions beyond the control of the community or area; (2) A pattern of use recurring in specific seasons for many years; (3) A pattern of use consisting of methods and means of harvest which are characterized by efficiency and economy of effort and cost, conditioned by local characteristics; (4) The consistent harvest and use of fish and wildlife as related to past methods and means of taking; near, or reasonably accessible from the community or area; (5) A means of handling, preparing, preserving, and storing fish or wildlife which has been traditionally used by past generations, including consideration of alteration of past practices due to recent technological advances, where appropriate; (6) A pattern of use which includes the handing down of knowledge of fishing and hunting skills, values and lore from generation to generation; (7) A pattern of use in which the harvest is shared or distributed within a definable community of persons; and (8) A pattern of use which relates to reliance upon a wide diversity of fish and wildlife resources of the area and which provides substantial cultural, economic, social, and nutritional elements to the community or area. »

suivant leur dépendance (coutumière et directe) à la ressource, la proximité du lieu de leur résidence aux ressources dont ils dépendent à des fins de subsistance et la disponibilité d'autres ressources pouvant être consommées à des fins de subsistance 1110.

Soulignons que la priorité reconnue à la « subsistance » ne s'applique que lorsque les activités de chasse et de pêche sont exercées sur les terres publiques *fédérales*, lesquelles représentent environ 59% de la superficie totale de l'Alaska<sup>1111</sup>. Afin d'éviter le dédoublement du système de gestion des ressources fauniques et de permettre à l'Alaska de gérer les ressources fauniques sur l'ensemble de son territoire, l'*ANILCA* prévoit que l'état pourra obtenir juridiction relativement à l'exercice de la chasse et de la pêche de subsistance *sur les terres fédérales* en adoptant une loi comportant un système de priorités similaire à celui établi par le Congrès<sup>1112</sup>. En 1978, anticipant l'adoption de l'*ANILCA*, l'Alaska adopta un tel système et obtint en conséquence le pouvoir de réglementer les activités de chasse et de pêche sur la totalité de son territoire<sup>1113</sup>.

Tel que nous le verrons avec plus de détails au prochain chapitre, la reconnaissance d'une priorité d'accès aux résidants des régions rurales pour l'exercice de leurs activités de chasse et de pêche de subsistance fut à la source d'un vif mécontentement chez les chasseurs et pêcheurs sportifs et commerciaux et leurs puissantes associations. Dès le début des années 1980, ces derniers entreprirent d'ailleurs d'attaquer systématiquement la constitutionnalité de l'*ANILCA* et des lois et règlements de l'Alaska reconnaissant aux résidants des régions rurales un droit prioritaire d'accès aux ressources fauniques. Leurs victoires contre l'Alaska hypothèquent toujours significativement la gestion intégrée de la faune en Alaska ainsi que la capacité des Autochtones d'accéder à l'ensemble du poisson et du gibier dont ils ont besoin à des fins de subsistance.

<sup>&</sup>lt;sup>1110</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3114.

lesquelles s'appliquent l'*ANILCA*, voir *Alaska v. Babbitt*, 72 F.3d 698 (9<sup>th</sup> Cir. 1995), cert. denied 517 U.S. 1187 (1996), et D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 202; T. HULL et L. LEASK, *loc. cit.*, note 149, p. 6; C.-M. NASKE et H.E. SLOTNICK, *op. cit.*, note 58, p. 236. La définition des « terres publiques » exclue expressément les terres des corporations autochtones sélectionnées en vertu de l'*ANCSA* (16 U.S.C. § 3102 (3); *Angoon v. Hodel*, 803 F.2d 1016, aux p. 1027 à 1029 (9th Cir. 1986)).

Alaska Stat. § 16.05.940 (1978). La version actuelle de cette disposition se trouve à Alaska Stat. § 16.05.930 (e).

Dans l'affaire *McDowell v. Alaska*<sup>1114</sup>, s'appuyant sur les dispositions de la constitution de l'Alaska consacrant le droit à l'égalité dans l'accès aux ressources naturelles de l'État<sup>1115</sup>, des chasseurs et pêcheurs sportifs contestèrent avec succès la constitutionnalité de la priorité rurale à la subsistance reconnue par l'*Alaska Fish and Game Code*<sup>1116</sup>. Suivant cette décision charnière, *tous* les citoyens de l'Alaska doivent pouvoir bénéficier sur un pied d'égalité d'une priorité d'accès aux ressources fauniques sur les terres publiques de l'État aux fins de l'exercice de leurs activités de subsistance, peu importe leur lieu de résidence<sup>1117</sup>.

Depuis lors, le gouvernement fédéral a peu à peu repris sa juridiction sur les activités de subsistance exercées sur les terres publiques fédérales<sup>1118</sup>. Les activités de chasse et de pêche de subsistance en Alaska sont ainsi réglementées par deux régimes juridiques distincts, l'un étatique et l'autre fédéral, leur sphère de juridiction respective étant délimitée par la propriété du territoire: l'*ANILCA* encadre les activités de subsistance des « résidants ruraux »

<sup>1114</sup> *McDowell v. Alaska*, précité, note 153. Pour une contestation antérieure de la validité d'un règlement de l'Alaska reconnaissant une priorité d'accès aux ressources fauniques en faveur des résidants des régions rurales, voir *Madison v. Alaska Dep't of Fish & Game*, précité, note 151.

Plusieurs sections de l'article VIII de *l'Alaska Constitution* interdisent la création de droits spéciaux ou de privilèges concernant l'accès aux ressources naturelles de l'État. La section 3 de l'article VIII se lit comme suit: « [w]herever occurring in their natural state, fish, wildlife and waters are reserved to the people for common use. ». La section 15 prévoit pour sa part que « [n]o exclusive right or special privilege of fishery shall be created or authorized in the natural waters of the State. ». Enfin, la section 17 affirme que « [l]aws and regulations governing the use or disposal of natural resources shall apply equally to all persons similarly situated with reference to the subject matter and purpose to be served by the law or regulation. »

<sup>1116</sup> Ce code se trouve au chapitre 5 du titre 16 des lois de l'Alaska (*Alaska Stat.* §§ 16.05.010 et suivantes).

1117 *McDowell v. Alaska*, précité, note 153, p. 10-11. Cette décision fut ultérieurement confirmée par la Cour suprême de l'Alaska dans *Alaska* y Morre, précité, note 153

suprême de l'Alaska dans *Alaska v. Morry*, précité, note 153.

1118 *Temporary Subsistence Management Regulations for Public Lands in Alaska*, 55 Fed. Reg. 27, 114 (June 29, 1990). Le gouvernement fédéral refusa à l'origine de reconnaître sa compétence sur les eaux navigables, affirmant que ces dernières ne constituent pas des « terres publiques » au sens de l'ANILCA. (Id., p. 27, 115). Cette interprétation restrictive de l'ANILCA donna lieu à une longue saga judiciaire menée par Katie John, membre de la communauté athapasca de Copper River (voir notamment *Alaska v. Babbitt*, précité, note 1111; John v. United States, 247 F.3d 1032 (9th Cir. 2001). Dans Alaska v. Babbitt, précité, note 1111, la juridiction fédérale fut étendue à toutes les eaux, qu'elles soient ou non navigables, dans lesquelles le gouvernement fédéral possède un intérêt en vertu de la « doctrine des eaux réservées » (« reserved water rights doctrine ») (Id., p. 703-704). Selon cette doctrine: « [...] when the United States withdraws its lands from the public domain and reserves them for a federal purpose, the United States implicitly reserves appurtenant waters then unappropriated to the extent needed to accomplish the purpose of the reservation. » (Id., p. 703, citant Cappaert v. United States, 426 U.S. 128, à la p. 138 (1976)). Voir à ce sujet Subsistence Management Regulations for Public Lands in Alaska, Subpart A, B, C, D, Redifinition to Include Waters Subject to Subsistence Priority, Final Rule, 64 Fed. Reg. 1276 (Jan. 8, 1999)). Les agences fédérales chargées de mettre en œuvre l'ANILCA assument la responsabilité d'identifier les eaux concernées (voir 36 C.F.R. § 242.3) (disposition portant sur l'identification des eaux sur lesquelles s'étend la juridiction du gouvernement fédéral).

sur les terres fédérales alors que l'*Alaska Fish and Game Code* encadre les activités de chasse et de pêche, quelle que soit leur fin, sur les terres de l'État ainsi que sur les terres privées (y compris les terres des corporations autochtones créées par l'*ANCSA*)<sup>1119</sup>. Mentionnons de surcroît que les règlements de chasse et de pêche de l'Alaska pourront s'appliquer à l'exercice des activités de subsistance sur des terres publiques fédérales, à la condition toutefois d'être compatibles avec la règlementation fédérale<sup>1120</sup>.

Ces décisions judiciaires n'offrent à l'Alaska que deux possibilités afin d'assurer que son système de gestion des ressources fauniques puisse de nouveau se conformer à l'*ANILCA* et ainsi recouvrer sa juridiction sur l'ensemble des ressources fauniques se trouvant sur son territoire soit modifier sa constitution de façon à permettre la reconnaissance d'une « priorité rurale » pour l'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance, ou encore obtenir que le Congrès annule le critère de ruralité sur lequel repose la priorité d'accès aux ressources fauniques reconnue à l'*ANILCA*. Ni l'Alaska ni le Congrès n'ont jusqu'à aujourd'hui adopté de telles mesures 1122.

D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 301-302. Il est entendu que la priorité aux activités de subsistance n'est pas pertinente eut égard aux terres détenues à titre de propriété privée par les corporations autochtones. Les corporations peuvent en effet contrôler l'accès à leurs propriétés foncières. Il reste néanmoins que les lois et règlements étatiques, notamment ceux concernant les quotas et les méthodes de chasse et de pêche, s'appliquent sur les terres détenues à titre privé, ce qui pourra avoir un impact significatif sur la sécurité alimentaire des Inuit.

<sup>1120 36</sup> C.F.R. § 242.14; 50 C.F.R. § 100.14 (a). À ce sujet, voir notamment *Alaska v. Arnariak*, 941 P.2d 154, à la p. 158 (Alaska Sup. Ct. 1997); *Totemoff v. Alaska*, 905 P.2d 954, à la p. 955 (Alaska Sup. Ct. 1995); *People of Togiak v. United States*, 470 F. Supp. 423, aux pp. 429-430 (D.C. Cir. 1979). Voir aussi Douglas M. BRANSON, « Still Square Pegs in Round Holes? A Look at ANCSA Corporations, Corporate Governance, and Indeterminate Form or Operation of Legal Entities », (2007) 24 *Alaska Law Review* 203 et Julie LORMAN et Sanford P. RABINOWITCH, « Preemption of State Wildlife Law in Alaska: Where, When and Why », (2007) 24 *Alaska Law Review* 145.

<sup>&</sup>lt;sup>1121</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3115.

<sup>1122</sup> Soulignons que l'Assemblée législative de l'Alaska a tenté à de nombreuses reprises de se sortir de cette impasse constitutionnelle et d'obtenir une modification à la constitution de l'État afin de permettre la reconnaissance d'une priorité « rurale » conforme à celle de l'ANILCA (Voir à ce sujet ALASKA NATIVES COMMISSION, **Final** Report, Volume HI, Anchorage, 1994, [http://www.alaskool.org/resources/anc\_reports.htm] (juin 208), p. 19 à 34; R.T. PEEL, loc. cit., note 159, p. 278). Le 15 février 2002, le gouverneur Knowles a proposé une modification constitutionnelle à la législature de l'Alaska, laquelle aurait permis l'adoption d'une priorité en faveur des résidants des régions rurales, mais aussi des résidants des régions urbaines pouvant démontrer un usage traditionnel et coutumier des ressources fauniques (H.J. Res. 41, 22d Leg., 2d Sess. (Alaska 2002)). Le gouvernement Knowles ne réussit cependant pas à faire adopter l'amendement proposé (Voir SUBSISTENCE MANAGEMENT INFORMATION, Management History, [en ligne] [http://www.subsistmgtinfo.org/history.htm] (juin 2008). L'article XIII § 1 de l'Alaska Constitution prévoit qu'une modification constitutionnelle doit être proposée par les deux tiers de chacune des chambres de la législature (soit l'Assemblée législative et le Sénat). La proposition doit ensuite être approuvée par une majorité de la population de l'Alaska dans le cadre de l'élection générale suivante. La

L'Alaska fut contraint, en réponse à la décision McDowell, de modifier son Fish and Game Code<sup>1123</sup>. Cette loi reconnaît toujours une priorité à la chasse et à la pêche de subsistance sur les autres usages des ressources fauniques, y compris les usages sportifs et commerciaux 1124. Cependant, contrairement à l'ANILCA, cette priorité bénéficie à tous les citoyens de l'Alaska, peu importe qu'ils vivent à Anchorage ou dans le village de Point Hope <sup>1125</sup>. Afin d'alléger la pression sur les ressources fauniques que ne manquerait d'imposer une priorité universelle à la chasse et à la pêche de subsistance, la loi requiert que l'Alaska Board of Fish and Game identifie les régions et les communautés au sein desquelles les activités de subsistance ne constituent pas une caractéristique principale de l'économie, de la culture et du mode de vie (« non-subsistence areas »)<sup>1126</sup>. Dans ces régions ou communautés, les individus qui exercent des activités de subsistance pourront continuer à le faire conformément aux règles encadrant la chasse et la pêche à des « fins personnelles » (« personal use ») ou sportives 1127. Ce faisant, ils ne bénéficient toutefois d'aucun statut particulier et doivent concurrencer directement les chasseurs et pêcheurs sportifs et commerciaux afin de satisfaire leurs besoins liés à la subsistance 1128. Afin de bénéficier d'un accès prioritaire aux ressources fauniques, les titulaires de permis de subsistance vivant dans un « non-subsistance area » sont contraints de voyager vers les régions dites « de subsistance».

Gouverneure Palin, élue le 4 novembre 2006, tout comme son prédécesseur, le Gouverneur Murkovski, s'opposent catégoriquement à la priorité rurale pour la chasse et la pêche de subsistance.

<sup>1123</sup> *Alaska Stat.* § 16.05.258 (c).

<sup>1125</sup> Id.; voir aussi Alaska v. Morry, précité, note 153. Un auteur a comparé ce système avec celui de l'ANILCA de la façon suivante: « Alaska subsistence law, as it exists today, differs from Title VIII of ANILCA even in its most basic assumptions. ANILCA responds to a need to limit access to subsistence resources where necessary to protect customary and traditional rural subsistence uses. [...] In contrast, the Alaska statute now operates more on an equality model, one that assumes all Alaskans should be treated similarly – that all should enjoy identical legal protections for subsistence, with equal opportunity to individually demonstrate their entitlement to subsist in times of shortage. » (Eric JOHNSON, « Alaska Native Hunting and Fishing Rights », dans ALASKA BAR ASSOCIATION, Alaska Native Law: What Every Alaskan Lawyer Needs to Know, Anchorage, Alaska, 12 octobre 2004, p. 204-205).

<sup>&</sup>lt;sup>1126</sup> Alaska Stat., § 16.05.258 (c).

Alaska Admin. Code, tit. 5, § 99.016 (a).

<sup>&</sup>lt;sup>1128</sup> *Id.*, § 99.016 (5).

Mentionnons que la constitutionnalité de cette disposition fut confirmée par la Cour suprême de l'Alaska dans la décision *Alaska v. Kenaitze Indian Tribe*<sup>1129</sup>. La Cour constata que les activités de subsistance ne sont nullement prohibées dans les « *non-subsistence areas* ». Seulement, elles n'y jouissent d'aucune priorité. La Cour précisa en outre que les personnes résidant dans un « *non-subsistence areas* » qui doivent voyager, même sur de longue distance, afin de bénéficier d'un accès prioritaire aux ressources fauniques à des fins de subsistance, ne sont pas exclues des régions dites « de subsistance » <sup>1130</sup>. En conséquence, la division de l'État en région de « subsistance » et de « non-subsistance » est conforme au droit à l'égalité dans l'accès aux ressources naturelles protégé par la constitution de l'Alaska<sup>1131</sup>.

De ce système d'allocation des ressources fauniques découlent de nombreux obstacles à la capacité des Autochtones d'accéder durablement à l'ensemble du gibier et du poisson dont ils ont besoin à des fins alimentaires, culturelles et spirituelles. Nous sommes d'avis que deux aspects du débat concernant l'allocation des ressources fauniques en Alaska menacent particulièrement la sécurité alimentaire des Inuit: les incertitudes découlant de la structure complexe des systèmes réglementaires encadrant la gestion des ressources fauniques et le recours à la notion de *ruralité* afin de définir la priorité d'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance.

Depuis l'arrêt *McDowell*<sup>1132</sup>, les activités de chasse et de pêche de subsistance sont encadrées par un enchevêtrement complexe de normes juridiques, créant une situation fort confuse et incertaine pour les usagers des ressources fauniques. D'une part, les frontières entre les terres fédérales, y compris les terres incorporées dans le système national de conservation (tels les parcs nationaux), les terres de l'Alaska et les terres détenues à titre privé, dont les terres des corporations autochtones créées par l'*ANCSA*, ne sont pas clairement délimitées <sup>1133</sup>. Ces frontières ont encore gagné en confusion lorsque la Cour d'appel décida dans *Alaska v*.

-

<sup>1129</sup> Alaska v. Kenaitze Indian Tribe, 894 P.2d 632 (Alaska Sup. Ct. 1995).

<sup>&</sup>lt;sup>1130</sup> *Id.*, p. 640.

Alaska Const., Part VIII.

<sup>1132</sup> McDowell v. Alaska, précité, note 153.

ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, Division of Subsistence, Report on Dual State and Federal Management of Fish and Wildlife Harvest: Examples of Problems and Related Issues, Juneau, Alaska, 1993, p. 8; Richard A. CAULFIELD, « Alaska's Subsistence Management Regime », (1992) 28 (164) Polar Record 23, p. 27; H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 59.

Babbitt<sup>1134</sup> que la juridiction fédérale s'étend aux eaux visées par la « doctrine des eaux réservées » (« reserved water rights doctrine »)<sup>1135</sup>.

Le caractère indéfini des frontières juridictionnelles, juxtaposé aux différences considérables de la réglementation des activités de chasse et de pêche par le gouvernement fédéral et celui de l'Alaska, sont à la source d'un niveau élevé d'insécurité juridique pour les personnes qui exercent des activités de chasse et de pêche à des fins de subsistance 1136. Par exemple, un chasseur inuit pourra commencer une expédition de chasse sur les terres de sa corporation, abattre un orignal à partir de terres fédérales, alors que l'animal se trouvait un peu plus loin sur des terres étatiques 1137. Or, il se peut fort bien que la chasse à l'orignal à des fins de subsistance, autorisée à cette période de l'année sur les terres fédérales, soit interdite jusqu'à la semaine suivante sur les terres publiques de l'Alaska 1138. Navigant dans cette « mosaïque juridictionnelle », le chasseur qui entendait légalement prélever la viande nécessaire pour combler ses besoins alimentaires et ceux de sa famille devient, confus, un braconnier.

Le dédoublement du système de gestion de la faune et les incompatibilités réglementaires qui en résultent ont des impacts particulièrement néfastes en ce qui concerne les espèces migratoires, tel le caribou, l'orignal et le saumon, qui font l'objet de deux systèmes règlementaires différents dans le cours de leurs mouvements sur le territoire 1139. Cette situation a pour effet d'accroître les difficultés liées à la mise en œuvre des lois et des règlements, déjà considérables compte de tenu de l'immense superficie du territoire de l'Alaska. De surcroît, en

<sup>&</sup>lt;sup>1134</sup> Alaska v. Babbitt, précité, note 1111; John v. United States, précité, note 1118.

<sup>&</sup>lt;sup>1135</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 296 à 300.

Pour des exemples explicites de la confusion résultant du système multijuridictionnel de gestion des ressources fauniques en Alaska, voir FEDERAL WILDLIFE SERVICE, *Proceedings of the Northwest Arctic Federal Subsistence Regional Advisory Council Meeting*, Kotzebue, Alaska, October 8, 2004, p. 62-63, [en ligne] [http://alaska.fws.gov/asm/racdetail.cfml?rac=08] (juin 2008).

<sup>1137</sup> Cet exemple est tiré des faits à l'origine de la décision *Totemoff v. Alaska*, précité, note 1120.

l'Alaska, sont différentes selon les réglementations fédérale et étatique. En vertu des règlements fédéraux, les usagers de subsistance peuvent chasser l'orignal du 1<sup>er</sup> juillet au 31 mars (50 C.F.R. § 100.26(23); [en ligne] [http://alaska.fws.gov/asm/law.cfml?law=2&wildyr=2008] (juin 2008) (voir Unit 23- Kotzebue Sound). Par comparaison, en vertu de la réglementation de l'Alaska, la chasse à l'orignal dans l'unité 23 ne peut avoir lieu que du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre (*Alaska Admin. Code*, tit. 5, § 85.045).

ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, *op. cit.*, note 1133, p. 7-8; R.A. CAULFIELD, *loc. cit.*, note 1133, p. 27; J.S. MAGDANZ, C.J. UTHERMOHLE et R.J. WOLFE, *op. cit.*, note 336, p. 105 à 111.

étant la source de grande confusion pour les utilisateurs, cette situation a pour conséquence de diminuer le respect des règlements de chasse et de pêche par les usagers, affaiblissant ainsi davantage le système étatique de gestion des ressources fauniques<sup>1140</sup>.

Ces difficultés sont quelque peu atténuées par des ententes conclues par le gouvernement fédéral et l'Alaska en vertu d'un *Interim Memorandum of Agreement*<sup>1141</sup>. Ces ententes ont pour objectif d'encadrer et de coordonner la gestion des espèces fauniques migratoires sur le territoire de l'Alaska. Bien que contribuant à diminuer les conflits entre les différents systèmes de gestion applicables aux mêmes ressources fauniques, ces ententes n'offrent pas aux Inuit la sécurité et la stabilité d'accès aux aliments du terroir requises par la sécurité alimentaire. L'*Interim Memorandum of Agreement* ne fait qu'encadrer la négociation des rapports entre les systèmes de gestion des ressources du fédéral et de l'Alaska. Il ne garantit en rien que les parties en arriveront systématiquement à une entente concernant la gestion d'une ressource spécifique<sup>1142</sup>. De plus, les ententes consacrant des concessions du gouvernement fédéral afin d'accommoder les exigences de l'Alaska pourront être contestées devant les tribunaux fédéraux dans l'éventualité où elles n'offraient pas aux chasseurs et pêcheurs de subsistance une préférence significative (« meaningful preference ») conforme aux exigences de l'ANILCA<sup>1143</sup>.

Outre la complexité inouïe des systèmes de gestion des ressources fauniques, la notion de *ruralité*, qui définit la portée de la priorité reconnue à la subsistance sur les terres

<sup>1140</sup> ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, *op. cit.*, note 1133, p. 7-8; H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 62, 94 à 98. Soulignons toutefois que les activités de subsistance sont aussi encadrées par les ordres juridiques autochtones. Nous laissons à d'autres chercheurs la tâche d'étudier la teneur de ces ordres juridiques eut égard à l'exercice des activités liées à la subsistance.

<sup>[</sup>http://www.subsistmgtinfo.org/fvss.htm] (juin 2008). Sur ce même site Internet, voir aussi le Subsistence Management Information Sharing Protocol et le Yukon River Drainage Subsistence Salmon Fishery Management Protocol.

<sup>1142</sup> Par exemple, le Yukon River Drainage Subsistence Salmon Fishery Management Protocol, op. cit., note 1141, stipule expressément que « [...] if federal and state managers cannot reach consensus on in season management decisions and these differences cannot be reconciled, the respective agencies may implement actions in accordance with their agency's mandates and applicable regulations for waters under their respective jurisdictions. »

<sup>1143</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3117. Voir par exemple la décision *Ninilchick Traditional Council v. United States*, 227 F.3d 1186 (9<sup>th</sup> Cir. 2000), dans laquelle la Cour d'appel a décidé que le fait d'ouvrir la saison de chasse de subsistance deux jours avant la saison de chasse sportive ne reconnaît pas aux chasseurs de subsistance une *préférence significative* (« *meaningful preference* ») tel que l'exige l'*ANILCA*.

fédérales aux termes de l'*ANILCA*, constitue une menace additionnelle à la capacité des Inuit d'accéder durablement aux aliments du terroir en galvanisant la compétition pour l'accès aux pêcheries et au gibier.

Afin de déterminer si une communauté ou une région peut être qualifiée de « rurale » aux fins de l'ANILCA<sup>1144</sup>, le Federal Subsistence Board applique un ensemble de critères démographiques et socioéconomiques 1145. Ainsi, une communauté ou une région composée de 2500 résidants ou moins est présumée être « rurale », à moins qu'il ne soit démontré qu'elle comporte des caractéristiques « non rurales » significatives ou qu'elle est, sur le plan économique et social, considérée comme faisant partie intégrante d'une région urbaine 1146. En revanche, les communautés ou les régions composées de 7000 résidants ou plus sont présumées être « non rurales », à moins de démontrer qu'elles comportent des caractéristiques « rurales » significatives 1147. Enfin, le statut des communautés ou des régions comportant une population évaluée entre 2500 et 7000 personnes est déterminé par l'évaluation de leurs caractéristiques particulières 1148. Parmi les caractéristiques considérées par le Federal Subsistence Board afin d'établir le caractère rural ou non rural d'une communauté ou d'une région se trouvent l'intensité des activités de chasse et de pêche au sein de la communauté ou de la région concernée, le développement et la diversité de son économie, le développement de ses infrastructures communautaires et de transport et la présence d'institutions d'enseignement 1149. Suivant ces critères, sont considérées « urbaines » la municipalité de Fairbanks North Star, les villes de Adak et d'Anchorage et les régions de Homer, Juneau, Kenai, Ketchikan, Valdez, Seward, Prudhoe Bay, Palmer et Wasilla<sup>1150</sup>.

Des critères semblables s'appliquent à la détermination des régions et des communautés dites « de subsistance » en vertu du système de gestion des ressources fauniques de l'Alaska. Rappelons qu'en vertu de ce système, tous les résidants de l'Alaska

<sup>&</sup>lt;sup>1144</sup> ANILCA, 16 U.S.C. §§ 3113-3114.

<sup>&</sup>lt;sup>1145</sup> 36 C.F.R. § 242.15.

<sup>&</sup>lt;sup>1146</sup> 36 C.F.R. § 242.15 (a)(1).

<sup>&</sup>lt;sup>1147</sup> 36 C.F.R. § 242.15(a)(3).

<sup>&</sup>lt;sup>1148</sup> 36 C.F.R. § 242.15 (a)(2).

<sup>&</sup>lt;sup>1149</sup> 36 C.F.R. § 242.15 (5)(i)-(v).

<sup>&</sup>lt;sup>1150</sup> 36 C.F.R. § 242.23. Cette liste fait l'objet d'une révision à tous les dix ans (36 C.F.R. § 242.15 (7)).

jouissent d'une priorité d'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance, cette priorité étant toutefois limitée sur le plan géographique par la désignation de régions et de communautés de « non-subsistance ». Ces régions et communautés sont celles où la dépendance à la subsistance ne constitue pas une caractéristique principale de l'économie, de la culture et du mode de vie<sup>1151</sup>. Afin de déterminer la présence d'une telle dépendance, l'Alaska Board of Fish and Game peut considérer plusieurs critères socioéconomiques, dont la structure sociale et économique de la région ou de la communauté, la stabilité de l'économie et la structure du marché de l'emploi rémunéré, le niveau de vie de la population et le nombre de personnes qui exercent des activités de subsistance ou qui en consomment les produits<sup>1152</sup>. Ainsi, en vertu du régime juridique de l'Alaska, la priorité des activités de subsistance fut éliminée dans certaines parties des régions suivantes: Ketchikan, Juneau, Anchorage-Matsu-Kenai, Fairbanks et Valdez<sup>1153</sup>.

La reconnaissance par l'Alaska d'une priorité pour la subsistance en faveur de l'ensemble des résidants de l'État, dont l'exercice est limité aux régions dites de « subsistance », est à la source d'une compétition intense pour l'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques. Cette situation oppose particulièrement les personnes qui résident de façon permanente dans les régions « de subsistance » et les visiteurs venus des

<sup>&</sup>lt;sup>1151</sup> Alaska Stat., § 16.05.258(c).

ld. Plus précisément, les critères qui seront considérés afin de déterminer si la subsistance constitue l'une des principales caractéristiques de l'économie, de la culture et du mode de vie dans une région ou une communauté spécifique sont les suivants: « (1) the social and economic structure; (2) the stability of the economy; (3) the extent and the kinds of employment for wages, including full-time, part-time, temporary and seasonal employment; (4) the amount and distribution of cash income among those domiciled in the area and community; (5) the cost and availability of goods and services to those domiciled in the area or community; (6) the variety of fish and game species used by those domiciled in the area or community participating in hunting and fishing activities or using wild fish and game; (9) the harvest levels of fish and game by those domiciled in the area or community; (10) the cultural, social, and economic values associated with the taking and use of fish and game; (11) the geographic locations where those domiciled in the area or community hunt and fish; (12) the extent of sharing and exchange of fish and game by those domiciled in the area or community; (13) additional similar factors the boards establish by regulation to be relevant to their determinations under this subsection. »

Alaska Admin. Code, tit. 5, § 99.015. La validité de ces déterminations fut contestée sans succès dans Alaska v. Kenaitze Indian Tribe, 83 P.3d 1060 (Alaska Sup. Ct. 2004). Tel que l'exprime un auteur à propos de cette dernière décision: « The Alaska Supreme Court has given deference to the joint boards' discretion in drawing the boundaries of nonsubsistence areas, even where the boards have swept up individual Native communities within a large and overwhelmingly non-Native nonsubsistence area, without specifically applying the statutory criteria to these particular communities, and without seeking additional information on these communities before sweeping them in. » (E.D. JOHNSON, *loc. cit.*, note 1125, p. 203).

régions urbaines afin de bénéficier d'un accès prioritaire aux ressources pour l'exercice de leurs activités de chasse et de pêche<sup>1154</sup>. Par exemple, un dentiste d'Anchorage peut, après avoir obtenu un permis de subsistance auprès du gouvernement de l'Alaska, voyager dans une région « de subsistance » pour y chasser le caribou, entrant ainsi en compétition directe avec les résidants des villages autochtones locaux qui dépendent des ressources fauniques environnantes à des fins de subsistance<sup>1155</sup>. Dans l'éventualité, nous l'admettons théorique, où les chasseurs d'Anchorage empêchaient les Inuit d'accéder à l'ensemble des ressources fauniques dont ils ont besoin à des fins alimentaires, le gouvernement de l'Alaska ne pourrait intervenir en reconnaissant aux résidants locaux une priorité d'accès aux ressources concernées sans violer le droit à l'égalité garanti par sa constitution<sup>1156</sup>. L'allocation de ressources limitées à un bassin potentiellement large d'usagers menace la

Ct. 2003); Alaska v. Morry, précité, note 153. Voir aussi Richard A. CAULFIELD, Sustainable Development in the Arctic, Conditions for Food Security, Summary of a Workshop in Alaska, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2001; Thomas A. MOREHOUSE et Marybeth HOLLEMAN, When Values Conflict: Accommodating Alaska Native Subsistence, Occasional paper No. 22, Anchorage, Institute of Social and Economic Research, University of Alaska, 1994, p. 24 à 26.

<sup>&</sup>lt;sup>1155</sup> T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, op. cit., note 1154, p. 31 à 33.

<sup>1156</sup> Mentionnons qu'avant 1995, lorsqu'une espèce ou une population de ressources fauniques diminuait à un tel point que les besoins des chasseurs de subsistance ne pouvaient être tous comblés, l'Alaska pouvait distinguer entre les chasseurs de subsistance en se fondant sur le critère de la « proximité de la résidance de l'usager » par rapport à la ressource faisant l'objet d'une mesure de conservation (voir Alaska Stat. § 16.05.258 (b)(4)(B)(ii) (Michie 2004)). En 1995, la Cour suprême de l'Alaska jugea ce critère inconstitutionnel (voir Alaska v. Kenaitze Indian Tribe, précité, note 1129). Appliquant sa décision antérieure McDowell v. Alaska, précité, note 153, la Cour jugea que de rattacher les droits d'accès aux ressources fauniques à la proximité du domicile de l'usager viole les garanties d'égalité prévues à l'article VIII de la constitution de l'Alaska (id., p. 639). En conséquence, l'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance ne peut être restreint qu'en fonction de la dépendance directe et coutumière des usagers sur les ressources fauniques et sur la capacité des usagers d'accéder à d'autres sources de nourriture (1d.). Un système complexe d'indicateurs et de points permet aux administrateurs de déterminer si ces critères sont rencontrés dans chaque cas particulier (voir Alaska Admin. Code, tit. 5, § 92.070). Par exemple, afin d'évaluer la capacité d'un usager de se procurer autrement la nourriture dont il a besoin, l'Alaska Board of Fish and Game doit examiner les indicateurs suivants: « (1) the relative ability of alternative sources of game to the applicant's household; (2) the availability of food for purchase in the community; [...]; [and] 3) the cost of gasoline in the community. » (Id.). La Cour suprême de l'Alaska a toutefois récemment invalidé le premier de ces critères dans sa décision State Dep't of Fish & Game v. Manning, 161 P.3d 1215 (Alaska Sup. Ct. 2007). La Cour fut d'avis que la façon dont ce critère est appliqué par le Board of Fish and Game (c'està-dire le système de points fondé sur les quantités des ressources fauniques prélevées annuellement par la communauté à laquelle appartient l'usager) viole les sections 3, 15 et 17 de l'Article VIII de l'Alaska Constitution.

capacité des résidants autochtones locaux de prélever la nourriture dont ils ont besoin sur leurs territoires ancestraux de chasse et de pêche<sup>1157</sup>.

La capacité des Inuit d'accéder durablement aux aliments du terroir pourrait en outre être menacée du fait que la priorité reconnue aux usages des ressources à des fins de subsistance est intimement liée au statut « rural » d'une communauté ou d'une région, luimême fondé sur des critères démographiques et socioéconomiques susceptibles de fluctuer significativement suivant des circonstances échappant au contrôle des résidants locaux. Par exemple, le développement économique et infrastructurel d'une région rurale découlant du tourisme, ou encore de la découverte d'un important gisement de minéraux ou de pétrole, pourrait avoir des conséquences désastreuses pour les résidants locaux qui, en plus de subir les impacts environnementaux et sociaux du développement, risqueraient de perdre le bénéfice de leur accès prioritaire aux ressources fauniques 1158.

De fait, en vertu de l'*ANILCA*, le passage d'une région ou d'une communauté du statut de « rural » au statut de « non rural » aurait pour effet de contraindre les résidants locaux à concurrencer directement les usagers sportifs et commerciaux sur leurs territoires ancestraux de chasse et de pêche<sup>1159</sup>. En vertu des lois de l'Alaska, la transition d'une région ou d'une communauté « de subsistance » à une région ou une communauté « de non-subsistance » obligerait ses résidants à parcourir dans plusieurs cas de longues distances afin d'accéder à une région « de subsistance » où ils pourront bénéficier d'une priorité d'accès aux ressources fauniques. Or, de tels déplacements ne manqueraient pas de rompre les liens des chasseurs locaux avec leurs territoires ancestraux de chasse et de pêche et de causer ainsi la perte graduelle des savoirs qui y sont rattachés, en plus de causer des empiétements sur les territoires ancestraux d'autres groupes autochtones,

Natasha SUMMIT, « State v. Kenaitze Indian Tribe: A "Journey" for Subsistance Rights », (1996) 13
 Thomas M. Cooley Law Review 615, 640 (citant « 12, 000 Hunt for Caribou; Record Numbers Apply for Subsistence Permits », Anchorage Daily News, 10 juillet 1995).
 1158 Id., p. 637 à 642.

<sup>&</sup>lt;sup>1159</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3113; 36 C.F.R. § 242.15; Kenaitze Indian Tribe v. Alaska, précité, note 1129, p. 313-314.

intensifiant ainsi la compétition pour l'accès aux ressources et la sécurité alimentaire de l'ensemble des collectivités autochtones concernées 1160.

Les régimes fédéral et étatique encadrant l'allocation des ressources fauniques en Alaska ne procurent aux Inuit qu'une garantie limitée d'un accès durable aux ressources du terroir. Ces régimes, en conséquence, ne répondent pas aux exigences de la sécurité alimentaire. Mentionnons par ailleurs que le fait de limiter la priorité d'accès aux ressources fauniques aux seuls résidants des régions rurales exclut les Autochtones vivant dans les centres urbains de l'Alaska pour qui la subsistance établit un lien significatif avec leur communauté d'origine et les membres de leurs familles qui y vivent toujours, en plus de constituer au quotidien une source importante de nourriture familière, réconfortante l'161. Une solution à ce problème consisterait pour le Congrès à adopter, en lieu et place de la priorité rurale, une loi reconnaissant une priorité d'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance aux *Autochtones* de l'Alaska ainsi qu'aux allochtones qui peuvent démontrer leur dépendance aux ressources halieutiques et cynégétiques afin d'assurer leur sécurité alimentaire aux ressources halieutiques et cynégétiques afin d'assurer leur sécurité alimentaire.

will significantly curtail the personal fish and game uses. If the Kenaitze are forced to move to achieve equal

Tel que l'écrit Natasha Summit à propos de Kenaitze Tribe: « [w]e would be well reminded to accord the sentiments of Justice Matthews in *McDowell* that simply moving is not a viable option to achieve the rights of equal access. Although the Kenaitze are eligible for Tier I and II subsistence status, to truly preserve and perpetuate their cultural heritage of subsistence activities, they will have to become highly mobile, traveling hundreds of miles to other hunting and fishing grounds and encroaching upon the subsistence heritage of others. *Kenaitze* essentially commands the Tribe to uproot from Kenai Peninsula if they wish to continue their traditional ways. It is not inconceivable that the tremendous pressures upon the resources of the Kenai

access, they will ultimately lose their ancestral ties to their fishing and hunting grounds, and possibly as an inevitable consequence, their fundamental eligibility for any subsistence status. » (N. SUMMIT, *loc. cit.*, note 1157, p. 641-642). Mentionnons en outre qu'en raison de la hausse vertigineuse des coûts du pétrole depuis ces dernières années, de nombreux chasseurs autochtones peuvent se trouver économiquement empêcher de se déplacer vers des régions où ils peuvent bénéficier d'une priorité pour leurs activités de subsistance.

Voir Molly LEE, « The Cooler Ring: Urban Alaska Native Women and the Subsistence Debate », (2002) 39(1-2) *Arctic Anthropology* 3.

<sup>1162</sup> II s'agit d'une version modifiée de la solution proposée par certains intervenants aux débats sur la subsistance en Alaska désignée par les termes « Native plus priority ». Cette solution fut notamment avancée par l'Alaska Federation of Natives: [en ligne] [http://www.nativefederation.org/] (juin 2008). Cette forme de priorité signifie que l'ensemble des Autochtones de l'Alaska, qu'ils vivent ou non dans les régions rurales de cet État, pourrait bénéficier d'une priorité d'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance. Cette priorité serait de plus étendue aux allochtones qui peuvent démontrer une dépendance « coutumière et traditionnelle » aux ressources fauniques à des fins de subsistance.

La protection juridique de la subsistance en Alaska ne se résume cependant pas aux régimes de l'*ANILCA* et de l'*Alaska Fish and Game Code*. De fait, d'autres lois fédérales encadrent l'accès des Autochtones de l'Alaska à certaines espèces de la faune comportant une importance singulière pour leurs cultures, leurs économies et leurs alimentations, dont les mammifères marins, les oiseaux migrateurs et certaines autres espèces protégées.

#### 1.2.2 Des solutions de rechange à la « priorité rurale »? Les « exceptions » autochtones en droit fédéral

Depuis le début des années 1970, suivant la montée des mouvements et discours environnementalistes aux États-Unis, le Congrès a adopté de nombreuses lois afin de protéger l'environnement et les ressources naturelles à l'encontre des impacts négatifs des activités humaines. Plusieurs de ces lois ont pour objet de protéger des espèces fauniques particulièrement vulnérables, bien souvent du fait de la convoitise des êtres humains pour la viande qu'elles procurent et les produits qui en sont dérivés (tels la fourrure, le plumage et tout simplement les trophées). Afin de réaliser leurs objectifs, ces lois restreignent, voire interdisent, la récolte de certaines espèces fauniques, sous peine d'amendes ou même d'emprisonnement.

Ces lois entretiennent des rapports paradoxaux avec la sécurité alimentaire. Elles sont d'abord indispensables à sa réalisation en assurant la survie même des espèces sur lesquelles nombre de personnes comptent pour contribuer à leur alimentation. Il suffit de rappeler les épisodes de famine vécus par plusieurs collectivités inuit des suites de la surexploitation des populations de baleines et de morses par les grandes baleinières américaines, britanniques et russes au XX<sup>e</sup> siècle<sup>1163</sup>. D'un autre point de vue, la sécurité alimentaire de ces mêmes personnes peut être grandement affectée par l'interdiction totale de chasser certaines espèces de la faune particulièrement significatives aux fins de leur alimentation.

Réalisant l'importance singulière des ressources fauniques pour la culture, la spiritualité, l'alimentation et les économies des Autochtones de l'Alaska, et dans certains

<sup>1163</sup> Supra Première partie: 1.1.

cas des allochtones vivant parmi eux, le Congrès leur a reconnu des droits spéciaux et limités d'accès à certaines espèces fauniques jugées vulnérables. Ces « exceptions » ont pour objet d'établir un équilibre entre l'impératif de la conservation de la faune et la satisfaction des besoins fondamentaux de ceux qui en dépendent. Elles entretiennent ainsi un rapport très étroit avec la réalisation de la sécurité alimentaire. Trois de ces régimes de conservation de la faune retiendront ici notre attention: l'Endangered Species Act<sup>1164</sup> [ciaprès ESA], la Marine Mammal Protection Act<sup>1165</sup> [ci-après MMPA] et la Migratory Bird *Treaty Act* [ci-après *MBTA*].

L'ESA, adoptée en 1973, a pour principaux objets de protéger les écosystèmes dont dépendent les espèces considérées comme menacées ou en voie de disparition, de pourvoir à la conservation de ces espèces 1167 et de permettre au gouvernement américain d'adopter les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis par les traités et conventions internationaux auxquels il est partie<sup>1168</sup>. Afin de réaliser ces objectifs, le Secrétaire de l'Intérieur, du commerce ou de l'agriculture, selon la nature de l'espèce concernée, détermine, après consultation avec les parties intéressées et à la lumière des données scientifiques et commerciales disponibles, si une espèce animale ou végétale doit être considérée comme menacée (« threatened species ») 1169 ou en voie de disparition (« endangered species »)<sup>1170</sup>. Si tel est le cas, le Secrétariat compétent peut adopter les règlements qu'il estime nécessaires afin de restreindre, voire d'interdire l'accès à l'espèce en question ou son commerce<sup>1171</sup>. L'ESA prévoit toutefois des exceptions aux restrictions ou aux interdictions imposées en vertu de ses dispositions, y compris à l'égard des activités

Endangered Species Act of 1973, précité, note 1096 [ci-après ESA].

<sup>&</sup>lt;sup>1165</sup> Marine Mammal Protection Act of 1972, précité, note 1013 [ci-après MMPA].

<sup>1166</sup> Migratory Bird Treaty Act of 1918, précité, note 1096 [ci-après MBTA].

<sup>&</sup>lt;sup>1167</sup> ESA, 16 U.S.C. § 1531 (b).

<sup>&</sup>lt;sup>1168</sup> Id. Parmi les traités et les conventions internationales visées par cette disposition se trouvent notamment la convention sur les oiseaux migrateurs conclue entre le Canada et les États-Unis (ESA, 16 U.S.C. § 1531 (a)(4)(A)).

Les espèces menacées sont définies comme suit: « Any species which is likely to become an endangered species within the foreseeable future throughout all or a significant portion of its range. » (ESA, 16 U.S.C. §

Les espèces en voie de disparition sont définies comme suit: « Any species which is in danger of extinction throughout all or a significant portion of its range. » (ESA, 16 U.S.C. § 1532(6)). <sup>1171</sup> ESA, 16 U.S.C. § 1533.

de subsistance des Autochtones de l'Alaska et des allochtones résidant de façon permanente dans un village autochtone. Cette exception se lit comme suit:

- [...] the provisions of this chapter shall not apply with respect to the taking of any endangered species or threatened species, or the importation of any such species taken pursuant to this section by-
  - (A) any Indian, Aleut, or Eskimo who is an Alaskan Native who resides in Alaska; or
  - (B) any non-native permanent resident of an Alaskan native village;

if such taking is primarily for subsistence purposes. Non-edible byproducts of species taken pursuant to this section may be sold in interstate commerce when made into authentic native articles of handicrafts and clothing.<sup>1172</sup>

Cette exception ne s'applique cependant pas aux allochtones qui, selon le Secrétaire de l'Intérieur, « [...] [are] not primarily dependent upon the taking of fish and wildlife for consumption or for the creation and sale of authentic native articles of handicrafts and clothing. »<sup>1173</sup>

La loi précise encore que le terme « subsistance » comprend la vente de toute partie comestible d'un poisson ou d'un animal à l'intérieur d'un village autochtone en Alaska, à la condition que la viande soit consommée au sein même du village 1174. Notons qu'il est toujours loisible au Secrétaire de l'Intérieur de restreindre ou d'annuler ces droits d'accès spéciaux dans tous les cas où il détermine que la récolte des Autochtones et de ceux qui résident de façon permanente dans leur village affecte véritablement et négativement (« materially and negatively ») une ou certaines de ces espèces menacées ou en voie de disparition 1175.

<sup>&</sup>lt;sup>1172</sup> ESA, 16 U.S.C. § 1539 (e)(1).

<sup>&</sup>lt;sup>1173</sup> ESA, 16 U.S.C. § 1539 (e)(1); 50 C.F.R. § 17.5.

<sup>1174</sup> ESA, 16 U.S.C. § 1539 (e)(3)(i), (ii). Le règlement adopté en vertu de cette disposition définit la « subsistance » comme suit: « the use of endangered or threatened wildlife for food, clothing, shelter, heating, transportation and other uses necessary to maintain the life of the taker of wildlife, or those who depend upon the taker to provide them with such subsistence, and includes selling any edible portions of such wildlife in native villages and town in Alaska for native consumption within native villages and towns. » Les termes « authentic native articles of handicrafts and clothing » sont pour leur part definis comme des objets « [...] composed wholly or in some significant respect of natural materials, and which are produced, decorated, or fashioned in the exercise of traditional native handicrafts without the use of pantographs, multiple carvers, or other mass copying devices. Traditional native handicrafts include, but are not limited to, weaving, stitching, sewing, lacing, beading, drawing, and painting. » (50 C.F.R. § 17.3).

La *MMPA* reconnaît pour sa part des droits spéciaux d'accès aux mammifères marins pour les Autochtones de l'Alaska, ces derniers pratiquant cette chasse à des fins de subsistance depuis plusieurs siècles<sup>1176</sup>. Cette loi fut adoptée en 1972 suivant le constat des autorités américaines – favorisé par la pression du public et des groupes environnementaux – des menaces posées par les êtres humains à la santé, voire à l'existence même, de plusieurs espèces de mammifères marins<sup>1177</sup>. Afin de réaliser son objectif de protéger et de conserver ces animaux, le Congrès opta pour un moratoire sur la chasse et l'importation de tout mammifère marin et de produits dérivés de ces animaux<sup>1178</sup>. Le moratoire est cependant assorti de diverses exceptions, notamment pour la chasse de subsistance pratiquée par les Autochtones de l'Alaska<sup>1179</sup>. La *MMPA* prévoit en effet que le moratoire ne s'appliquent pas à la prise<sup>1180</sup> de mammifères marins par un « Indien, Aleut ou Eskimo » résidant en Alaska, à la condition que la récolte soit destinée à des fins de « subsistance » ou à la confection et à la vente de vêtements ou de produits d'artisanat « authentiques » et qu'elle soit accomplie sans qu'il n'en résulte de « gaspillage » <sup>1181</sup>. Lorsque ces conditions

<sup>1176</sup> Soulignons que la chasse à la baleine est aussi encadrée par le régime mis en place par la *Convention sur le règlement de la chasse à la baleine* adoptée par la Commission baleinière internationale en 1946 (Nations Unies, (1953) 161 *Recueil des traités*, 72), mis en œuvre par la *Whaling Convention Act of 1949*, Aug. 9, 1950, ch. 653, Sec. 2, 64 Stat. 421 (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. § 916 (2000)).

<sup>1177</sup> MMPA, 16 U.S.C. § 1361 (1). La loi définit les mammifères marins comme suit: « The term "marine mammal" means any mammal which (A) is morphologically adapted to the marine environment (including sea otters and members of the orders Sirenia, Pinnipedia and Cetacia), or (B) primarily inhabits the marine environment (such as polar bear); and, for the purpose of this Act, includes any part of any such marine mammals, including its raw, dressed, or dyed fur or skin. » (voir aussi 50 C.F.R. § 216.3). Sur le contexte de l'adoption de cette loi, voir Susan C. ALKER, « The Marine Mammal Protection Act: Refocusing The Approach To Conservation », (1996) 44 UCLA Law Review 527, p. 528 à 537 et Véronique BÉLANGER, Les cadres normatifs internationaux relatifs à l'exploitation et à la protection des mammifères marins, mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 2002 [non publié], p. 145-146. Le moratoire sur la chasse aux mammifères marins fut en partie motivé par l'opinion publique, galvanisée par les campagnes de groupes écologiques et de défense des droits des animaux concernant la prise accidentelle de dauphins dans le cours des activités de pêche commerciale du thon jaune et la chasse fort publicisée des blanchons au Canada.

<sup>&</sup>lt;sup>1178</sup> MMPA, 16 U.S.C. § 1362(8), 1371(a).

<sup>1179</sup> *MMPA*, 16 U.S.C. § 1371 et S.C. ALKER, *loc. cit.*, note 1177.

Il s'agit de notre traduction du mot anglais « *take* ». Ce mot est défini dans la loi comme suit: « [...] to harass, hunt, capture, or kill, or attempt to harass, hunt, capture, or kill any marine mammal. » (*MMPA*, 16 U.S.C. § 1362 (13)).

<sup>1181</sup> Il s'agit de notre traduction des termes « accomplished in a wasteful manner. » L'expression « wasteful manner » est définie comme suit par le règlement encadrant la prise et l'importation des mammifères marins: « [...] any taking or method of taking which is likely to result in the killing of marine mammals beyond those needed for subsistence, subsistence uses, or for the making of authentic native articles of handicrafts and clothing, or which results in the waste of a substantial portion of the marine mammal and includes, without limitation, the employment of a method of taking which is not likely to assure the capture or killing of a marine mammal, or which is not immediately followed by a reasonable effort to retrieve the marine mammal. » (50 C.F.R. § 216.4). Pour un exemple de « gaspillage » au sens de la MMPA, voir United States v. Clark, 912 F.2d 1087 (9th Cir. 1990); cert. denied 498 U.S. 1037 (1990) (À l'origine de cette affaire, des

sont respectées, la chasse de mammifères marins à des fins de subsistance peut être pratiquée en principe sans que l'obtention d'un permis ne soit nécessaire 1182. Par contre, le Secrétaire de l'Intérieur pourra réglementer la chasse aux mammifères marins par les Autochtones dès lors qu'il estime qu'une espèce ou une population de ces mammifères est menacée par ces activités 1183.

La MMPA définit le terme « subsistance » comme « [...] the use of marine mammals taken by Alaskan Natives for food, clothing, shelter, heating, transportation, and other uses necessary to maintain the life of the taker or those who depend upon the taker to provide them with such subsistence. » <sup>1184</sup> En principe, les mammifères marins récoltés à des fins de subsistance ne peuvent être vendus ou autrement transférés à des personnes qui ne sont pas des Autochtones de l'Alaska, ni faire l'objet de commerce interétatique ou international<sup>1185</sup>. Les parties comestibles d'un mammifère marin pourront cependant être vendues à quiconque à l'intérieur de villes ou de villages autochtones 1186.

Enfin, les Autochtones de l'Alaska bénéficient de droits spéciaux concernant la chasse des oiseaux migrateurs en vertu de quatre conventions internationales bilatérales 1187

Autochtones de l'Alaska ont tué neuf morses pour n'en conserver que les parties comportant une valeur commerciale, dont les défenses, les nageoires et l'oosik (l'os pénien). Ils récupérèrent la viande d'un seul animal et laissèrent derrière la viande des huit autres. Les tribunaux confirmèrent l'accusation portée contre Clark d'avoir « gaspillé » des mammifères marins en violation de l'exception autochtone de la MMPA.)

<sup>&</sup>lt;sup>1182</sup> 50 C.F.R. § 216.23. Des dispositions réglementaires particulières s'appliquent à la chasse à la baleine: voir 50 C.F.R. § 230.

<sup>&</sup>lt;sup>1183</sup> 50 C.F.R. § 216.23 (d).

<sup>1184 50</sup> C.F.R. § 216.3. La définition de « *Alaskan Native* » dans le cadre de ce régime est la même que celle prévue à l'*ANCSA* (43 U.S.C. § 1602 (b)). <sup>1185</sup> 50 C.F.R. § 216.23 (b)(1).

<sup>1186</sup> Id. La disposition pertinente se lit comme suit: « No marine mammal taken for subsistence may be sold or otherwise transferred to any person other than an Alaskan Native or delivered, carried, transported, or shipped in interstate or foreign commerce, unless: (i) It is being sent by an Alaskan Native directly through a registered agent to a tannery registered under paragraph (c) of this section for the purpose of processing, and will be returned directly through a registered agent to the Alaskan Native; or (ii) It is sold or transferred to a registered agent in Alaska for resale or transfer to an Alaskan Native; or (iii) It is an edible portion and it is sold in an Alaskan Native village or town. » Une disposition à peu près semblable s'applique aux mammifères marins récoltés afin de créer et de vendre des vêtements et des articles d'artisanat autochtones « authentiques ». Notons toutefois que les parties comestibles d'un tel mammifère pourront non seulement être vendues au sein d'un village autochtone mais également à un Autochtone de l'Alaska pour sa consommation personnelle, et ce où qu'il soit (50 C.F.R. § 216.23 (b)(2)).

<sup>1187</sup> Voir Convention Between the United States and Great Britain for the Protection of Migratory Birds, précité, note 1063; Convention Between the United States of America and Mexico for the Protection of Migratory Birds and Game Mammals, Feb. 7, 1936, U.S.-Mex. Art. 11, 50 Stat. 1311, 1313; Protection of

ainsi que des lois du Congrès visant à les mettre en oeuvre 1188, dont la MBTA. Cette loi interdit la chasse, la possession et la vente d'oiseaux migrateurs, de leurs parties, de leurs nids et de leurs œufs 1189. Conformément aux conventions internationales pertinentes, elle reconnaît cependant l'exception suivante à l'interdiction de chasser des oiseaux migrateurs et de récolter leurs oeufs:

In accordance with the various migratory bird treaties and conventions with Canada, Japan, Mexico, and the Union of Soviet Socialist Republics, the Secretary of the Interior is authorized to issue such regulations as may be necessary to assure that the taking of migratory birds and the collection of their eggs, by the <u>Indigenous inhabitants of the State of Alaska</u>, shall be permitted for <u>their own nutritional and other essential needs</u>, as determined by the Secretary of the Interior, during season established so as to provide for the preservation and maintenance of stocks of migratory birds.<sup>1190</sup>

Le Département de l'Intérieur a adopté une définition fort libérale de cette disposition, qui la rapproche davantage de l'exception à l'interdiction de chasser des espèces protégées prévues l'ESA qu'à l'exception autochtone de la MMPA. D'abord, le règlement encadrant la récolte d'oiseaux migrateurs à des fins de subsistance en Alaska inclut dans les termes « Indigenous inhabitant of the State of Alaska » tous les résidants permanents des villages situés à l'intérieur des régions dites de « subsistance », nonobstant leur origine ethnique<sup>1191</sup>. Est un « résidant permanent » aux fins du règlement toute

Birds and Their Environment, Mar. 4, 1972, U.S.-Japan, art. III, 25 U.S.T. 3329; Conservation of Migratory Birds and Their Environment, Nov. 19, 1976, U.S.-U.S.S.R., art. II, 29 U.S.T. 4647.

Voir notamment la *Lacey Act*, 18 U.S.C. § 42 et la *Bald and Golden Eagle Protection Act*, 16 U.S.C. § 6689.

<sup>1189</sup> MBTA, 16 U.S.C. § 703. Le Secrétaire pourra toutefois de temps à autres autoriser la chasse de certaines espèces d'oiseaux conformément aux conditions prévues à l'article 16 U.S.C. § 704. La liste des espèces d'oiseaux migrateurs protégées par cette loi comporte présentement plus de 800 espèces: [en ligne] [http://migratorybirds.fws.gov/intrnltr/mbta/mbtandx.html] (juin 2008).

1190 MBTA, 16 U.S.C. § 712(1) (notre souligné). À l'origine, la convention entre les États-Unis et la Grande-

Bretagne (partie au nom du dominion du Canada) et celle entre les États-Unis et le Mexique interdisaient la chasse des oiseaux migrateurs entre le 10 mars et le 1<sup>er</sup> septembre. Cette période de fermeture, qui concordait avec le séjour de ces oiseaux dans les régions arctiques, eut pour conséquence de priver les Autochtones vivant dans les régions septentrionales du Canada et des États-Unis d'un accès légal à une source de nourriture fort significative, particulièrement durant les premiers mois du printemps alors que les réserves de viande de l'hiver sont épuisées. (D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 264; P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 725). Cette interdiction posait donc une menace sérieuse à la sécurité alimentaire au sein de nombreuses collectivités autochtones. La convention entre les États-Unis et le Canada fut modifiée en 1995 afin de reconnaître une exception en faveur des « indigènes » de l'Alaska (« *indigenous inhabitants* ») et des Autochtones du Canada qui sont titulaires de droits ancestraux ou de droits issus de traités. (voir le *Protocol Amending the 1916 Convention for the Protection of Migratory Birds*, Dec. 14, 1995, U.S.-Can., art. II, para. 4, S. Treaty Doc. No. 23-36).

personne dont la résidence principale se trouvait dans une région dite « de subsistance » durant les derniers douze mois<sup>1192</sup>. L'Alaska Migratory Bird Co-Management Council est chargé de désigner les régions où s'applique l'exception à la chasse printanière et estivale d'oiseaux migrateurs en s'appuyant sur les critères prévus au règlement, soit la pratique annuelle par une personne de la chasse aux oiseaux migrateurs durant les saisons printanières et estivales dans les environs de sa résidence; la transmission, à travers cette pratique, de savoirs, d'habilités et de valeurs de génération en génération; le partage de la viande des oiseaux récoltés au sein d'une communauté définie; et la dépendance à l'égard des oiseaux migrateurs et leurs œufs à des fins de subsistance, comprenant les dimensions culturelle, sociale et économique d'un mode de vie fondé sur la subsistance<sup>1193</sup>. Les usages de subsistance ne comprennent cependant pas la vente ni l'achat d'oiseaux migrateurs et de leurs œufs<sup>1194</sup>.

Ces lois contribuent d'abord à la sécurité alimentaire en reconnaissant une priorité absolue à la conservation des ressources sur les usages par les êtres humains des espèces vulnérables. La disponibilité à long terme de la nourriture du terroir, impérative à la sécurité alimentaire, est en effet tributaire de la protection des ressources fauniques récoltées à des fins de subsistance, de leur habitat et des écosystèmes 1195. À l'intérieur des limites imposées par l'impératif de conservation, ces lois renforcent la sécurité alimentaire des Inuit en leur reconnaissant des droits spéciaux d'accès à des ressources fort significatives pour leur subsistance. À titre d'illustration, environ 42% de la viande sauvage récoltée dans les communautés de la région arctique de l'Alaska, soit environ 215 livres par personne annuellement, provient de la chasse de mammifères marins, particulièrement de la baleine boréale 1196. Si l'on établit le prix de remplacement de cette source de viande à 3\$ la livre, il en coûterait 645\$ par personne par année 1197. Compte tenu du niveau peu élevé des revenus dans les communautés inuit de l'Alaska, l'incapacité de

<sup>&</sup>lt;sup>1192</sup> Id.

<sup>1193 50</sup> C.F.R. § 92.5 (c). Au sujet des pouvoirs de l'Alaska Migratory Bird Co-Management Council, voir 50 C.F.R. § 92.10. Les régions visées par l'exception sont énumérées à l'article 50 C.F.R. § 92.5.

<sup>&</sup>lt;sup>1194</sup> 50 C.F.R. § 92.6.

Voir P. HALLEY, loc. cit., note 423.

<sup>1196</sup> R.A. CAULFIELD, op. cit., note 336, p. 83 à 85.

<sup>&</sup>lt;sup>1197</sup> *Id.*, p. 84-85. Voir particulièrement les tableaux 6 et 7.

récolter des mammifères marins imposerait un fardeau financier très lourd aux individus et aux ménages<sup>1198</sup>.

Ces régimes diffèrent toutefois sensiblement quant à la portée de l'exception qu'ils reconnaissent en faveur des usages des ressources à des fins de subsistance. En ce qui concerne la *MMPA*, seuls les Autochtones (« Indiens, Aleut ou Esquimaux ») qui résident en Alaska peuvent chasser des mammifères marins à des fins de subsistance. Les exceptions prévues à l'*ESA* et à la *MBTA* sont plus étendues, en ce qu'elles élargissent leur portée aux allochtones qui résident de façon permanente dans les villages autochtones. Par exemple, le conjoint allochtone d'une femme inupiat vivant à Barrow depuis quelques décennies pourra pratiquer la chasse à l'oie et partager la viande ainsi récoltée au sein de sa famille et de sa communauté, mais ne pourra prendre part, du moins légalement, à une expédition de chasse à la baleine avec l'équipage formée des membres de sa bellefamille 1199.

Les exceptions prévues aux régimes de l'*ESA* et de la *MBTA* nous semblent correspondre davantage aux exigences de la sécurité alimentaire que le régime de la *MMPA*. Rappelons en effet que la sécurité alimentaire requiert que toute personne ait accès en tout temps à une nourriture saine, nutritive et acceptable sur le plan culturel<sup>1200</sup>. Or, certains allochtones vivant au sein ou dans les environs de communautés autochtones peuvent aussi dépendre des ressources fauniques à des fins matérielles et culturelles (plutôt que simplement sportives). Interdire complètement à ces personnes l'accès aux ressources du terroir, dans les cas où l'impératif de la conservation n'est pas en cause, peut constituer une source importante d'insécurité alimentaire et nuire à l'intégration et la cohésion sociale<sup>1201</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1198</sup> *Id.*, p. 76. Voir le tableau 1. En 1997, les revenus *per capita* dans les régions de l'Alaska où sont concentrés les Inuit étaient de 18 383\$ dans la région de Nome, de 19 083\$ dans le Northwest Arctic Borough et de 23 725\$ dans le North Slope Borough.

En vertu du règlement encadrant la chasse à la baleine, seuls les capitaines de baleinières (« *whaling captain* ») et les membres de son équipage peuvent pratiquer la chasse à la baleine (50 C.F.R. §§ 230.1 à 230.8).

<sup>&</sup>lt;sup>1200</sup> SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION, *Plan d'action pour la sécurité alimentaire mondiale*, précité, note 13.

Pour un regard critique sur le partage des ressources fauniques fondé exclusivement sur l'ethnicité, voir J.J. SIMARD, *op. cit.*, note 81, p. 105-106.

Il demeure néanmoins que la sécurité alimentaire des Inuit exige que soient strictement définis les critères d'accessibilité aux ressources fauniques protégées afin d'éviter que leurs droits de subsistance ne se trouvent dilués, voire anéantis, par l'arrivée massive d'allochtones au sein de leur communauté ou dans ses environs, suivant par exemple la découverte d'un important gisement minier. Ces critères devraient être établis de façon à concilier les exigences normatives de la sécurité alimentaire avec les revendications légitimes des peuples autochtones. L'accès aux ressources fauniques protégées pourrait reposer sur les critères établis par les autorités autochtones compétentes (par exemple les gouvernements tribaux) à la lumière des exigences de la sécurité alimentaire. Entre autres critères possibles, mentionnons par exemple une période de résidence minimale au sein d'une communauté inuit ou dans ses environs, la quantité de gibier et de poisson prélevée annuellement par le requérant à des fins de subsistance (soit sur les terres de catégorie III, ou sur les terres de catégorie I et II avec l'autorisation des institutions inuit compétentes) et les méthodes employées dans l'exercice de ses activités de chasse et de pêche.

## 1.2.3 L'existence potentielle de droits ancestraux dans les régions marines de l'Alaska

Il s'impose enfin de discuter brièvement des débats judiciaires qui opposent les peuples autochtones de l'Alaska au gouvernement des États-Unis concernant l'existence potentielle de titres aborigènes et de droits ancestraux de chasse et de pêche dans le plateau continental (« *outer continental shelf* » <sup>1202</sup>) et les eaux de la zone économique exclusive adjacente au territoire de l'Alaska <sup>1203</sup>.

L'Outer Continental Shelf Lands Act, 43 U.S.C. § 1331, définit l'« outer continental shelf » de la façon suivante: « [...] all submerged lands lying seaward and outside of the area of lands [...] beneath navigable waters [...] and of which the subsoil and seabed appertain to the United States and are subject to its jurisdiction and control. » (43 U.S.C. § 1331 a)).

Å ce sujet, voir notamment David J. BLOCH, « Colonizing the Last Frontier », (2005) 29 American Indian Law Review 1; Bruce L. BROWN, « Amoco v. Gambell: Aboriginal Rights on the Outer Continental Shelf: Reopening Alaska Native Claims », (1988) 28 Natural Resources Journal 623; Rebecca C. BROWN, James I. REYNOLDS, « Aboriginal Title to Sea Spaces: A Comparative Study », (2004) 37 University of British Columbia Law Review 449; Paula QUIG, « Testing the Waters: Aboriginal Title Claims to Water Spaces and Submerged Lands – An Overview », (2004) 45 Cahiers de Droit 659; Andrew P. RICHARDS, « Aboriginal Title or the Paramountcy Doctrine? Johnson v. McIntosh Flounders in Federal Waters Off Alaska

Depuis le début des années 1980, des poursuites judiciaires ont été entreprises par des peuples autochtones de l'Alaska à l'encontre de projets d'exploration et de développement pétrolier dans le plateau continental au large des côtes de l'Alaska. Les peuples autochtones concernés allèguent que les projets envisagés portent atteinte à leurs droits ancestraux, en plus de menacer les ressources marines sur lesquelles ils comptent depuis des milliers d'années à des fins culturelles, spirituelles et alimentaires. Plus récemment, d'autres poursuites ont été intentées afin de contester des règlements restreignant l'accès des Autochtones aux ressources halieutiques dans la zone économique exclusive adjacente à la mer territoriale de l'Alaska.

Une première série de décisions judiciaires découla de la revendication par les Iňupiat d'un titre aborigène dans les mers de Beaufort et de Chukchi afin d'empêcher la mise en œuvre par le gouvernement des États-Unis de projets de développement pétrolier<sup>1204</sup>. S'appuyant sur la « doctrine de la suprématie fédérale » (« federal paramountcy doctrine ») 1205, la Cour fédérale du district de l'Alaska rejeta la revendication des Iňupiat. À son avis, la reconnaissance en faveur des Iňupiat d'un titre exclusif dans la mer territoriale de l'Alaska serait incompatible avec la souveraineté nationale des États-Unis 1206.

in Native Village of Eyak v. Trawler Diane Marie Inc. », (2003) 78 Washington Law Review 939; Marilyn J. TWITCHELL, « Amoco Production Co. v. Village of Gambell: Federal Subsistence Protection Ends at Alaska's Border », (1988) 18 Environmental Law 635.

<sup>&</sup>lt;sup>1204</sup>Inupiat Community of Arctic Slope v. United States, 548 F.Supp. 182 (D. Alaska 1982); 746 F.2d 570 (9<sup>th</sup> Cir. 1984); cert. denied 474 U.S. 820 (1985). La Cour fédérale décrit la revendication des lňupiat de la façon suivante: « They assert that they possess sovereign rights and unextinguished aboriginal title to the area lying from three to sixty-five miles off-shore in the Beaufort and Chukchi Seas of the Arctic Ocean. In support of the contention, the Inupiat claim exclusive use and occupancy of the superjacent sea ice from time before human memory. This claim, according to the Inupiat, establishes rights to the surface of the sea, the water column beneath it, the seabed, and the minerals lying beneath the seabed within the geographic boundaries of their claim. » (p. 185).

<sup>1205</sup> Cette doctrine fut établie dans le cadre de litiges ayant opposé le gouvernement des États-Unis à divers états concernant la propriété et le contrôle de la mer territoriale et du plateau continental. Voir United States v. Maine, 420 U.S. 515 (1975); United States v. Texas, 339 U.S. 707 (1950); United States v. Louisiana, 339 U.S. 699 (1950); United States v. California, 332 U.S. 19 (1947). Tel que l'exprime la Cour suprême des États-Unis dans United States v. Louisiana, précité, à la page 704: « Protection and control of the area are indeed functions of national external sovereignty. The marginal sea is a national, not a state concern. National interests, national responsibilities, national concerns are involved. The problems of commerce, national defense, relations with other powers, war and peace focus there. National rights must therefore be paramount in that area. » Voir D.J. BLOCH, loc. cit., note 1203, p. 15 à 21.

Cette décision fut confirmée par la Cour d'appel, bien que pour des motifs différents. Renvoyant à sa décision rendue simultanément dans *People of the Village of Gambell v. Clark*<sup>1207</sup>, la Cour estima que les droits ancestraux des Iňupiat, si encore ils existaient, furent éteints par l'*ANCSA*<sup>1208</sup>. Elle put donc éviter de se prononcer sur l'effet de la « doctrine de la suprématie fédérale » sur les droits ancestraux des Autochtones. Cette conclusion fut toutefois renversée par la Cour suprême dans sa décision *Amoco Production Co. v. Village of Gambell* [ci-après *Gambell*]<sup>1209</sup>. Dans cette affaire, la Cour décida que l'*ANILCA*, et plus spécifiquement son régime d'évaluation des impacts du développement économique sur les activités de subsistance, ne s'applique pas aux activités de développement énergétiques réalisées dans les terres du plateau continental situées audelà de la limite de la mer territoriale de l'Alaska. À son avis, les termes « en Alaska », qui délimitent tout aussi bien la portée territoriale de l'*ANILCA* que celle de l'*ANCSA*, désignent les terres situées à l'intérieur des frontières formelles de l'Alaska et non pas un vague espace géographique<sup>1210</sup>.

La Cour suprême ordonna par conséquent à la Cour d'appel de reconsidérer sa conclusion sur la portée territoriale de l'*ANCSA* à la lumière de cette définition stricte des

<sup>&</sup>lt;sup>1207</sup> People of the Village of Gambell v. Clark, 746 F.2d 572 (9<sup>th</sup> Cir. 1984). Cette décision donna lieu à une véritable saga judiciaire quant à savoir si l'ANILCA, et plus précisément son article 810 qui impose au gouvernement fédéral l'obligation de protéger les activités de subsistance en Alaska à l'encontre des impacts négatifs du développement économique, s'applique sur le plateau continental et dans les eaux qui le recouvrent: voir notamment People of Village of Gambell v. Hodel, 774 F.2d 1414 (1985); Amoco Production Co. et al. v. Village of Gambell et al., 480 U.S. 531 (1987); People of Village of Gambell v. Hodel, 869 F.2d 1273 (9th Cir. 1989); People of Village Gambell y. Babbitt, 999 F.2d 403 (9th Cir. 1993). <sup>1208</sup> Inupiat Community of Arctic Slope v. United States, précité, note 1204, p. 571. Rappelons que l'ANCSA a

éteint les droits ancestraux des peuples autochtones dans les termes suivants: « All aboriginal titles, if any, and claims of aboriginal title <u>in Alaska</u> based on use and occupancy, including submerged land underneath all water areas, both inland and offshore, and including any aboriginal hunting and fishing rights that may exist, are hereby extinguished. » (ANCSA, 43 U.S.C. § 1601 (a)) (notre souligné). Tel que l'écrit la Cour d'appel dans People of the Village of Gambell v. Clark, précité, note 1207: « We believe Congress used the phrase in Alaska in this context to mean the geographic region, including the contiguous continental shelf and the waters above it, and not merely the area with the strict legal boundaries of the State of Alaska. » (p. 575).

<sup>1209</sup> Amoco Production Co. et al. v. Village of Gambell et al., précité, note 1207.

Tel que l'affirme la Cour: « The phrase "in Alaska" has a precise geographic/political meaning. The boundaries of the State of Alaska can be delineated with exactitude. The State of Alaska was "admitted into the Union on an equal footing with other States", and its boundaries were defined as "all the territory, together with the territorial waters appurtenant thereto, now included in the Territory of Alaska » (*Amoco Production Co. et al. v. Village of Gambell et al.*, précité, note 1207, par. 50).

termes « en Alaska » <sup>1211</sup>. Dans *Village of Gambell v. Hodel* <sup>1212</sup>, la Cour d'appel revint sur sa position antérieure et conclut, suivant la décision de la Cour suprême dans *Gambell*, que l'*ANCSA* n'a pas éteint les droits ancestraux des peuples autochtones dans le plateau continental adjacent aux frontières maritimes de l'Alaska <sup>1213</sup>, ouvrant ainsi la porte à la revendication par les peuples autochtones d'un titre ancestral et de droits ancestraux de chasse et de pêche dans les régions océaniques adjacentes au territoire de l'Alaska.

Cette possibilité fut cependant encore une fois mise en doute par la Cour d'appel fédérale dans *Native Village of Eyak v. Trawler Diane Marie Inc.* <sup>1214</sup> [ci-après *Eyak*], concernant la revendication par les villages autochtones de Eyak, Tatitlek, Chanega, Port Graham et de Nanwalek d'un titre ancestral, y compris de droits exclusifs de chasse et de pêche, dans le plateau continental au large des côtes de l'Alaska. Référant à la décision de la Cour fédérale du district de l'Alaska dans *Inupiat Community of Arctic Slope v. United States* <sup>1215</sup>, la Cour affirma d'entrée de jeu l'incompatibilité des droits ancestraux des peuples autochtones dans l'océan avec la souveraineté des États-Unis. À son avis, « [a]ny claim of sovereign rights or title over the ocean by any party other than the United State, including Indian tribes, is equally repugnant to the principles established in the paramountcy cases. » <sup>1216</sup> La Cour suggéra toutefois qu'une revendication de droits ancestraux « non exclusifs » ou « limités » dans le plateau continental et la zone

<sup>&</sup>lt;sup>1211</sup> *Id.*, par. 44: « The similarity between the language of ANILCA and its predecessor statutes, the Statehood Act and ANCSA, also refutes the contention that Congress intended "Alaska" to include the OCS [Outer Continental Shelf]. [...] Similarly, in ANCSA, Congress allowed Native Alaskans to select approximately 40 million acres of "Federal lands and interests therein located in Alaska"[...]. We agree with the Secretary that "it is inconceivable that Congress intended to allow either the State of Alaska or Native Alaskans to select portions of the OCS [...] » (voir aussi *People of Gambell v. Clark*, précité, note 1207, p. 580).

People of Village of Gambell v. Hodel, précité, note 1207, p. 1278.

<sup>&</sup>lt;sup>1213</sup> *Id.*: « There is no reason to resort to legislative history for insight into the proper scope of the claim settlement provisions of ANCSA, as it is clear that those provisions do not extend beyond the geographical boundaries of the state of Alaska and do not extinguish aboriginal subsistence rights that may exist in the OCS [Outer Continental Shelf]. »

<sup>&</sup>lt;sup>1214</sup> Native Village of Eyak v. Trawler Diane Marie Inc., 154 F.3d 1090 (9th Cir. 1998); cert. denied 527 U.S. 1003 (1999).

<sup>&</sup>lt;sup>1215</sup> Inupiat Community of Arctic Slope v. United States, précité, note 1204.

<sup>&</sup>lt;sup>1216</sup> Native Village of Eyak v. Trawler Diane Marie Inc., précité, note 1214, p. 1095. Cette décision a fait l'objet de sévères critiques. Voir notamment D.J. BLOCH, *loc. cit.*, note 1203, et A.P. RICHARDS, *loc. cit.*, note 1203.

économique exclusive pourrait coexister avec les droits souverains du gouvernement des États-Unis<sup>1217</sup>.

Suivant le refus de la Cour suprême d'entendre cette affaire en appel, les villages concernés entreprirent une nouvelle poursuite judiciaire visant notamment à obtenir un jugement déclaratoire confirmant l'existence de leurs droits ancestraux « non exclusifs » au-delà de la mer territoriale et une ordonnance interdisant au Secrétaire du Commerce d'autoriser ou de permettre à quiconque de porter atteinte à ces droits. La Cour fédérale du district de l'Alaska rejeta le recours des villages au motif que la « doctrine de la prééminence fédérale » empêche la revendication de droits ancestraux (même « non exclusifs »). Cette décision fut renversée par la Cour d'appel qui renvoya le dossier à procès afin que soit déterminé le contenu des droits ancestraux des villages autochtones, en présumant que ces derniers ne sont pas annihilés par la « doctrine de la prééminence fédérale » ou toute autre loi applicable 1218. Au moment d'écrire ces lignes, le procès n'a toujours pas eu lieu 1219.

Compte tenu de l'importance des ressources marines pour l'alimentation, l'économie, la culture et la spiritualité des Inuit de l'Alaska, la possibilité qu'ils puissent revendiquer des droits ancestraux de chasse et de pêche dans l'océan semble, du moins à première vue, favoriser leur sécurité alimentaire. Il ne faut cependant pas surestimer la

<sup>&</sup>lt;sup>1217</sup> Native Village of Eyak v. Trawler Diane Marie Inc., précité, note 1214, p. 1095-1096. Tel que l'écrit la Cour: « This case presents a markedly different situation from the one we considered in Gambell [la Cour réfère ici à sa décision antérieure People of Village of Gambell v. Hodel, précité, note 1207]. The Native Villages here assert exclusive rights of use and occupancy, not limited rights. [...] They seek exclusive use of the ocean resources and regulatory power over third parties, including officials of our executive branch of government, subject only to the laws of Congress. We fail to see how this differs from the claims asserted by the states. Simply saying that a claim of Aboriginal title is less intrusive than a claim of fee title does not make it so. »

<sup>&</sup>lt;sup>1218</sup> Eyak Native Village v. Daley, 375 F.3d 1218 (9th Cir. 2004). La décision fort succincte de la Cour d'appel se lit comme suit: « The district court decided the federal paramountcy question and thereby avoided determining the existence or extent of the plaintiff villages' claimed aboriginal rights. As an appellate body, we would be greatly assisted by an initial determination by the district court of what aboriginal rights, if any, the village have. We therefore VACATE the district court's order granting summary judgment for defendants. We REMAND with instructions that the district court decide what aboriginal rights to fish beyond the tree-miles limit, if any, the plaintiffs have. For the purpose of this limited remand, the district court should assume that the villages' aboriginal rights, if any, have not been abrogated by the federal paramountcy doctrine or other federal law. »

Au sujet de ce dossier, voir le site Internet du Native American Rights Fund à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.narf.org/cases/eyak.html] (juin 2008).

contribution qu'apporterait la reconnaissance judiciaire de ces droits à la sécurisation de la capacité des Autochtones d'accéder de façon durable aux ressources fauniques. De fait, même si l'existence de tels droits était reconnue par un tribunal, leur stabilité resterait somme toute bien relative puisqu'il serait toujours loisible au Congrès de les éteindre unilatéralement et sans compensation, ces droits n'ayant été confirmés ni par une loi du Congrès ni par un traité 1220. Dans une telle éventualité, les Autochtones ne pourraient compter que sur la pression morale et politique qui résulterait immanquablement de l'extinction unilatérale de leurs droits de subsistance ancestraux.

Tel que nous l'avons vu dans la première partie de notre thèse, les Inuit ne se nourrissent pas exclusivement de poisson, de gibier et de baies, mais aussi d'une quantité considérable d'aliments acquis sur les marchés, souvent à grand prix 1221. En conséquence, le commerce des produits et des sous-produits des activités de chasse, de pêche et de piégeage, envisagé comme une voie potentielle de développement économique dans les régions de l'Arctique 1222, entretient aussi des rapports certains avec la réalisation de la sécurité alimentaire au sein des communautés inuit. Tel que nous le verrons à présent, le développement d'un tel commerce au Nunavik et en Alaska se butte cependant à de sérieux obstacles, qui diminuent le potentiel de ces activités dans le cadre d'une stratégie intégrée visant la réalisation de la sécurité alimentaire au sein des communautés inuit.

<sup>1220</sup> Tee-Hit-Ton Indians v. United States, précité, note 975.

Voir à ce sujet H. MYERS, « Changing Food Economy », loc. cit., note 350, p. 95.

<sup>&</sup>lt;sup>1221</sup> Voir par exemple G. DUHAIME, P. FRÉCHETTE, J.-F. LANGLAIS *et al.*, *op. cit.*, note 24 (index comparatif des prix au Nunavik).

### 1.3 L'encadrement juridique de l'exploitation commerciale de la faune: une contribution incertaine à la sécurité alimentaire des Inuit

# 1.3.1 L'exploitation commerciale du poisson et du gibier et l'exploitation de pourvoiries au Nunavik

Jusqu'à la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la circulation du gibier et du poisson à l'intérieur et entre les communautés inuit ne se pratiquait, dans une large mesure, que suivant les normes juridiques et coutumières encadrant le partage de la nourriture<sup>1223</sup>. Les aliments du terroir prélevés par les Inuit ne faisaient généralement l'objet de transactions commerciales qu'avec des allochtones<sup>1224</sup>, notamment les chasseurs de baleine et les marchands de fourrure<sup>1225</sup>. Avec leur sédentarisation progressive durant les années 1960, les Inuit s'intégrèrent peu à peu à l'économie de marché et virent s'accroître leur dépendance à la monnaie, notamment afin d'acquérir les coûteux équipements de chasse et de pêche rendus nécessaires par la vie dans les villages permanents ainsi qu'une panoplie d'autres produits, dont la nourriture, dorénavant disponibles sur les marchés locaux<sup>1226</sup>.

Compte tenu des possibilités fort limitées de développement économique dans les régions arctiques<sup>1227</sup>, la commercialisation des produits et des sous-produits des activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit apparaît comme une source potentiellement lucrative de revenus, tout en assurant aux Inuit un approvisionnement continu de poisson et

<sup>&</sup>lt;sup>1223</sup> M. CHABOT, *op. cit.*, note 25, p. 205 et suivantes; N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 118; C. LÉVESQUE, D. DE JURIEW, C. LUISSIER *et al.*, *loc. cit.*, note 336, p. 103.

Tel que le précise Nicole Gombay à propos de ses recherches sur la commercialisation du gibier au Nunavik, « [...] though people told me that country foods were sometimes exchanged among Inuit for goods, such as dogs, or for services, such as sewing or the use of hunting equipment, these occurrences were the exception rather than the rule, and the paramount assumption remained that country foods should be shared whenever possible. By and large, the commodization of country foods in the Canadian Arctic has historically been limited to exchanges between Inuit and non-Inuit. » (N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 118).

<sup>&</sup>lt;sup>1226</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25; N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 118.

<sup>&</sup>lt;sup>1227</sup> À ce sujet, voir notamment G. DUHAIME et N. BERNARD, *loc. cit.*, note 281, p. 227; Heather MYERS, « Neither Boom Nor Bust: The Renewable Resource Economy May Be the Best Long-Term Hope for Northern Communities », dans Robert B. ANDERSON et Robert M. BONE (dir.), *Natural Resources and Aboriginal People in Canada. Readings, Cases and Commentary*, Concord, Captus Press, p. 139 [ci-après « Neither Boom Nor Bust »]; Heather MYERS, « Options for Appropriate Development in Nunavut Communities », dans R.B. ANDERSON et R.M. BONE (dir.), *op. cit.*, note 1227, p. 146 [ci-après « Appropriate Development »].

de gibier<sup>1228</sup>. Nous sommes ainsi d'avis qu'à certaines conditions, soit de s'inscrire à l'intérieur des limites prescrites par l'impératif de conservation des ressources<sup>1229</sup>, d'assurer une priorité d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques pour la satisfaction directe des besoins alimentaires des habitants du Nunavik et d'être acceptable sur le plan social et culturel, l'exploitation commerciale des fruits de la chasse et de la pêche pourrait contribuer à la sécurité alimentaire des Inuit en renforçant leur capacité d'accéder aux marchés alimentaires locaux et d'acquérir le matériel nécessaire au financement de leurs activités de récolte<sup>1230</sup>.

L'exploitation commerciale des ressources halieutiques et cynégétiques par les Inuit est encadrée par plusieurs régimes juridiques distincts. En plus des régimes généraux encadrant les pêcheries commerciales<sup>1231</sup>, dont nous ne traiterons pas ici, les Inuit bénéficient, en vertu de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*, de certains droits spéciaux concernant l'exploitation commerciale des pêcheries, du gibier et des fourrures. Nous insisterons ici sur les droits commerciaux des Inuit découlant de leur droit d'exploitation et de leur droit de récolte prévus respectivement à la *CBJNQ* et à l'*ARTIN*, du régime spécial de chasse commerciale, de garde en captivité et d'élevage établi par la *Convention complémentaire* 

<sup>&</sup>lt;sup>1228</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 2, *op. cit.*, note 443, p. 919 à 928, 955 à 976; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 4, *op. cit.*, note 92, p. 528, 531, 548-549; N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 118; H. MYERS, « Neither Boom Nor Bust », *loc. cit.*, note 1227. Tel que l'écrit cette dernière auteure: « Traditionally based activities on the land provide important cultural and economic support for northern communities. In the pursuit of appropriate northern development, renewable resources can offer potential for income, while complementing community lifestyles and values. They will not provide a total answer to northern development, employment and income needs, but they will satisfy some key needs and values. » (p. 144).

Voir généralement P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423 et G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 424, p. 761.

<sup>&</sup>lt;sup>1230</sup> COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *op. cit.*, note 260, p. 138; P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 694, 711; T. MARTIN, *op. cit.*, note 25, p. 94 à 96; H. MYERS, « Changing Food Economy », *loc. cit.*, note 350; G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 424, p. 752.

Voir notamment la *Loi sur les pêches*, L.R.C. 1985, c. F-14, la *Loi sur le développement de la pêche*, L.R.C. 1985, c. F-21 et la *Loi sur les Océans*, L.C. 1996, c. 31. Soulignons particulièrement la participation des Inuit du Nunavik à l'entreprise Les Pêcheries Unaaq, détenue conjointement par la Qikiqtaaluk Corporation de Baffin, au Nunavut, et par la Société Makivik. Ces deux entités exploitent ensemble une licence de pêche à la crevette nordique. Unaaq a conclu un accord avec Clearwater Fine Foods Inc., une entreprise de pêche de la Nouvelle-Écosse. Cette entreprise emploie des Inuit, participe à leur formation, exploite le quota alloué à Unaaq et partage avec elle les revenus. Pour en savoir plus sur cette entreprise, voir len lignel [http://www.makivik.org/fr/subsidiary-companies/jv unaaq.asp] (juin 2008).

no. 12 [ci-après CC12]<sup>1232</sup> et de leurs droits particuliers relatifs à l'exploitation de pourvoiries.

Rappelons d'abord que le droit d'exploitation prévu à la *CBJNQ*, dans sa dimension communautaire, permet aux Inuit de vendre le produit de leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage aux membres de leur famille et de leur communauté ainsi qu'aux membres d'autres communautés autochtones, conformément aux usages en cours lors de la signature de la *Convention* en 1975<sup>1233</sup>. Ce droit leur permet aussi de pratiquer le commerce de la fourrure et des pêcheries, y compris avec des allochtones<sup>1234</sup>. La *CBJNQ* reconnaît en effet aux Inuit le droit *exclusif* de créer et d'exploiter des pêcheries commerciales sur les terres de catégorie I et II<sup>1235</sup>. Sur les terres de catégorie III, représentant environ 70% du territoire du Nunavik, les Inuit partagent l'exercice de ce commerce avec les allochtones<sup>1236</sup>, sous réserve des espèces qui leur sont réservées en exclusivité par la *CBJNQ*<sup>1237</sup>.

L'exploitation de pêcheries commerciales par les Inuit est assujettie à l'obtention d'un permis, qui ne leur sera accordé par le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage 1238 que si les besoins liés à l'utilisation des ressources halieutiques à des fins personnelles et communautaires et à la pêche sportive des allochtones sur les terres de catégorie III sont préalablement comblés 1239. De plus, mentionnons qu'aucune pêcherie

<sup>&</sup>lt;sup>1232</sup> Convention complémentaire no. 12, reproduite dans Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, précité, note 35, p. 739. [ci-après CC12]. Cette convention complémentaire fut confirmée par les articles 32.1 à 32.12 de la LDCP.

<sup>&</sup>lt;sup>1233</sup> CBJNQ, articles 24.1.13, 24.3.1, 24.3.3 et 24.3.11; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 76.

<sup>&</sup>lt;sup>1234</sup> *CBJNO*, articles 24.1.13, 24.3.1, 24.3.11 et 24.3.16; *LDCP*, article 28.

<sup>&</sup>lt;sup>1235</sup> *CBJNQ*, articles 24.3.26 et 24.3.32.

<sup>&</sup>lt;sup>1236</sup> CBJNO, article 24.3.32.

<sup>&</sup>lt;sup>1237</sup> *CBJNQ*, articles 24.3.26 et 24.7.1. Ces espèces sont énumérées à l'annexe 2 du Chapitre 24 de la *CBJNQ*. En ce qui concerne les ressources halieutiques, ces espèces sont le corégone (non-anadrome), l'esturgeon, le catostome, la lotte et la laquaiche (argentée et yeux d'or).

<sup>&</sup>lt;sup>1238</sup> Nous traiterons du rôle du Comité conjoint plus loin au troisième chapitre de la présente partie (*infra* Troisième partie: 3.3.1).

<sup>&</sup>lt;sup>1239</sup> *CBJNQ*, article 24.3.27. Les demandes de permis sont soumises au Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, qui les évalue en fonction de leurs répercussions possibles ou probables sur le droit d'exploitation des Inuit et sur la pêche sportive des allochtones. Suivant son évaluation, le Comité conjoint formule ses recommandations, qu'il transmet ensuite au ministre responsable.

commerciale ne peut être autorisée dans les terres de la catégorie I et II sans le consentement des corporations communautaires inuit intéressées 1240.

La *CBJNQ* reconnaît en outre aux Inuit le droit exclusif de pratiquer leurs activités de piégeage sur l'ensemble du territoire du Nunavik, y compris sur les terres de catégorie III<sup>1241</sup>. Le Québec, suivant l'avis du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, pourra toutefois autoriser des non-autochtones à pratiquer le piégeage dans un secteur particulier du territoire couvert par la *CBJNQ* lorsque les Inuit n'ont pas exercé leur droit exclusif de piéger pendant une période prolongée alors que le piégeage est nécessaire dans ce secteur pour la bonne gestion d'une espèce<sup>1242</sup>.

Le droit d'exploitation exclut toutefois l'échange et la vente de gibier et des sousproduits de leurs activités de chasse à des allochtones<sup>1243</sup>, privant ainsi les Inuit d'une avenue potentiellement lucrative de développement économique<sup>1244</sup>. La *CC12*, conclue le 2 décembre 1993, vint remédier dans une certaine mesure à cette restriction, en mettant en place un régime particulier de chasse commerciale, de garde en captivité et d'élevage dans le territoire couvert par la *CBJNQ*.

Ce régime a notamment pour objectifs de « promouvoir le développement économique des Cris, Inuit et Naskapis » et de « rendre disponibles au Québec ou ailleurs

<sup>1240</sup> *CBJNQ*, article 24.3.27 par. 2. L'autorisation par les corporations communautaires inuit d'activités de pêche commerciale n'est pas garante de l'assentiment de l'ensemble des membres des communautés inuit. Pour un exemple concret d'une polémique ayant découlé d'une autorisation accordée à un commerce inuit de pratiquer des activités de pêche commerciale, voir Jane GEORGE, « Commercial Char Harvest Sparks Furor in Nunavik. Community Opposition is Mounting to the Allocation of a Commercial Char Quota to a Kuujjuaq-Based Business », *Nunatsiaq News*, 19 septembre 1998, [en ligne] [http://www.nunatsiaq.com/archives/nunavut980930/nvt80911 06.html] (juin 2008).

T241 CBJNQ, article 24.3.19. La CBJNQ prévoit que le Québec et le Canada doivent prendre toutes les mesures raisonnables pour aider les Inuit à créer des associations de trappeurs ainsi qu'une industrie de piégeage placée sous leur contrôle (CBJNQ, article 24.3.23).

<sup>&</sup>lt;sup>1242</sup> *CBJNQ*, article 24.3.20. Notons de plus que l'exclusivité du droit de piéger est sans préjudice des droits de piégeage, s'il en existe, que les Autochtones non signataires de la *CBJNQ* pourraient exercer dans les réserves de castors qui leur sont attribuées présentement (*CBJNQ*, article 24.3.22).

<sup>&</sup>lt;sup>1243</sup> *CBJNQ*, articles 24.1.13, 24.3.11 et 24.3.16. Voir G. PARENT et M-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 423, p. 756. En outre, comme le droit d'exploitation ne peut être exercé que sur le territoire couvert par la *CBJNQ*, il ne permet pas aux Inuit de vendre du gibier à d'autres bénéficiaires de la *CBJNQ* qui se trouvent à l'extérieur de ce territoire (*CBJNQ*, article 24.12).

<sup>&</sup>lt;sup>1244</sup> N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 119; H. MYERS, « Changing Food Economy », *loc. cit.*, note 350, p. 95.

les produits et les sous-produits de la chasse commerciale sous réserve des normes applicables en matière de santé et de commerce. » 1245 Il confère aux Inuit, et ce jusqu'au 10 novembre 2024<sup>1246</sup>, le droit exclusif de chasser à des fins commerciales, de garder en captivité ou de pratiquer l'élevage du caribou, du lagopède des saules, du lagopède des rochers, du lièvre arctique, du lièvre d'Amérique et du tétras des savanes 1247. Il leur reconnaît aussi le droit exclusif d'élever et de garder en captivité le boeuf musqué 1248. Soulignons que ces droits peuvent être partagés avec d'autres Autochtones ou encore avec des allochtones sous réserve d'une autorisation à cet effet de la corporation foncière inuit intéressée (dans les terres de catégorie I et II) ou de la Société Makivik (dans les terres de catégorie III) 1249.

L'exercice par les Inuit de ces droits commerciaux de chasse est soumis à plusieurs conditions qui s'érigent dans certains cas en de véritables obstacles à la mise sur pied d'entreprises viables d'exploitation du gibier. Il est d'abord sujet à l'obtention d'un permis délivré par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs aux conditions déterminées par ce dernier et pour une période maximale de douze mois 1250, suivant les recommandations formulées à cet effet par le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage<sup>1251</sup>. La délivrance du permis par le ministre est ensuite subordonnée à l'autorisation de la corporation foncière inuit intéressée dans le cas des terres de catégorie I et II ou de la Société Makivik pour les terres de catégorie III 1252.

Ces droits commerciaux n'étant pas soumis au régime du droit d'exploitation, notamment aux dispositions concernant les méthodes, les saisons et les territoires de chasse, ils devront être exercés en conformité avec les conditions fixées par le ministre lors

<sup>&</sup>lt;sup>1245</sup> CC12, préambule, septième attendu.

<sup>&</sup>lt;sup>1246</sup> *Id.*, article 24.3A.1.

<sup>1247</sup> Id., article 24.3A.1; LDCP, article 32.1. Voir les annexes 7 et 8 de la CC12, reprise à l'annexe 8 de la LDCP, pour une énumération des espèces visées par le droit exclusif de chasse commerciale, de garde en captivité et d'élevage des Inuit.

<sup>&</sup>lt;sup>1248</sup> CC12, article 24.3A.2; LDCP, article 32.2.

<sup>&</sup>lt;sup>1249</sup> CC12, articles 24.3A.3 et 24.3A.8; LDCP, articles 32.3 et 32.8.

<sup>1250</sup> CC12, article 24.3A.4; LDCP, article 32.4. Le permis est délivré pour une somme nominale.

<sup>1251</sup> CC12, article 24.3A.6; LDCP, article 32.6. Le Comité conjoint évalue la demande de permis en tenant compte des impacts envisagés de l'activité sur la faune, sur le droit d'exploitation des Inuit et sur la chasse sportive des allochtones. <sup>1252</sup> *CC12*, article 24.2A.8; *LDCP*, article 32.8.

de la délivrance du permis et avec les règlements adoptés par la corporation foncière inuit ou l'Administration Régionale Kativik<sup>1253</sup>. Le permis pourra être suspendu ou annulé par le ministre si son titulaire ne se conforme pas aux conditions qui y sont rattachées<sup>1254</sup>.

L'exploitation commerciale du gibier, à l'instar des pêcheries, est ensuite subordonnée, outre la conservation des ressources, à la satisfaction des besoins des Inuit, des Cris et des Naskapis concernant l'exploitation de la faune à des fins personnelles et communautaires 1255 et aux besoins des allochtones relatifs à leurs activités de chasse à des fins sportives sur les terres de catégorie III 1256. Les entreprises pratiquant l'exploitation commerciale du gibier sont ainsi fort vulnérables aux aléas affectant la disponibilité des ressources fauniques, par exemple les changements dans leur parcours migratoire ou la diminution substantielle d'une ressource durant une année donnée 1257.

Enfin, l'exercice de ces droits est soumis aux normes applicables en matière de santé et de commerce alimentaires <sup>1258</sup>. Ces règles, conçues par des institutions de la société majoritaire, sont souvent incompatibles avec les conditions singulières de production dans les régions arctiques. Elles posent ainsi un obstacle de taille à la capacité des Inuit de mettre sur pied des entreprises viables de commerce du gibier et de ses sous-produits, tant par la rigueur de leurs exigences que par les coûts exorbitants qu'elles imposent aux

<sup>&</sup>lt;sup>1253</sup> *CC12*, articles 24.3A.5 et 24.3A.8 al 2 et 3. L'Administration régionale Kativik n'adopte de tels règlements que sur recommandation d'un comité composé exclusivement d'Inuit. <sup>1254</sup> *LDCP*, article 32.4.

Jusqu'à concurrence de leur niveau d'exploitation garantie pour l'espèce concernée: voir à cet égard l'article 24.6 de la *CBJNQ*.

est souhaitable de modifier la *CBJNQ* « pour reconnaître plus largement la commercialisation de la faune sauvage par les Cris de la Baie-James, les Inuit du Québec et les Naskapis du Québec, et pour prévoir des contrôles appropriés d'une telle activité pour la protection des espèces de la faune sauvage et des populations de ces espèces ainsi que pour la protection des droits et des intérêts des Cris de la Baie-James, des Inuit du Québec, des Naskapis du Québec et de ceux qui pratiquent la chasse à des fins sportives. »

<sup>1257</sup> N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 122. Voir par exemple le compte rendu des activités de l'entreprise Les aliments arctiques du Nunavik, [en ligne] [http://www.makivik.org/fr/subsidiary-companies/wo nunavik.asp] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1258</sup> *CC12*, préambule, septième attendu. À ce sujet, voir N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 120 et G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 424, p. 770 à 777.

producteurs<sup>1259</sup>. Ces difficultés sont bien illustrées par l'extrait suivant d'une étude de Nicole Gombay portant sur la commercialisation du gibier au Nunavik:

Together these various regulations effectively limit the commercial sale of country foods. For example, it is not always an easy task when slaughtering animals far from a community to meet the requirements of provincial and federal food inspection regulations that ensure the meat is acceptable for commercial sale. Processing must take place in certified settings. To gain this certification, federal and provincial vets and inspectors are required to ensure that standards and regulations are met in the processing of fish and meat. Similarly, meat-cutters must slice the meat in prescribed ways that differ from the customary Inuit way of butchering animals, which makes staffing difficult. In addition, waste and emissions must meet federal and provincial regulations. Respecting all of these requirements is a challenge in the North, where the infrastructure is minimal, the movement of animals is unpredictable, and the training that people require in processing and handling foods is only periodically of use to them. As a result, much of the country food that is harvested for sale in one form or another within Nunavik cannot be sold outside the territory or even to non-beneficiaries within the territory.

Les normes sanitaires et d'innocuité ont notamment posé des obstacles significatifs au projet de commercialisation de viande de caribou et de ses sous-produits entrepris par Les aliments arctiques du Nunavik (mieux connue sous son nom anglais Nunavik Arctic Food)<sup>1261</sup>. Afin de se conformer à la réglementation fédérale et provinciale encadrant le commerce de la viande, cette entreprise a dû investir dans de coûteux abattoirs mobiles, où elle transforme la viande de caribou en divers produits, tels des pâtés, des saucisses, des hambourgeois et des ragoûts, qu'elle vend ensuite sur les marchés locaux du Nunavik ainsi

<sup>&</sup>lt;sup>1259</sup> N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 120, 122; G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 424, p. 770 à 777

p. 770 à 777.

1260 N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 120. Voir également G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 424, p. 772. Les normes sanitaires et de salubrité des aliments au Canada et au Québec sont définies dans un volumineux corpus de lois, de règlements et d'accords internationaux, dont nous n'entendons pas discuter en détail dans la présente thèse. Au niveau fédéral, voir notamment la Loi sur les aliments et les drogues, L.R.C. 1985, c. F-27, la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, L.R.C. 1985, c. C-38, la Loi sur l'inspection des viandes, L.R.C. 1985, c. 25 (1er Supp.), le Règlement sur les aliments et drogues, C.R.C., c. 870, le Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, C.R.C., c. 417, et le Règlement de 1990 sur l'inspection des viandes, D.O.R.S./90-288. Au niveau provincial, voir la Loi sur les produits alimentaires, L.R.Q. c. P-29, la Loi sur la protection sanitaire des animaux, L.R.Q. c. P-42 et le le Règlement sur les aliments, R.R.Q. 1981, c. P-29, r. 1. Enfin, au Canada, le contenu des normes sanitaires et d'innocuité des aliments est dans une certaine mesure déterminé par le chapitre 7B de l'Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992. R.T. Can. 1994 n°2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur: 1er janvier 1994) [ALENA] et par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, dans SECRÉTARIAT DU GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : textes juridiques, Genève, 1994. Pour une analyse de l'impact de ces lois et règlements sur la commercialisation du caribou par les Inuit du Nunavik, voir G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, loc. cit., note 424, p. 771 à 774.

<sup>&</sup>lt;sup>1261</sup> Sur les activités de cette entreprise, voir le site Internet de la Société Makivik à l'adresse suivante: «[en ligne] [http://www.makivik.org/fr/subsidiary-companies/wo nunavik.asp] (juin 2008).

qu'ailleurs au Canada et dans le monde, dont aux États-Unis et au Groenland. Cette entreprise connaît des hauts et des bas depuis sa création en 1995, non seulement en raison des coûts élevés découlant du respect des normes sanitaires fédérales et provinciales, mais aussi du fait des changements imprévisibles dans le parcours migratoire des animaux et de la hausse corrélative des coûts de production, des difficultés rencontrées année après année dans l'obtention des autorisations nécessaires afin de procéder à une chasse commerciale, de la rareté de la main d'œuvre régulière et qualifiée et des fluctuations des marchés, particulièrement des marchés d'exportation 1262.

Natsiq Investment Inc. offre un exemple additionnel d'entreprise inuit dont le développement est significativement affecté par les normes sanitaires du gouvernement canadien 1263. Cette entreprise, créée en 1999, produit des capsules d'huile de phoque. Cette huile, riche en acide gras oméga 3, contribue au maintien du système cardiovasculaire et possède des propriétés anti-inflammatoires. Ce produit fait notamment l'objet d'une forte demande sur les marchés asiatiques. En raison des normes imposées par l'Agence canadienne d'inspection des aliments, l'entreprise inuit serait toutefois contrainte, afin de poursuivre ses activités, d'investir des sommes majeures dans la mise en place de sa propre usine de purification et d'encapsulation d'huile 1264.

Ces exemples confirment, tel que l'ont déjà affirmé Geneviève Parent et Marie-Claude Desjardins, qu'une adaptation accrue des normes sanitaires nationales et

Par exemple, les ventes de caribou aux États-Unis ont été suspendues durant l'année 2002-2003 suivant le moratoire imposé par le gouvernement américain sur la viande en provenance du Canada en réponse à la présence de la bactérie à la source de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ou « maladie de la vache folle ») dans des bovins canadiens. Les rapports annuels de la Société Makivik contiennent des informations sur les activités de cette entreprise et sur les difficultés qu'elle rencontre depuis sa création en 1995. Il est possible de se procurer ces rapports en contactant directement la Société Makivik: [en ligne] [http://www.makivik.org/fr/] (juin 2008).

Natsiq Investment Inc. est détenue à part égale par la Société Makivik, Qikiqtaaluq Corporation et Sakku Investment Corporation. Ces deux dernières entreprises appartiennent aux Inuit du Nunavut. Voir [en ligne] [http://inuit.pail.ca/natsiq.htm] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1264</sup> Voir les articles 43 et suivants du *Règlement sur les produits de santé naturels*, D.O.R.S./2003-196. Les règlements de l'Agence canadienne d'inspection des aliments interdisent la transformation des produits d'animaux qui n'ont pas été inspectés sur place par des inspecteurs ou des vétérinaires de l'Agence. La chasse au phoque se déroule dans plusieurs communautés et ce plusieurs mois par année. L'application de la réglementation de l'Agence imposerait donc à Natsiq des coûts prohibitifs. Voir aussi SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport d'exercice de la Société Makivik du 1<sup>er</sup> octobre 2003 au 30 septembre 2004*, Kuujjuaq, Québec, 2004, p. 44; SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport d'exercice de la Société Makivik du 1<sup>er</sup> octobre 2002 au 30 septembre 2003*, Kuujjuaq, Québec, 2003, p. 44.

internationales à la réalité des entreprises du nord du Québec est impérative au développement d'un commerce de viande de gibier et de ses sous-produits viable et qui puisse effectivement contribuer à la sécurité alimentaire des Inuit du Nunavik 1265. La marge de manoeuvre dont bénéficient les autorités gouvernementales afin d'assouplir les exigences sanitaires de façon à favoriser le développement d'un commerce inuit de gibier est toutefois limitée par les exigences liées à la sécurité alimentaire des consommateurs. En effet, les règles sanitaires et d'innocuité constituent les exemples par excellence de normes juridiques dans le domaine de la sécurité alimentaire. Il est entendu que l'adoption de mesures afin de favoriser le développement économique des Inuit, et ce faisant leur sécurité alimentaire, ne doit pas se réaliser au détriment de la sécurité alimentaire des personnes qui consommeront le gibier produit par des entreprises inuit.

Nous pensons néanmoins que les normes sanitaires et d'innocuité devraient être réévaluées par les autorités gouvernementales responsables, de concert avec les autorités inuit et les représentants des industries concernées, afin d'éliminer ou d'assouplir les restrictions imposées aux industries de transformation du gibier qui ne seraient pas impératives à la sécurité alimentaire des consommateurs 1266. Les autorités réglementaires ne devraient à notre avis refuser d'adapter aux réalités de l'Arctique les règles sanitaires concernées que dans la mesure strictement nécessaire pour protéger la vie et la santé des personnes et des animaux et après avoir consulté et tenu dûment compte du point de vue exprimé par les Inuit 1267.

<sup>1265</sup> G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 424, p. 778. Ces auteures soulignent que des modifications législatives ont été adoptées par les législateurs fédéral et québécois afin d'adapter les normes sanitaires et d'innocuité à la réalité du Nord québécois. Elles citent par exemple l'article 6.2.1.1 du *Règlement sur les aliments* selon lequel « le [...] caribou est exempté de l'inspection *ante mortem* aux conditions suivantes: a) il doit être saigné sur le lieu de chasse; b) il doit être éviscéré à cet endroit ou dans un atelier de charcuterie conforme à l'article 6.3.3.2.1 ». À leur avis, malgré ces modifications, les mesures sanitaires et d'innocuité restent excessivement exigeantes pour les Inuit qui souhaitent mettre sur pied une entreprise de commercialisation et de transformation du gibier, tout en leur imposant des coûts prohibitifs (*Id.*, p. 773, 777).

Les conflits opposant différentes cultures alimentaires sur les risques de la consommation de certains aliments, traditions culinaires pour l'une, objet de dégoût pour l'autre, sont monnaie courante dans le domaine des règlementations sanitaires et d'innocuité. Nous n'avons qu'à rappeler les conflits opposant le Canada aux producteurs québécois sur le fromage de lait cru. Sur ce sujet, voir le texte de Jacques Dufresne publié dans l'Encyclopédie de l'Agora, [en ligne] [http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Documents/Fromage-Le fromage barometre de la civilisation par Jacques Dufresne] (juin 2008).

Par analogie, il est pertinent de puiser dans l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, de l'Organisation mondiale du commerce, lequel permet aux membres de l'OMC d'adopter

Le commerce de la faune et de ses sous-produits est en outre restreint par diverses normes nationales et internationales concernant la protection d'espèces considérées menacées ou en voie de disparition. Par exemple, la *Convention de 1916 pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis*, telle que modifiée par le protocole conclu en 1995 entre les gouvernements du Canada et des États-Unis<sup>1268</sup>, interdit le commerce des oiseaux migrateurs et de leurs œufs à l'extérieur des communautés inuit, tout en permettant le commerce de leur duvet et de tout autre sous-produit non comestible provenant de ces oiseaux<sup>1269</sup>. Mentionnons aussi la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* [ci-après *CITES*], qui contrôle et réglemente le commerce international de certaines espèces menacées d'extinction ou en voie de le devenir<sup>1270</sup>. En vertu de la *CITES*, l'importation et l'exportation de spécimens des espèces mentionnées à l'une des annexes de la Convention, dont plusieurs espèces de cétacés<sup>1271</sup>, de phoques et d'oiseaux migrateurs, doivent être autorisées dans le cadre d'un système rigoureux de permis<sup>1272</sup>.

les mesures sanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes dans la mesure et aux conditions prévues à cet accord. Les membres acceptent toutefois de n'appliquer des mesures sanitaires que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et que si elles sont fondées sur des principes scientifiques (*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, précité, note 1260, article 2).

phytosanitaires, précité, note 1260, article 2).

1268 Convention Between the United States and Great Britain for the Protection of migratory Birds, précité, note 1187, Protocol Amending the 1916 Convention for the Protection of Migratory Birds, précité, note 1190; Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, précité, note 1063.

<sup>&</sup>lt;sup>1269</sup> Voir l'article 4 a)(i) du *Protocol Amending the 1916 Convention for the Protection of Migratory Birds,* précité, note 1190.

Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction, Nations Unies, (1976) 993 Recueil des traités 272 [CITES]. Tant le Canada que les États-Unis en sont partie. Pour en savoir plus sur le régime de la CITES, voir [en ligne] [www.cites.org] (juin 2008).

Toutes les espèces de cétacé gérées par la Commission baleinière internationale sont mentionnées à l'Annexe I de la *CITES*. Voir à ce sujet Jean-Maurice ARBOUR, « La sécurité alimentaire des peuples autochtones quant à la réglementation internationale de la chasse à la baleine: un avenir mal assuré », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 597, p. 652 à 654.

<sup>1272</sup> Id.. L'Annexe I de la CITES « comprend les espèces menacées d'extinction. Le commerce des spécimens de ces espèces n'est autorisé que dans des conditions exceptionnelles. » L'Annexe II « comprend toutes les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction mais dont le commerce des spécimens doit être réglementé pour éviter une exploitation incompatible avec leur survie. » Enfin, l'annexe III « comprend toutes les espèces protégées dans un pays qui a demandé aux autres Parties à la CITES leur assistance pour en contrôler le commerce. ».

Enfin, les Inuit bénéficient de droits spéciaux relatifs à l'exploitation commerciale des ressources fauniques dans la région marine du Nunavik. L'*ARTIN*<sup>1273</sup> reconnaît d'abord aux Inuit du Nunavik une priorité d'accès aux ressources fauniques marines pour les fins de leur commercialisation *au Nunavik* (ces besoins sont inclus dans le « contingent de base » ou le « contingent de base ajusté », selon le cas)<sup>1274</sup>. L'exploitation commerciale des ressources marines aux fins d'exportation à l'extérieur du Nunavik est pour sa part soumise aux lois d'application générale, notamment à leur régime de permis<sup>1275</sup>. Soulignons toutefois que les besoins liés aux activités de pêche commerciales légales en cours lors de l'entrée en vigueur de l'*ARTIN* doivent être satisfaits aussitôt que furent comblés les besoins relatifs à la conservation des ressources, au contingent de base des Inuit et à la consommation personnelle des résidants du Nunavik (autres que les Inuit) et des Inuit en séjour dans la région marine du Nunavik (autres que les Inuit) et

<sup>&</sup>lt;sup>1273</sup> *ARTIN*, article 5.1.2 e).

<sup>1274</sup> Voir l'ARTIN, articles 5.2.13 (contingent de base), 5.2.15 (contingent de base ajusté), 5.3.1 et 5.3.10 (satisfaction de l'ensemble des besoins économiques, sociaux et culturels des Inuit dans les cas où une prise totale autorisée n'a été établie), 5.3.13.1 (répartition des ressources dans les cas où une prise totale autorisée a été établie). Rappelons que dans l'éventualité où la prise totale autorisée est égale ou inférieure au contingent de base ou au contingent de base ajusté, selon le cas, les Inuit du Nunavik ont le droit de récolter l'entière prise totale autorisée (ARTIN, article 5.3.14).

<sup>1275</sup> L'ARTIN précise que rien dans la présente partie n'interdit au ministre d'octroyer à sa discrétion des permis de pêche commerciale, tel qu'il pouvait le faire au moment de l'entrée en vigueur de l'accord (ARTIN, article 5.3.17). Les activités de récolte effectuées en vertu de permis de pêche commerciale ou d'autorisations semblables sont assujetties aux lois d'application générale (Id., article 5.3.16). Notons que l'ARTIN prévoit un régime spécial en faveur des Inuit du Nunavik concernant les pêcheries dans le détroit de Davis (soit la région marine située entre le Groenland et le Nunavut) et dans la baie d'Hudson. Ces dispositions ont notamment pour objet de garantir aux Inuit du Nunavik une portion des pêcheries du flétan et des crevettes qui, dans le détroit de Davis, sont gérées par un processus établi par l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO). En ce qui concerne les pêcheries dans la Baie d'Hudson, «[]]e gouvernement reconnaît l'importance du principe de la contiguïté aux ressources marines des communautés du Nunavik et du principe de la dépendance économique de ces communautés à l'égard de ces ressources; il accorde une attention spéciale à ces facteurs lorsqu'il attribue les permis de pêche commerciale dans la zone de la baie d'Hudson. [...] Ces principes sont appliqués d'une manière propre à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidants du Nunavik et les autres résidants du Canada ainsi que d'une manière compatible avec les obligations intergouvernementales du Canada. » À propos de ce régime, voir les articles 5.4.8 à 5.4.20 de l'ARTIN et, par analogie, les décisions judiciaires suivantes concernant notamment l'interprétation du principe de la contiguïté et la portée de l'obligation du gouvernement fédéral de consulter les organisations inuit compétentes du Nunavut en vertu de l'Accord entre les Inuit du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, op. cit., note 68; Nunavut Territory (Attorney General) c. Canada (Attorney General), [2005] 2 C.N.L.R. 253; Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans) (2000), 262 N.R. 219 (C.F.A.); Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans) (1998), 162 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 625 (C.F.A.); Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans) (1997), 149 D.L.R. (4th) 519 (C.F.).

Le potentiel économique des ressources fauniques ne se limite pas à la transformation et à la vente des produits et des sous-produits de la chasse, de la pêche et du piégeage. Reconnaissant la popularité grandissante de la chasse et de la pêche sportives et les possibilités de développement récréotouristique fondé sur ces activités, la CBJNQ et l'ARTIN accordent aux Inuit des droits spéciaux relatifs à l'établissement et à l'exploitation de pourvoiries 1277. Dans les terres de catégorie I et II, les Inuit bénéficient du droit exclusif d'établir et de mettre en valeur des pourvoiries 1278. Les allochtones ne pourront faire de même qu'à la condition d'obtenir le consentement explicite de la corporation foncière inuit intéressée 1279. Soulignons toutefois que les allochtones (y compris le gouvernement) qui exploitaient des pourvoiries sur les terres de catégorie I et II antérieurement à la signature de la CBJNO ont conservé le droit de poursuivre leurs activités dans tous les cas où la corporation foncière inuit concernée n'a pas mis fin à leurs droits dans les deux années ayant suivi l'entrée en vigueur de la CBJNO<sup>1280</sup>.

Dans les terres de catégorie III, les Inuit bénéficient, et ce jusqu'au 10 novembre 2015<sup>1281</sup>, d'un droit de premier choix (ou, suivant les termes utilisés par la *CBJNQ*, d'un « droit de préemption ») sur l'établissement et la mise en valeur de nouvelles pourvoiries sur

<sup>&</sup>lt;sup>1277</sup> CBJNQ, articles 24.9.1 à 24.9.7; LDCP, articles 40 à 53. L'article 41 de la LDCP définit une pourvoirie comme « l'immeuble principal et ses dépendances, les installations secondaires et tout matériel et accessoire s'y rapportant, tout engin et matériel utilisés pour la chasse et la pêche sportives de même que le matériel et les embarcations nécessaires au pourvoyeur pour la bonne marche de ces activités. » L'article 42 pour sa part définit le pourvoyeur comme la personne qui « dirige une entreprise offrant au public le logement et la possibilité de pratiquer la chasse et la pêche sportives, en louant l'équipement ou de petites embarcations ou fournissant d'autres services utiles à la pratique de la chasse et de la pêche sportives dans un terrain délimité décrit dans un permis ou autre autorisation délivré à une telle personne. » Sur le régime des pourvoiries applicable au Nunavik, voir G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, loc. cit., note 424, p. 756-757; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 77-78.

<sup>1278</sup> *CBJNQ*, article 24.9.1; *LDCP*, article 40.

<sup>1280</sup> CBJNQ, articles 24.9.1 et 24.9.5; LDCP, articles 45 et 47. Les pourvoyeurs qui ont été contraints de cesser leurs activités dans les terres de catégorie I et II ont pu bénéficier d'un droit prioritaire de choisir un nouvel emplacement et des installations dans les terres de catégorie III (CBJNO, article 24.9.2 f); LDCP, article 43). Les Autochtones ont pour leur part bénéficié du droit, à certaines conditions, de se substituer aux pourvoyeurs obligés de mettre fin à leurs activités sur les terres de catégorie I et II (CBJNQ, article 24.9.2 e); LDCP, article 44).

<sup>&</sup>lt;sup>1281</sup> CBJNO, article 24.9.3, modifié par la Convention complémentaire no. 10 [ci-après CC10], reproduite dans CBJNO, aux pp. 699 à 707; LCDP, article 48. À l'expiration de ce délai, le Québec, les Cris, les Inuit et les Naskapis doivent négocier pour déterminer, à la lumière de l'expérience ainsi que des besoins présents et futurs, si le droit de préemption des Autochtones sera reconduit (CBJNO, article 24.9.4, tel que modifié par la CC10, article 2). Soulignons que les pourvoyeurs exercant leurs activités dans les terres de la catégorie III au moment de la signature de la CBJNQ ont le droit de poursuivre leurs activités sous réserve de l'application du régime des pourvoiries établi par l'article 24.9 de la CBJNO (CBJNO, article 24.9.5).

les terres concernées ou sur le transfert des permis, baux et toutes autres autorisations existantes <sup>1282</sup>. Ce droit de premier choix n'est cependant pas illimité. La *CBJNQ* prévoit en effet qu'il ne peut être exercé « à l'égard d'au moins trois demandes faites par des non-autochtones sur un total de dix demandes faites par toute personne désirant établir et mettre en valeur une pourvoirie dans les terres de catégorie III » <sup>1283</sup>.

Le droit d'établir des pourvoiries est soumis à l'obtention d'un permis délivré par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs sur recommandation du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage. Il est de plus subordonné au consentement de la corporation foncière inuit intéressée dans tous les cas où le projet de pourvoirie vise des terres de catégorie I et II<sup>1284</sup>. Sauf pour des motifs liés à la conservation des ressources, le ministre ne peut refuser la recommandation du Comité conjoint à l'égard des demandes de permis d'exploitation de pourvoiries<sup>1285</sup>. Le permis pourra toutefois être révoqué par le ministre en cas d'exercice illégal des activités de pourvoyeur ou en cas d'inaptitude à exploiter une pourvoirie<sup>1286</sup>. Dans tous les cas, le ministre devra exercer sa discrétion en conformité avec ses obligations de fiduciaire<sup>1287</sup>.

<sup>1282</sup> La LDCP précise que constitue un transfert assuietti au droit de premier choix des Inuit un transfert direct ou indirect de la propriété d'une pourvoirie et incluant, dans le cas d'une société ou d'une corporation propriétaire d'une pourvoirie, le changement du contrôle réel de la société ou de la corporation. Constitue également un transfert assujetti au droit de premier choix des Autochtones une entente pour la location ou la gestion de la pourvoirie ou une entente au même effet pour une durée de plus de quatre ans (LDCP, article 50.1). La notion de « changement de contrôle réel » est définie au deuxième alinéa de cette disposition. L'article 50.2 énumère quant à lui différents types de transfert auquel le droit de premier choix des Autochtones ne s'applique pas. L'exercice du droit de premier choix se déroule comme suit. Dans les quatre mois suivant la réception par la corporation foncière inuit intéressée d'un avis concernant une recommandation favorable du Comité conjoint relativement à une demande d'acquisition ou de transfert d'une pourvoirie, la corporation foncière indique par écrit au Comité conjoint si elle a elle-même l'intention d'exercer l'activité de pourvoyeur sur laquelle porte la demande ou si tout Inuit désigné par elle a l'intention de le faire. Dans une telle éventualité, le Comité conjoint en informe aussitôt le ministre de l'Environnement, qui délivre un permis, un bail ou autre autorisation à la corporation foncière intéressée ou à la personne inuit désignée par elle, sauf s'il existe une raison valable en vertu des lois et règlements applicables de refuser un tel permis, bail ou autre autorisation (CBJNO, article 24.9.7 a), d), e), g), j); LDCP, article 51).

<sup>&</sup>lt;sup>1283</sup> *CBJNQ*, article 24.9.6, tel que modifié par la *CC10*, article 3; *LDCP*, article 49. Autrement dit, les Inuit peuvent exercer leur droit de premier choix sur 70% des demandes concernant l'exploitation de nouvelles pourvoiries et sur le transfert de l'exploitation des pourvoiries existantes.

<sup>&</sup>lt;sup>1284</sup> CBJNQ, article 24.9.7, tel que modifié par la CC10, article 6.

<sup>1285</sup> CBJNQ, article 24.9.7, tel que modifié par la Convention complémentaire no. 1 [ci-après CC1], reproduite dans CBJNQ, aux pp. 489 à 518 et la CC10, article 6; LDCP, article 51; Voir aussi les Règles de procédure administrative pour les demandes relatives aux pourvoiries dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec, (1987) 119 G.O. II, 6179.

<sup>&</sup>lt;sup>1286</sup> *LDCP*, article 47.

<sup>&</sup>lt;sup>1287</sup> R. c. Adams, [1996] 3 R.C.S. 101, p. 131-132; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 78.

On trouve aujourd'hui plus de quatre-vingt onze pourvoiries sans droits exclusifs<sup>1288</sup> sur le territoire du Nunavik. Soixante d'entre elles appartiennent à des Inuit<sup>1289</sup>. La plupart offrent des services de chasse aux caribous et de pêche au saumon et à l'omble chevalier<sup>1290</sup>. Notons que depuis 1996, un moratoire est imposé sur toute nouvelle demande de permis d'opération de pourvoirie sur le territoire couvert par la *CBJNQ* afin de permettre l'élaboration d'un cadre d'intervention relatif au développement de l'industrie des pourvoiries<sup>1291</sup>. La modernisation du régime des pourvoiries et la levée du moratoire sur l'émission de nouveaux permis ont comptées parmi les priorités du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage durant les dernières années<sup>1292</sup>.

Soulignons finalement qu'à l'exception des pêcheries commerciales, les Inuit bénéficient d'un droit de premier refus sur l'établissement et l'exploitation de toute nouvelle activité commerciale dans la région marine du Nunavik touchant l'utilisation des ressources fauniques, par exemple l'industrie de l'observation des baleines et autres mammifères marins, la pêche récréative (notamment dans le cadre des activités d'une pourvoirie) et la commercialisation et la transformation de toute ressource faunique, d'une partie et d'un produit de cette ressource dans la région marine du Nunavik 1293.

La possibilité d'exploiter les ressources halieutiques et cynégétiques à une échelle commerciale représente une arme à deux tranchants du point de vue de la sécurité alimentaire. D'abord, dans l'éventualité où les normes relatives à la conservation des

<sup>1293</sup> *ARTIN*, article 5.3.15.

<sup>1288</sup> Il existe deux types de pourvoirie au Québec: à droits exclusifs et sans droits exclusifs. Les pourvoyeurs titulaires d'un bail à droits exclusifs jouissent en exclusivité du droit de prélever la faune sur les terres couvertes par leur bail. Les activités des pourvoiries sans droits exclusifs sont encadrées par les conditions particulières prévues à leur permis ainsi que par les lois d'application générales. Voir le *Règlement sur les pourvoyeurs de chasse, de pêche et de piégeage*, R.R.Q. 1981, c. C-61, r. 24. Pour plus d'information sur le régime des pourvoiries du Québec, voir le site Internet du ministère des Ressources Naturelles et de la Faune (FAPAQ): [en ligne] [http://www.mrnf.gouv.qc.ca/faune/index.jsp] (juin 2008).

Renseignements communiqués par Madame Nancy Laflamme, responsable du dossier des pourvoiries au ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec, Secteur de la Faune Québec, Direction de l'aménagement de la faune du Nord-du-Québec, le 6 février 2007.

Voir le portrait de la région du Nord-du-Québec dressé par la FAPAQ: [en ligne] [http://www.fapaq.gouv.ca/fr/region/10\_nord\_que/PDRRF/portrait\_reg\_10\_29p.pdf] (avril 2008). 

1291 *Id.*, p. 13.

<sup>&</sup>lt;sup>1292</sup> Voir le site Internet du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage: [en ligne] [http://www.cccpp-hftcc.com/fr/n-dossiers.htm] (juin 2008).

ressources étaient déficientes, systématiquement violées, ou tout simplement inexistantes, un tel commerce pourrait exercer une pression néfaste sur les ressources fauniques et ainsi menacer la capacité des Inuit et des autres personnes qui en dépendent d'y accéder à long terme tant à des fins commerciales que de subsistance. Il suffit ici de rappeler la quasi destruction des populations de baleine ayant résulté de la commercialisation abusive de ses sous-produits durant les XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles et des populations de morue franche de Terre-Neuve et du Labrador depuis le début des années 1960. La commercialisation des ressources fauniques peut en outre créer une compétition inéquitable pour l'accès au poisson et au gibier, menaçant la capacité des chasseurs et des pêcheurs locaux qui en ont besoin d'accéder directement à une nourriture saine, nutritive et acceptable sur le plan culturel.

En revanche, les retombées économiques découlant de la commercialisation des ressources fauniques, y compris la disponibilité accrue d'emplois rémunérés, pourront favoriser la sécurité alimentaire des Inuit en renforçant leur capacité de se procurer des outils efficaces de production alimentaire (par exemple des bateaux et des motoneiges plus performants) ou encore des aliments sains sur le marché. De surcroît, l'exploitation commerciale de la faune pourra favoriser la sécurité alimentaire au sein des communautés inuit en favorisant la disponibilité sur les marchés locaux d'une nourriture correspondant aux préférences alimentaires de nombreux Inuit qui ne peuvent, pour quelque raison, accéder à ces aliments par le biais des réseaux coutumiers de partage 1294.

La CBJNQ et l'ARTIN comportent des dispositions susceptibles, sous réserve d'être effectivement mises en oeuvre, de réduire les tensions entre le commerce et la conservation des ressources fauniques et d'assurer que l'exploitation commerciale des ressources ne soit pas effectuée au détriment des besoins des Inuit liés à la subsistance. Ces instruments juridiques reconnaissent d'abord une priorité absolue à la conservation sur l'usage des ressources à des fins commerciales, ce qui, si l'on présume que les mesures de

le st entendu que l'utilité de la commercialisation locale du gibier au Nunavik se trouve diminuée par le programme de soutien aux chasseurs inuit et par la possibilité pour les membres des communautés inuit de se procurer gratuitement du poisson et du gibier au « congélateur communautaire » (voir *supra* Troisième partie: 1.1.2). Il est toutefois possible de penser que les aliments du terroir disponibles sur les marchés locaux ne seront pas nécessairement les mêmes que ceux qui se trouvent dans le « congélateur communautaire ».

conservation sont bel et bien respectées et sanctionnées, favorise la disponibilité à long terme du gibier et du poisson sur lesquels de nombreuses personnes comptent à des fins alimentaires <sup>1295</sup>. Ils accordent ensuite, immédiatement après avoir tenu compte des impératifs liés à la conservation, une priorité aux activités de subsistance des Inuit sur l'exploitation commerciale des ressources fauniques <sup>1296</sup>. Ce mode d'allocation des ressources, à la condition d'être effectif, protège la capacité des Inuit qui le désirent de prélever directement les ressources nécessaires à la satisfaction de leurs propres besoins et de ceux de leur famille et de leur communauté <sup>1297</sup>.

En dépit de cet ordre de priorité, les Inuit bénéficient somme toute de droits étendus en ce qui concerne l'exploitation commerciale des pêcheries et du gibier du Nunavik. Ces droits leur ont d'ailleurs permis de mettre sur pied des entreprises innovatrices de transformation et de commercialisation des sous-produits de la faune, de participer aux pêcheries commerciales et de profiter de la popularité grandissante des activités de chasse et de pêche sportives par l'exploitation de pourvoiries. Des obstacles majeurs les empêchent toutefois de tirer pleinement profit du potentiel économique de la faune arctique. Il en est ainsi des règles sanitaires encadrant le commerce du gibier imposées par les ordres juridiques provincial, fédéral et international (dont plusieurs sont par ailleurs impératives à la sécurité alimentaire), de la disponibilité variable des ressources fauniques, des pressions exercées par les associations de défense des droits des animaux 1298, de l'instabilité inhérente des marchés nationaux et mondiaux et de la résistance de nombreux inuit qui, pour des motifs culturels et éthiques, s'opposent à la commercialisation de la

<sup>1295</sup> CBJNQ, articles 24.1.5, 24.3.32 (5) et 24.11.1; ARTIN, articles 5.1.4 et 5.1.5; G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, loc. cit., note 424, p. 761.

<sup>1296</sup> Voir les articles 24.3.27 de la *CBJNQ* et 31 et 21 de la *LDCP* en ce qui concerne la priorité du droit d'exploitation des Inuit et de la pêche sportive des allochtones sur la pêche commerciale des Inuit; l'article 32.5 de la *LDCP* sur la priorité du droit d'exploitation des Inuit et de la chasse sportive des allochtones sur la chasse commerciale des Inuit; et l'article 5.3.13.1 de l'*ARTIN* sur la priorité du droit de récolte des Inuit et de la consommation personnelle des allochtones sur les droits commerciaux des Inuit et des allochtones.

<sup>&</sup>lt;sup>1297</sup> Sur les problèmes posés par ce mode de distribution des ressources fauniques sur la sécurité alimentaire des allochtones établis de façon permanente au Nunavik et dépendant de ces ressources à des fins alimentaires (plutôt que simplement sportives), voir *infra* Troisième partie: 3.4.

Voir à ce sujet Finn LYNGE, *Arctic Wars, Animal Rights, Endangered Peoples*, trad. par Marianne Stenbaek, Hanover, University Press of New England, 1992; G. WENZEL, *op. cit.*, note 58.

viande de gibier<sup>1299</sup>. Compte tenu des conditions difficiles d'exploitation du gibier dans l'Arctique, nous pensons, à l'instar d'autres auteures, que la commercialisation du gibier et de ses sous-produits « n'est pas la voie à privilégier pour l'instant en vue d'assurer la sécurité alimentaire durable au Nunavik. »<sup>1300</sup>

#### 1.3.2 L'exploitation commerciale des pêcheries et du gibier en Alaska

Les Inuit de l'Alaska, par rapport à ceux du Nunavik, ne bénéficient que de peu de possibilités sur le plan juridique d'entreprendre des activités commerciales liées à l'exploitation des ressources fauniques. Le commerce du gibier est en fait généralement interdit en Alaska<sup>1301</sup>. Les pêcheries commerciales, y compris celles des peuples autochtones, sont pour leur part strictement encadrées par les lois d'application générale, dont le *Magnuson Fishery Conservation and Management Act*<sup>1302</sup> de 1976.

L'une des exceptions aux interdictions et aux restrictions imposées par ces lois d'application générale est prévue par l'*ANILCA*. En vertu de cette loi, les Inuit vivant dans les régions rurales de l'Alaska bénéficient d'une priorité d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques à des fins de « subsistance », ce qui comprend l'usage de ces ressources à des fins de « commerce coutumier » <sup>1303</sup>. Ce type de commerce est défini comme suit par la réglementation fédérale:

<sup>1299</sup> N. GOMBAY, *loc. cit.*, note 1085, p. 116 et 121. Tel que l'écrit Nicole Gombay: «Generally, many Inuit disapprove of the sale of these foods [country foods] among themselves. As I wrote earlier, their economy is founded in the notion that food should be shared with others whenever possible. People are taught that they should give food to others, rather than sell it to them. The sale of country foods among Inuit is judged by many to be immoral, aberrant, anti-social behaviour. Most Inuit in Nunavik adhere to these beliefs. When people hear of the selling of country foods among Inuit, they tend to frown upon the practice, and may either actively ask the culprits to stop selling them, or let them know passively, in their reaction to those individuals, that this ought not to be done. This has meant that people have tended to avoid selling country foods directly to one another. » (*Id.*, p. 121).

<sup>1300</sup> G. PARENT et M-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 424, p. 752.

<sup>&</sup>lt;sup>1301</sup> Alaska Stat. § 16.05.920 (a); Alaska Admin. Code, tit. 5, § 92.200. Tel que l'expriment certains auteurs: « In Alaska, the mere idea of marketing country food is somewhat of a taboo. » (G. DUHAIME, A. MORIN, H. MYERS et al., loc. cit., note 366, p. 63).

Magnuson Fishery Conservation and Management Act, 16 U.S.C. §§ 1801-1882. Cette loi est principalement mise en oeuvre par le National Marine Fisheries Service. Les plans de gestion des pêcheries sont élaborés par un conseil formé de onze experts, le North Pacific Fishery Management Council, [en ligne] [http://www.fakr.noaa.gov/npfmc/] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>303</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3113.

*Customary trade* means exchange for cash of fish and wildlife resources regulated in this part, not otherwise prohibited by Federal law or regulation, to support personal and family needs; and does not include trade which constitutes a significant commercial enterprise. <sup>1304</sup>

L'exercice du commerce coutumier est strictement encadré par la réglementation fédérale. D'entrée de jeu, le règlement encadrant les activités de chasse et de pêche de subsistance sur les terres publiques fédérales en Alaska pose le principe de l'interdiction de pratiquer le commerce coutumier ou de vendre autrement le poisson et le gibier récoltés à des fins de subsistance, à moins qu'un tel commerce ne soit explicitement permis par le règlement 1305. Or, le règlement ne permet nulle part le commerce coutumier de gibier et ne reconnaît que des droits limités concernant la vente du poisson, de leurs parties et de leurs œufs récoltés à des fins de subsistance 1306. Ces droits commerciaux sont donc fort limités, tant par leur objet que par leur portée 1307.

D'autres lois fédérales reconnaissant aux Autochtones des droits particuliers d'accès à certaines ressources fauniques, autorisent les Inuit à faire le commerce des sousproduits non comestibles de leurs activités de subsistance. Par exemple, la *MMPA*, qui impose un moratoire sur la chasse et l'importation de mammifères marins, permet néanmoins aux Autochtones de l'Alaska de chasser ces mammifères à des fins de subsistance et pour la création et la vente d'artisanat et de vêtement « authentiquement

<sup>1304 50</sup> C.F.R. § 100.4. Sur la signification des termes « commerce coutumier » dans le contexte de l'ANILCA, voir les décisions de la Cour d'appel fédérale dans United States v. Alexander, 938 F.2d 942 (9th Cir. 1991) et United States v. Skinna, 931 F.2d 530 (9th Cir. 1991). La définition de la subsistance prévue à l'ANILCA distingue les usages coutumiers et traditionnels des ressources naturelles à des fins de consommation personnelle et familiale, à des fins d'échanges (« barter ») ou de partage pour des fins de consommation personnelle et familiale et à des fins de commerce coutumier. Afin de distinguer l'échange (« barter ») du commerce coutumier, la Cour a estimé qu'il s'impose de conclure que le commerce coutumier peut comprendre des échanges limités contre de l'argent (mais non pas des échanges commerciaux à grande échelle).

<sup>&</sup>lt;sup>1305</sup> 50 C.F.R. § 100.7 (b).

<sup>1306 50</sup> C.F.R. § 100.27 (c) (11) (« Rural residents may exchange in customary trade subsistence-harvested fish, their parts, or their eggs, legally taken under the regulations in this part, for cash from other rural residents. »); 50 C.F.R. § 100.27 (c) (12) (« In customary trade, a rural resident may trade fish, their parts, or their eggs, legally taken under the regulations in this part, for cash from individuals other than rural residents if the individual who purchases the fish, their parts, or their eggs uses them for personal or family consumption. »)

<sup>1307</sup> Mentionnons que l'*Alaska Fish and Game Code* définit le commerce coutumier de la façon suivante: « 'customary trade' means the limited noncommercial exchange, for minimal amount of cash, as restricted by the appropriate board, of fish and game resources. » (*Alaska Stat.* § 16.05.940 (8)). Pour l'instant, l'État ne permet que le commerce coutumier des oeufs de hareng sur varech dans la région sud-est de l'Alaska: [en ligne] [http://www.subsistmgtinfo.org/qa.htm#30)%20WHAT%20IS%20'CUSTOMARY%20TRADE') (juin 2008).

autochtones »<sup>1308</sup>. Les parties comestibles des mammifères marins peuvent être vendues dans les villages autochtones de l'Alaska aux fins de la consommation personnelle de leurs habitants<sup>1309</sup>. Les articles d'artisanat et les vêtements fabriqués à partir des sous-produits de mammifères marins, tels des mocassins, manteaux, bijoux et sculptures, peuvent pour leur part faire l'objet d'un commerce interétatique<sup>1310</sup>. L'*ESA*, qui réglemente la chasse des espèces menacées par les Autochtones de l'Alaska à des fins de subsistance, comprend une disposition similaire<sup>1311</sup>.

La MMPA et l'ESA définissent l'expression « authentic native articles of handicrafts and clothing » de la façon suivante:

[...] items composed wholly or in some significant respect of natural materials, and which are produced, decorated, or fashioned in the exercise of traditional native handicrafts without the use of pantographs, multiple carvers, or other mass copying devices. Traditional native handicrafts include, but are not limited to weaving, carving, stitching, sewing, lacing, beading, drawing, and painting.<sup>1312</sup>

Un règlement précise toutefois que l'utilisation de certaines méthodes de production « modernes », telles des machines à coudre ou des techniques modernes de tannage des peaux, ainsi que la constitution de « groupes traditionnels de production » (par exemple des coopératives) sont permises dans la mesure où il n'en résulte pas de production de masse <sup>1313</sup>. La possibilité pour les Autochtones de l'Alaska de développer un commerce lucratif d'articles d'artisanat et de vêtements à partir de leurs savoirs ancestraux et des sous-produits de mammifères marins chassés à des fins de subsistance reste donc fort circonscrite. D'abord, il doit s'agir d'articles d'artisanat et de vêtements fabriqués dans le cadre de l'exercice d'activités « traditionnelles » autochtones. Soulignons à cet égard

<sup>&</sup>lt;sup>1308</sup> MMPA, 16 U.S.C. § 1371.

<sup>&</sup>lt;sup>1309</sup> MMPA, 16 U.S.C. § 1371 (b)(2).

<sup>1310</sup> Id

<sup>1311</sup> ESA, 16 U.S.C. § 1539 (e). Rappelons que l'exception autochtone prévue à l'ESA est plus large que celle prévue à la MMPA, en ce qu'elle inclut les allochtones qui vivent de façon permanente dans un village autochtone en Alaska. À l'instar de la MMPA, l'ESA permet le commerce interétatique des articles d'artisanat et des vêtements « authentiquement autochtones » fabriqués à partir des sous-produits non comestibles des activités de chasse (ESA, 16 U.S.C. § 1539 (e)(1)). Elle ajoute cependant que cette disposition ne s'applique pas aux non-autochtones « found by the Secretary to be not primarily dependent upon the taking of fish and wildlife for consumption ot for the creation and sale of authentic native articles of handicrafts and clothing. » (Id.; 50 C.F.R. § 17.5).

<sup>&</sup>lt;sup>1312</sup> MMPA, 16 U.S.C. § 1371 (b)(2); ESA, 16 U.S.C. § 1539 (e)(1).

<sup>&</sup>lt;sup>1313</sup> 50 C.F.R. § 18.3.

que les tribunaux n'exigent pas que les articles d'artisanat et les vêtements soient *en eux-mêmes* traditionnels, à la condition qu'ils aient été produits *dans l'exercice* d'activités dites traditionnelles, telles la couture, la broderie, la sculpture et la peinture (qui pourront elles-mêmes être pratiquées au moyen d'outils « modernes »)<sup>1314</sup>. Par exemple, des coussins recouverts de fourrure de phoque et ornés de broderies traditionnelles inuit, ou un jeu d'échec sculpté à partie de défenses de morse et d'os de baleine, pourraient être fabriqués et vendus en vertu de l'exception au moratoire sur la chasse aux mammifères marins, et ce malgré que ces objets n'aient pas été traditionnellement fabriqués par les Inuit.

Ensuite, le commerce des sous-produits de mammifères marins est nécessairement limité du fait que la *MMPA* interdit le recours à des moyens ou des techniques de « production de masse » caractéristiques des activités industrielles dans les sociétés capitalistes <sup>1315</sup>. Soulignons enfin que ce commerce est encore restreint par la *CITES*, qui interdit, sauf circonstances exceptionnelles, l'exportation et l'importation de produits fabriqués à partir d'espèces considérées comme menacées, dont plusieurs espèces de

<sup>&</sup>lt;sup>1314</sup> Le gouvernement fédéral adopta un règlement en vue de mettre en œuvre la MMPA immédiatement après son adoption en 1972. À l'origine, le règlement reprenait la définition des termes « authentic native articles of handicrafts and clothing » proposée par la MMPA. Afin de restreindre davantage l'exception autochtone et d'éviter l'expansion du commerce des objets fabriqués à partir de mammifères marins, le règlement ajoutait cependant qu'afin de pouvoir être qualifiés « d'articles d'artisanat et de vêtements authentiquement autochtone », de tels articles doivent correspondre aux objets qui étaient « habituellement produits le ou avant le 21 décembre 1972 » (37 Fed. Reg. 28147 (1972)). Ce règlement, qui figea artificiellement l'art traditionnel inuit au moment arbitraire de l'adoption de la MMPA, fit l'objet de contestations judiciaires au motif qu'aucune disposition de la MMPA n'autorisait le gouvernement à fixer par règlement une date butoir afin de définir les « articles d'artisanat et de vêtements authentiquement autochtones ». Ce faisant, il aurait donc excédé sa juridiction. La validité du règlement fut confirmée par la Cour fédérale en 1986 dans Katelnikoff v. U.S. Dep't of Interior, 657 F. Supp. 659 (D. Alaska 1986). Cette décision fut toutefois renversée quelques années plus tard par cette même Cour dans Didrickson v. U.S. Dep't of Interior, 796 F. Supp. 1281 (D. Alaska 1991). La Cour s'exprime ainsi quant à la notion de « tradition » à laquelle réfère la MMPA: « There is an additional shortcoming in the Government's concept of what may be "traditional". The regulatory definition of "authentic" in terms of whether the end product is a traditional item is fundamentally at odds with the definition contained in section 1371(b)(2) [MMPA]. The statute does not define "authentic articles of native handicrafts or clothing" in terms of whether the item itself is a traditional native handicraft. Rather, it defines as authentic those items that are "produced, decorated, or fashioned in the exercise of traditional native handicrafts". Thus the statutory definition refers not to the item as being traditional, but to the craft employed to produce the item. The statute gives examples of the types of activities that constitute a traditional native handicraft. Those include among others stitching, sewing, and lacing. Under the express terms of the statute, an item was produced employing traditional crafts, such as sewing, qualifies as an authentic article of native handicraft. » (p. 1290). Cette décision fut subséquemment confirmée par la Cour d'appel dans Didrickson v. U.S. Dep't of Interior, (982 F.2d 1332 (9th Cir. 1992)). <sup>1315</sup> 50 C.F.R. § 18.3.

mammifères marins<sup>1316</sup>. Cette convention internationale a notamment pour conséquence de diminuer considérablement la capacité des Inuit de vendre nombre de leurs produits d'artisanat aux touristes venus de l'extérieur des États-Unis.

Les pêcheries commerciales, notamment celles du saumon, du flétan, du hareng, du crabe, de la crevette et des pétoncles, jouent un rôle significatif dans l'économie de l'Alaska<sup>1317</sup>. À titre d'illustration, entre 1998 et 2002, les pêcheurs commerciaux de cet État ont récolté en moyenne 747 286 592 livres de poisson et de fruits de mer, pour une valeur annuelle de 260 421 366\$ (USD)<sup>1318</sup>. Les pêcheries commerciales, tout comme la chasse et la pêche de subsistance, sont encadrées par des régimes fédéraux et étatiques, selon l'endroit où les activités de pêche sont exercées<sup>1319</sup>. En vertu du *Magnuson Fishery Conservation and Management Act*<sup>1320</sup> de 1976, le fédéral exerce sa juridiction sur les pêcheries dans la zone économique exclusive, qui s'étend, à partir du troisième mile marin, jusqu'à une distance de 200 milles marins au large des côtes américaines<sup>1321</sup>. L'Alaska, pour sa part, a compétence sur les pêcheries à l'intérieur de son territoire, y compris dans sa mer territoriale, dont la limite se trouve à une distance de 3 milles marins à partir de ses côtes<sup>1322</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1316</sup> J.-M. ARBOUR, *loc. cit.*, note 1271, p. 652.

Doug WOODBY, Dave CARLILE, Shareef SIDDEEK *et al.*, *Commercial Fisheries of Alaska*, Special Publication No. 05-09, Anchorage, Alaska Department of Fish and Game, Division of Sport Fish, Research and Technical Services, 2005, [en ligne] [http://www.sf.adfg.state.ak.us/statewide/index.cfm] (juin 2008).

<sup>1318</sup> D. WOODBY, D. CARLILE, S. SIDDEEK *et al.*, *op. cit.*, note 1317, p. 4.

Certaines pêcheries sont aussi encadrées par des ententes internationales. Par exemple, la pêche au flétan est réglementée par l'International Pacific Halibut Commission, créée par les États-Unis et le Canada en 1953. Voir [en ligne] [http://www.iphc.washington.edu/halcom/default.htm] (juin 2008). Nous n'entendons cependant pas discuter de ces régimes dans le cadre de cette thèse.

Magnuson Fishery Conservation and Management Act, précité, note 1302.

<sup>&</sup>lt;sup>1321</sup> *Id.*, 16 U.S.C. § 1811. En règle générale, le gouvernement fédéral a compétence sur la récolte des poissons de fond, à l'exception de ceux qui se trouvent à l'intérieur de la zone de trois miles marins à partir de la côte (la mer territoriale, qui relève de la juridiction de l'Alaska).

La gestion des pêches relevant de la compétence étatique est principalement exercée par l'Alaska Department of Fish and Game et la Commercial Fisheries Entry Commission. Sur la Commercial Fisheries Entry Commission, voir [en ligne] [http://www.cfec.state.ak.us] (juin 2008). De façon générale, l'Alaska exerce sa juridiction sur le saumon, le hareng et les fruits de mer. Soulignons que la *Constitution de l'Alaska* fut modifiée en 1972 afin de permettre à l'État d'adopter, à des fins de conservation, son système actuel de permis de pêche commercial (« *Limited Entry Fisheries* »). La disposition telle que modifiée se lit comme suit: « No exclusive right or special privilege of fishery shall be created or authorized in the natural water of the state. This section does not restrict the power of the State to limit entry into any fishery for purposes of resource conservation, to prevent economic distress among fishermen and those dependent upon them for a livelihood and to promote the efficient development of aquaculture in the State. » (*Alaska Const.*, précité, Article VIII § 15).

Les pêcheries commerciales ne jouent cependant qu'un rôle économique modeste dans les régions majoritairement peuplées par les Inuit, dont le North Slope Arctic Borough et le Northwest Arctic Borough 1323. À titre d'illustration, en 2005, dans le North Slope Arctic Borough, quatre pêcheurs titulaires de permis émis en vertu du régime de pêcheries commerciales de l'Alaska ont récolté 85 863 livres de poisson, principalement du saumon, pour une valeur de 59 929\$ (USD). Cette même année, dans le Northwest Arctic Borough, quarante-cinq pêcheurs ont récolté 622 831 livres de poisson, dont du saumon, du flétan, du crabe et du hareng, pour une valeur de 213 505\$ (USD). Pendant ce temps, dans la région de Kenai, située au sud de Anchorage, 1043 pêcheurs ont prélevé 138 982 655 livres de diverses espèces de poisson, pour une valeur totale de 77 352 281\$  $(USD)^{1324}$ .

Mentionnons finalement que les Autochtones de l'Alaska bénéficient de droits spéciaux portant sur l'élevage du renne à des fins commerciales. La Reindeer Act<sup>1325</sup>, adoptée par le Congrès en 1937 afin de favoriser le développement économique des Autochtones de l'Alaska, a conféré à ces derniers un monopole sur l'exploitation commerciale du renne en Alaska. Cette loi fut adoptée en réponse aux vives tensions opposant les allochtones aux Autochtones concernant le contrôle de l'industrie d'élevage commercial du renne, dans le but de favoriser le développement économique et l'approvisionnement continu en nourriture des communautés autochtones 1326.

données sont disponibles à l'adresse suivante: [en ligne]

Voir R.A. CAULFIELD, loc. cit.., note 336, p. 79 et suivantes. De nombreuses communautés autochtones participent toutefois significativement à l'industrie de la pêche commerciale. La grande majorité d'entre elles sont situées dans le sud de l'Alaska. Voir Christina PACKAGE et Jennifer SEPEZ, Demographics of Commercial Fishing Communities in Alaska, Washington, United States Department of Commerce, National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA), 2005, [en ligne] [ftp://ftp.afsc.noaa.gov/posters/pPackage01 demographics.pdf] (juin 2008).

<sup>[</sup>http://www.cfec.state.ak.us/gpbycen/2005/mnu.htm] (juin 2008).

1325 Alaska Reindeer Industry Act of 1937, ch. 897, Sec. 2, 50 Stat. 900 (codifié tel que modifié au 25 U.S.C. § 500a (2000)).

1326 D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 274. Sur l'élevage contemporain du renne chez les

lñupiag de la péninsule de Seward, voir William SCHNEIDER, « Les éleveurs de rennes contemporains de la péninsule de Seward. Des réalistes qui ont le sens de l'histoire », (2002) 26 (2-3) Anthropologie et Société

Pour ce faire, le Secrétaire de l'Intérieur a acquis l'ensemble des rennes appartenant à des éleveurs allochtones 1327, les a redistribués aux Inuit et aux autres Autochtones de l'Alaska 1328 et a interdit toute revente future de rennes à des allochtones 1329. Cette dernière disposition fit l'objet d'une contestation constitutionnelle fondée sur le droit à l'égalité protégé par le *Cinquième Amendement* de la constitution américaine. La Cour d'appel fédérale a choisi de ne pas trancher la question constitutionnelle. Constatant que la *Reindeer Act* n'interdit pas spécifiquement aux allochtones de *posséder* des rennes, la Cour estime que rien n'empêche ces derniers d'*acquérir* des rennes à l'extérieur de l'Alaska pour en faire par la suite l'élevage et le commerce à l'intérieur de l'État 1330. Cette décision a eu pour effet d'accroître significativement la compétition pour le commerce des produits du renne, souvent au détriment des petits producteurs autochtones 1331.

Somme toute, nous devons conclure, comme nous l'avons fait à l'égard du Nunavik, que la commercialisation du gibier n'est pas la voie à suivre, du moins pour le moment, afin d'accroître la sécurité alimentaire des Inuit en Alaska. Cette conclusion se trouve renforcée par le fait que de nombreux Inuit s'opposent, pour des motifs éthiques semblables à ceux des Inuit du Nunavik, à la commercialisation de la viande sauvage l'adoption de mesures spéciales par le Congrès visant à assurer la présence des Inuit dans l'industrie de l'élevage du renne en dépit de la compétition accrue posée par les investisseurs allochtones la Inuit, seraient de nature à favoriser leur sécurité alimentaire, à la condition bien entendu que ces activités industrielles soient exercées dans le respect de l'environnement et du principe de conservation des ressources.

<sup>1327</sup> Alaska Reindeer Industry Act of 1937, précité, note 1325, § 500a.

<sup>&</sup>lt;sup>1328</sup> *Id.*, § 500g.

<sup>&</sup>lt;sup>1329</sup> *Id.*, § 500i.

<sup>1330</sup> William v. Babbitt, 115 F.3d 657 (9th Cir. 1997); cert. denied 523 U.S. 1117 (1998).

<sup>&</sup>lt;sup>1331</sup> Terese DILLINGHAM, « Playing Reindeer Games: Native Alaskans and the Federal Trust Doctrine », (1999) 26 *Boston College Environmental Affairs Law Review* 649, p. 604. Pour de plus amples informations sur l'élevage de rennes en Alaska, voir le site Internet de la Kawerak, Inc. Reindeer Herder Association, [en ligne] [http://www.kawerak.org/servicedivisions/nrd/rha/index.html] (juin 2008).

<sup>1332</sup> G. DUHAIME, A. MORIN, H. MYERS et al., loc. cit., note 366, p. 63.

<sup>&</sup>lt;sup>1333</sup> T. DILLINGHAM, *loc. cit.*, note 1331, p. 677 à 685.

### CHAPITRE II. LES MENACES POTENTIELLES À L'ACCÈS DURABLE DES INUIT AUX RESSOURCES FAUNIQUES À DES FINS DE PRODUCTION ALIMENTAIRE

Dans la perspective de la sécurité alimentaire, il ne suffit pas que les Inuit soient titulaires de droits d'accès étendus aux ressources fauniques à des fins de subsistance et commerciale. Encore faut-il que cet accès soit sûr et durable. Notre évaluation des régimes juridiques encadrant la capacité des Inuit d'accéder aux ressources halieutiques et cynégétiques au Nunavik et en Alaska doit ainsi être complétée par une analyse de la vulnérabilité relative de ces droits d'accès, notamment à l'encontre des actions gouvernementales ayant pour objet de les restreindre, voire de les éteindre, afin de satisfaire d'autres intérêts.

Les peuples autochtones, historiquement marginalisés des sphères de pouvoirs, sont de fait vulnérables aux décisions unilatérales, voire parfois arbitraires, des autorités gouvernementales concernant le territoire et ses ressources, par exemple des restrictions imposées à l'exercice des activités de chasse et de pêche (y compris l'imposition de quotas et l'interdiction de certaines méthodes parfois incompatibles avec les normes, les pratiques et les besoins des peuples autochtones) et des décisions concernant le développement économique du territoire (lequel comporte souvent des impacts négatifs sur les communautés autochtones locales). Ces décisions, trop souvent prises sans tenir compte des droits, des intérêts et des besoins des peuples autochtones, sont susceptibles de menacer la capacité de ces peuples d'accéder durablement à l'ensemble des ressources du terroir dont ils ont besoin pour maintenir et reproduire leurs économies alimentaires.

Les règles du droit constitutionnel, qui encadrent et restreignent l'exercice des pouvoirs gouvernementaux, peuvent jouer un rôle significatif dans la sécurisation de la capacité des peuples autochtones d'accéder durablement aux ressources fauniques à des fins alimentaire et économique. Il pourrait notamment en être ainsi de la reconnaissance constitutionnelle expresse des droits des peuples autochtones. Certaines de règles pourront en revanche menacer la sécurité alimentaire des peuples autochtones. Pensons par exemple à la possibilité que les droits d'accès des Autochtones aux ressources fauniques puissent faire l'objet d'une contestation fondée sur le droit constitutionnel à l'égalité.

Le présent chapitre a pour objet d'évaluer la protection relative des droits d'accès des Inuit aux ressources fauniques à l'encontre de l'arbitraire gouvernemental. Nous analyserons dans un premier temps la portée de la protection offerte par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* aux droits d'accès des Inuit du Nunavik aux ressources fauniques, notamment dans ses rapports avec les règles du partage constitutionnel des compétences. Cette analyse sera suivie d'une évaluation des restrictions imposées aux pouvoirs gouvernementaux par les textes mêmes de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*. Nous nous intéresserons plus particulièrement aux restrictions expresses imposées par ces traités aux pouvoirs réglementaires gouvernementaux, à l'application du « test de l'atteinte » dans les contextes particuliers de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN* et, enfin, aux limites imposées par la *CBJNQ* au « droit » du Québec de « développer » les terres de catégorie II et III.

La protection relative des droits des Inuit du Nunavik sera ensuite comparée à la situation des Inuit de l'Alaska, pour qui l'accès durable aux terres publiques afin d'y prélever des ressources fauniques à des fins alimentaires fait l'objet de nombreuses menaces. Nous illustrerons d'abord la vulnérabilité des droits de chasse et de pêche des Inuit à l'arbitraire gouvernemental par plusieurs exemples démontrant la propension du gouvernement de l'Alaska à satisfaire les intérêts des chasseurs sportifs au détriment des besoins de subsistance des peuples autochtones. Nous discuterons ensuite des menaces posées à la capacité des Inuit d'accéder durablement aux ressources fauniques par le droit constitutionnel à l'égalité.

#### 2.1 Des pouvoirs gouvernementaux strictement encadrés au Nunavik

# 2.1.1 La protection constitutionnelle des droits d'accès des Inuit aux ressources fauniques

Les lois et les règlements provinciaux et fédéraux concernant la protection et la gestion des espaces naturels et de la faune s'appliquent sur l'ensemble du territoire québécois, y compris sur les territoires régis par la CBJNO et l'ARTIN<sup>1334</sup>. Ces régimes généraux doivent cependant être interprétés et appliqués dans le respect des droits issus de traités des Inuit en matière de chasse, de pêche et de piégeage 1335. Nous verrons que les pouvoirs des autorités gouvernementales de restreindre les droits des Inuit sont non seulement circonscrits par les termes mêmes de la CBJNQ et de l'ARTIN, mais aussi par la protection accordée par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 aux droits issus de traités des peuples autochtones (y compris à leurs droits issus d'accords de revendications territoriales). Il faut ajouter à ces restrictions les règles du partage des compétences, en vertu desquelles le Québec est empêché d'adopter des lois qui, de par leur caractère véritable, portent sur les droits de chasse, de pêche et de chasse des Inuit, ou encore, s'il s'agit de lois d'application générale valides, qui affectent ces droits de façon à en entraver l'exercice 1336. Nous verrons cependant que ces règles constitutionnelles, particulièrement celles relatives au partage des compétences, présentent une menace du moins apparente à la capacité des Inuit d'accéder durablement aux ressources fauniques.

Voir les lois et règlement énumérés dans P. HALLEY, loc. cit., note 423, p. 697. Consulter particulièrement, au niveau provincial: la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, L.R.Q. c. C-61.1; la Loi sur les parcs, L.R.Q. c. P-9; la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, L.R.Q. C-61.01; la Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, L.R.Q. c. E-12.01; le Règlement sur les zones de pêche et de chasse, R.R.Q. 1981, c. 61.1, r. 34; Règlement sur les animaux à déclaration obligatoire, R.R.Q. 1981, c. 61.1, r. 4; le Règlement sur les activités de pêche, R.R.Q. 1981, c. 61.1, r. 2; le Règlement sur la chasse, R.R.Q. 1981, c. 61.1, r. 12; le Règlement sur les activités de chasse, R.R.Q. 1981, c. 61.1, r. 2; le Règlement sur le piégeage et le commerce des fourrures, R.R.Q. 1981, c. 61.1, r. 21; le Règlement sur les activités de piégeage et le commerce des fourrures, R.R.Q. 1981, c. 61.1, r. 3; et le Règlement sur les réserves de castor, R.R.Q. 1981 c. C-61.1, r. 28. Au niveau fédéral: la Loi sur les pêches, précité, note 1231; la Loi sur les océans, précité, note 1231; la Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada, L.C. 2002, c. 18; Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, précité, note 1063; Loi sur les espèces sauvages du Canada, L.R.C. 1985, c. W-9; Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial, L.C. 1992, c. 52; Loi sur les espèces en péril, précité, note 1063; Loi sur les parcs nationaux, L.C. 2000, c. 32; et le Règlement sur les mammifères marins, précité, note 1063. L'assujettissement des Inuit aux lois d'application générale est expressément prévu à la CBJNO et à la LDCP (voir l'article 24.3.29 de la CBJNO et l'article 3 de la LDCP). <sup>1335</sup> P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 697.

<sup>1336</sup> Loi constitutionnelle de 1867, article 91(24); Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, précité, note 599.

#### 2.1.1.1 La justification des atteintes aux droits ancestraux et issus de traités

Tel que nous l'avons vu dans le cadre de notre analyse de la sécurisation du titre foncier des Inuit<sup>1337</sup>, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* exige que toute mesure gouvernementale portant atteinte aux droits issus de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*, en l'occurrence leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage, soit justifiée selon les critères élaborés par la Cour suprême dans la décision *R. c. Sparrow*<sup>1338</sup>. Le test de justification de l'arrêt *Sparrow*, rappelons-le, comporte deux étapes. Dans un premier temps, l'État doit démontrer avoir adopté la mesure contestée conformément à un objectif régulier, c'est-à-dire « impérieux et réel »<sup>1339</sup>. Dans des litiges portant sur des atteintes à des droits de chasse et de pêche, les tribunaux ont jugé, par exemple, que la conservation et la gestion des ressources fauniques, la sécurité publique et la poursuite de l'équité sur les plans économique et régional, peuvent être considérés comme des objectifs « impérieux et réels » et ainsi servir à justifier une atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones <sup>1340</sup>.

Dans un deuxième temps, le gouvernement doit démontrer avoir agi, en tentant d'atteindre son objectif législatif, de manière conforme à son obligation de fiduciaire à

Pour une présentation plus détaillée de la portée de la protection offerte aux droits des peuples autochtones par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, voir *supra* Deuxième partie: 2.1.2.

<sup>1338</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627. Tel que nous l'avons établi dans le cadre de notre étude des droits fonciers des Inuit, la CBJNQ et l'ARTIN constituent des traités (ou des « accords de revendications territoriales ») au sens de l'article 35 (3) (supra Deuxième partie: 2.1.2). En dépit des critiques formulées à ce sujet, il est clair aujourd'hui que le test de justification de l'arrêt Sparrow s'applique aux atteintes portées aux droits issus de traités : voir R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845; R. c. Badger, précité, note 854.

Voir notamment *R. c. Polson*, [2003] R.J.Q. 370 (C.A.) (sécurité et chasse de nuit avec un projecteur); *R. c. Goulet*, [2003] R.J.Q. 357 (C.A.) (conservation, gestion des ressources et poissons appâts); *R. c. Marshall (Marshall II)*, précité, note 1020, pars. 19, 29, 41-42; *R. c. Gladstone*, précité, note 869, pars. 69 à 75; *R. c. Sparrow*, précité, note 627, p. 1113, 1118-1119. La Cour suprême a cependant estimé que la mise en valeur de la chasse et de la pêche sportives, à moins de démontrer que ces activités comportent, dans un contexte particulier, une dimension économique significative, ne constitue pas *en soi* un objectif impérieux et réel pouvant justifier une atteinte aux droits constitutionnels des peuples autochtones (*R. c. Adams*, précité, note 1287, par. 58. Voir aussi *R. c. Young*, [2003] R.J.Q. 395 (C.A.), p. 325-326). Soulignons en outre que la Couronne ne saurait se contenter d'invoquer simplement « l'intérêt public » (*R. c. Sparrow*, précité, note 627, p. 1113).

l'égard des peuples autochtones titulaires des droits ancestraux ou issus de traités <sup>1341</sup>. Il pourra remplir ce fardeau en démontrant avoir considéré l'importance des droits des Autochtones lorsqu'il a adopté la mesure contestée, ce qui exigera notamment la reconnaissance en faveur des Autochtones d'une *priorité* d'accès aux ressources fauniques sur l'ensemble des autres usagers. Lorsque la mesure gouvernementale contestée porte atteinte à un droit autochtone de chasse ou de pêche *de subsistance*, le principe de la priorité exige que les besoins des peuples autochtones titulaires de droits ancestraux ou issus de traités reçoivent une priorité « absolue » sur l'ensemble des autres usages de la ressource, à savoir la chasse et la pêche sportives et commerciales <sup>1342</sup>.

Afin de pouvoir justifier une atteinte aux droits constitutionnels de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones, le gouvernement devra en outre démontrer les avoir consultés de bonne foi au sujet de la mesure contestée, ce qui pourra mener, dans les circonstances appropriées, à l'obligation de donner suite aux préoccupations qu'ils ont exprimées dans le cadre du processus de consultation 1343. Mentionnons en outre que l'octroi d'une juste compensation pourra être considéré afin de déterminer si une mesure

<sup>1341</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1114 à 1119.

<sup>1342</sup> Id., p. 1094 à 1101. Dans l'éventualité où, une fois considéré l'impératif de conservation des ressources, il ne restait pour les fins de l'exploitation que la quantité suffisante de gibier ou de poisson nécessaire à la satisfaction des besoins de subsistance des autochtones, le principe de la priorité pourrait engendrer une exclusivité autochtone sur la ou les ressources concernées (Id., p. 1116). Soulignons que dans les cas où le droit de chasse et de pêche autochtone revendiqué est de nature commerciale, et que la mesure gouvernementale contestée a pour objet d'assurer une distribution équitable de la ressource entre les divers usagers, la priorité autochtone exige seulement que « [...] l'État démontre que, dans la répartition de la ressource, il a tenu compte de l'existence des droits ancestraux et réparti la ressource d'une manière qui respecte le fait que les titulaires de ces droits ont, en matière d'exploitation de la pêcherie, priorité sur les autres usagers. » (R. c. Gladstone, précité, note 869, p. 767). La Cour justifie cette différence de traitement entre les droits « de subsistance » et les droits commerciaux par le fait que ces derniers, contrairement aux premiers, ne sont affectés d'aucune limite intrinsèque, c'est-à-dire que les seules limites à la commercialisation des ressources sont la demande du marché et la disponibilité de la ressource (Id., p. 764). La Cour semble ainsi présumer que les Heiltsuk ne réglementent pas eux-mêmes les activités de pêche de leurs membres. Sur les limites intrinsèques des droits de pêche commerciaux, voir aussi R. c. Marshall (Marshall II), précité, note 1020, p. 42.

<sup>(</sup>Marshall II), précité, note 1020, p. 42.

Sur les exigences découlant de l'obligation de consultation et d'accommodement, voir supra Deuxième partie: 2.1.2. Voir aussi Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823; Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), précité, note 887; Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie Britannique (Directeur d'évaluation de projet), précité, note 905; Delgamuukw c. Colombie Britannique, précité, note 582.

gouvernementale portant atteinte à des droits ancestraux ou issus d'un traité est justifiée 1344.

Depuis 1982, les autorités gouvernementales n'ont donc plus la discrétion d'éteindre unilatéralement ou de restreindre arbitrairement les droits de chasse, de pêche et de piégeage ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, y compris ceux des Inuit. Certains éléments du test de justification des atteintes aux droits ancestraux et issus de traités favorisent la capacité des Inuit d'accéder durablement aux ressources fauniques et contribuent de ce fait à renforcer leur sécurité alimentaire. Il en est ainsi de la reconnaissance d'une priorité « absolue » aux besoins alimentaires des Autochtones par rapport aux autres usages des ressources fauniques. Ce mode d'allocation des ressources fauniques garantit en effet que sous réserve du principe de conservation des ressources, par ailleurs essentiel à la sécurité alimentaire, les Inuit pourront accéder à l'ensemble de la nourriture du terroir dont ils ont besoin à des fins de subsistance, et ce avant que ne soient satisfaits les besoins d'ordre récréatif ou commerciaux des autres usagers des ressources l'345.

L'obligation de consulter et d'accommoder les Inuit pourra aussi contribuer dans une certaine mesure à leur sécurité alimentaire en permettant de minimiser, voire d'éliminer, les impacts négatifs des mesures gouvernementales sur leurs activités de prélèvement de la faune, ou encore en favorisant l'adoption de règlements plus conformes à leurs normes, à leurs besoins et à leurs pratiques. Il n'en sera cependant ainsi qu'à la condition que les devoirs de consultation et d'accommodement soient accomplis de bonne foi et en vue de tenir véritablement compte des préoccupations et des intérêts des Inuit.

Il ne faudrait cependant pas surestimer la contribution de ces obligations à la sécurité alimentaire des Inuit. L'obligation d'accommodement vise à concilier, à harmoniser les intérêts des peuples autochtones et ceux de la société dans son

<sup>&</sup>lt;sup>1344</sup> *R. c. Sparrow*, précité, note 627, p. 1119.

<sup>1345</sup> Ces règles pourront toutefois comporter des impacts négatifs sur la sécurité alimentaire des allochtones vivant dans la région où s'applique l'exclusivité ou la priorité autochtone et dépendant des ressources fauniques à des fins alimentaires. Nous discuterons de cette question dans la dernière sous-section de notre thèse. Voir *infra* Troisième partie: 3.4.

ensemble<sup>1346</sup>. Dans la plupart des cas, les Autochtones ne jouissent d'aucun droit de veto sur les projets de la Couronne susceptibles d'affecter de façon négative leur capacité d'accéder durablement aux ressources sur lesquelles reposent leurs économies alimentaires. Les obligations de consultation et d'accommodement n'éliminent ainsi pas complètement la menace que font peser les interventions gouvernementales sur la sécurité alimentaire des Inuit. Nous verrons plus loin qu'il en est ainsi particulièrement de leur pouvoir d'entreprendre des projets de développement industriel sur les territoires ancestraux des peuples autochtones.

Enfin, soulignons que l'octroi d'une simple compensation monétaire en contrepartie de la restriction d'un droit d'accès direct aux ressources fauniques ne saurait constituer une solution adéquate du point de vue de la sécurité alimentaire. Une telle compensation, bien que susceptible de répondre aux besoins les plus urgents des communautés concernées, ne saurait remplacer, du moins dans le contexte d'économies mixtes fondées sur l'interaction de la subsistance et du marché, un accès durable aux ressources fauniques à des fins de production alimentaire.

En dépit des faiblesses du test de justification des atteintes aux droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones, nous pensons que la protection offerte par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* aux droits des Inuit issus de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*, laquelle s'ajoute à l'engagement des gouvernements de n'apporter aucune modification aux dispositions du traité sans le consentement des Inuit <sup>1347</sup>, sécurisent substantiellement la capacité des Inuit d'accéder à long terme aux ressources fauniques sur lesquelles reposent dans une mesure significative leurs économies alimentaires.

<sup>1347</sup> Voir les articles 2.15 et 24.15.1 de la *CBJNQ* et l'article 2.13 de l'*ARTIN*.

<sup>&</sup>lt;sup>1346</sup> Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministère des Forêts), précité, note 887, pars. 47 à 50.

# 2.1.1.2 Le partage des compétences: une menace à l'accès durable des Inuit aux ressources fauniques?

Nous avons déjà vu que le Québec, en signant la *CBJNQ*, entendait étendre sa juridiction, son administration et ses services aux terres et aux populations autochtones de son territoire septentrional<sup>1348</sup>. La volonté du Québec pouvait toutefois être contrariée par la compétence fédérale exclusive sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens »<sup>1349</sup>. Afin d'assurer que la province puisse exercer sa juridiction sur l'ensemble du territoire de la Baie James et du Nord québécois, les parties à la *CBJNQ* ont donc convenu de « reconnaître et de déclarer » « que toutes les terres autres que celles de la catégorie IA « sont et restent exclusivement de la compétence législative de la province de Québec »<sup>1350</sup>. Bien au fait des difficultés constitutionnelles pouvant résulter de cette affirmation, les parties se sont entendues sur la sanction suivante à une potentielle affirmation judiciaire de la compétence du fédéral sur les terres conventionnées:

Si un jugement sans appel prononcé par une Cour de dernier ressort compétente déclare que tout ou partie des terres de catégorie II et des terres de la catégorie III tombent sous la compétence législative du Canada à cause de droits accordés aux autochtones relativement aux terres susmentionnées ou du fait que lesdites terres sont considérées comme réservées aux Indiens, tous les droits accordés aux autochtones relativement auxdites terres s'éteignent alors à toutes fins que de droit. [1351]

Tel que l'affirme Monsieur John Ciacca dans son allocution devant l'Assemblée nationale du Québec concernant la philosophie de la *CBJNQ*: « Cette Convention nous permet d'accomplir deux grandes tâches que notre gouvernement s'était assignées. Elle nous permet de remplir nos obligations à l'égard des populations qui habitent nos régions du Nord et d'affirmer, enfin, une présence québécoise dans tous les territoires compris dans nos limites géographiques. » (voir *CBJNQ*, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XI à XXIII).

<sup>&</sup>lt;sup>1349</sup> Loi constitutionnelle de 1867, article 91(24).

<sup>&</sup>lt;sup>1350</sup> *CBJNQ*, article 2.10 al.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1351</sup> *Id.*, article 2.10 al. 2 (notre souligné). Rappelons que cette même disposition prévoit également que « [s]i une décision sans appel prononcée par une cour de dernier ressort compétente déclare que des terres de la catégorie I [...] tombent sous la compétence législative fédérale, tous les droits des autochtones relatifs à ces terres restent intacts. Cependant, le Canada et le Québec s'engagent à présenter le plus rapidement possible la législation ou les autres mesures qui s'imposent, afin que ces terres et les droits des autochtones relatifs à ces terres tombent sous la compétence législative provinciale. » Nous avons cependant conclu dans la deuxième partie de notre thèse que cette disposition ne menace pas la sécurité alimentaire des Inuit (voir *supra* Deuxième partie: 2.1.3).

En vue d'atténuer l'impact de cette disposition pour les Cris et les Inuit, la *CBJNQ* prévoit en outre que l'extinction automatique de leurs droits fonciers <sup>1352</sup> est suspendue pour une période de deux ans à compter de la date du jugement et ce afin de permettre au Québec et au Canada de négocier l'amendement constitutionnel nécessaire à la réaffirmation par le Québec de sa compétence sur l'ensemble de son territoire et ainsi de remédier à l'extinction des droits des Autochtones <sup>1353</sup>. Cette disposition pose à première vue une menace sérieuse à la stabilité des droits d'accès des Inuit à la terre et à ses ressources <sup>1354</sup>.

De fait, dans l'éventualité où un tribunal de dernière instance déclarait les *terres* de catégorie II et III de compétence fédérale exclusive et interprétait l'article 2.10 de façon à y voir une délégation inconstitutionnelle de compétences entre le fédéral et le Québec 1355, la seule solution possible afin de rétablir les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit consisterait à modifier les règles du partage des compétences prévues aux articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Une telle modification devrait être effectuée selon la formule générale d'amendement constitutionnel exigeant l'accord du Parlement fédéral et des deux tiers des provinces représentant au moins 50% de la population 1356. Compte tenu du climat politique canadien et de l'échec des tentatives antérieures de réforme constitutionnelle, on peut douter des chances de succès, du moins à court terme, d'une entente sur la question 1357. Les Inuit pourraient en conséquence vivre plusieurs

Précisons en effet que l'application de l'article 2.10 n'entraîne l'extinction que des droits des Autochtones liés à la terre et non de tout autre droit ou disposition de la *CBJNQ* (*CBJNQ*, article 2.10 al. 7). Par exemple, en ce qui concerne les Inuit, les dispositions relatives aux services de santé et services sociaux (chapitre 15) et celles portant sur l'éducation (chapitre 17), l'administration de la justice (chapitre 20) et la police (chapitre 21) demeuraient valides.

<sup>&</sup>lt;sup>1353</sup> CBJNO, article 2.10 al. 3 et 4.

<sup>&</sup>lt;sup>1354</sup> À ce sujet, voir S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 19.

la CBJNQ. À son avis, par exemple, en vertu du principe de la primauté du droit, le régime juridique des terres et des ressources prévu à la CBJNQ n'aurait pu recevoir la protection constitutionnelle de l'article 35. En effet, il serait impossible « que la constitution, ayant d'abord réparti les compétences législatives, reçoive par la suite un régime juridique qui ne soit pas conforme au corpus constitutionnel existant. » (S. PICARD, op. cit., note 54, p. 20-21).

<sup>1356</sup> Loi constitutionnelle de 1982, article 38. Selon cette formule, au moins sept provinces sur dix, incluant au moins l'Ontario ou le Québec, doivent s'entendre sur un amendement constitutionnel. À ce sujet, voir H. BRUN et G. TREMBLAY, op. cit., note 934, p. 239 à 244.

Sur l'amendement constitutionnel au Canada et ses échecs H. BRUN et G. TREMBLAY, *op. cit.*, note 934, p. 217 à 253; Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2005 Student Edition, Scarborough (ON), Thomson Carswell, 2005, p. 61 à 102; Benoît PELLETIER, *La modification constitutionnelle au* 

années d'insécurité juridique relativement à l'exercice de leurs droits d'accès au territoire afin d'y prélever les ressources halieutiques et cynégétiques dont ils ont besoin à des fins alimentaires.

Afin de mesurer l'intensité de la menace que pose cette disposition à la sécurité alimentaire des Inuit, il s'impose d'abord de définir l'étendue de la compétence fédérale sur « les Indiens » et les terres qui leur sont « réservées » 1358. L'essence de la compétence fédérale sur les « Indiens » est souvent dépeinte par les expressions « quiddité indienne » (« indianness »), « indianité » ou « autochtonité » (« aboriginality ») 1359. Cette compétence fédérale porte sur toute matière qui « donne sens et substance » à la vie des Autochtones en tant qu'Autochtones, à ce qui se trouve « au cœur même de leur existence et de leur être » 1360. Par exemple, les tribunaux ont décidé qu'il en est ainsi du statut et la capacité juridiques des Autochtones 1361, de leurs affaires testamentaires 1362, de leurs droits ancestraux 1363 et de leurs droits issus de traités 1364. Tel que mentionné précédemment, la compétence du fédéral sur les « terres réservées aux Indiens », pour sa part, s'étend à « toutes les terres qui sont réservées, à quelque condition que ce soit, pour être occupées par

Canada, Scarborough, Thomson Carswell, 1996. Jusqu'à présent, un seul amendement constitutionnel a été adopté en vertu de cette formule. Il s'agit des modifications apportées aux dispositions de la Loi constitutionnelle de 1982 concernant les droits des peuples autochtones du Canada (Proclamation de 1983 modifiant la Constitution, précité, note 199).

Loi constitutionnelle de 1867, article 91(24).

Voir A. ÉMOND, « Partenaire des peuples autochtones », loc. cit., note 934, p. 71; Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 177; Dick c. La Reine, précité, note 921, pars. 18-19; Four B. Manufacturing c. Travailleurs unis du vêtement, précité, note 844, p. 1048; Kruger et Manuel c. La Reine, précité, note 921, p. 110; *Cardinal c. Alberta (Procureur général)*, [1974] 2 R.C.S. 695, p. 706. <sup>1360</sup> *Dick c. La Reine*, précité, note 921, pars. 18-19.

<sup>&</sup>lt;sup>1361</sup> Les Parents naturels c. Superintendant of Child Welfare, [1976] 2 R.C.S. 751; Four B. Manufacturing c. Travailleurs unis du vêtement, précité, note 844.

<sup>&</sup>lt;sup>1362</sup> Canada c. Canard, [1976] 1 R.C.S. 170.

<sup>&</sup>lt;sup>1363</sup> Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture), précité, note 844, par. 70; Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 178; Dick c. R., précité, note 921, p. 320. Voir Nigel BANKES, « Delgamuukw, Division of Powers and Provincial Land and Resources Law: Some Implications for Provincial Resource Rights », (1998) 32 University of British Columbia Law Review 317, p. 331 à 333; René MORIN, « La gouvernance provinciale à l'épreuve des droits des peuples autochtones: pour un fédéralisme équilibré », dans Ghislain OTIS (dir.), Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 103; K. WILKINS, « Provinces and Section 35 », loc. cit., note 918, p. 197 et suivantes.

<sup>&</sup>lt;sup>1364</sup> R. c. Morris, précité, note 921, par. 43; R. c. Sundown, précité, note 879, par. 47; Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 178; R. c. Badger, précité, note 854, p. 809; Simon c. La Reine, précité, note 836, p. 411; R. MORIN, loc. cit., note 1363, p. 103-104; K. WILKINS, « Provinces and Section 35 », loc. cit., note 918, p. 197.

les Indiens. »<sup>1365</sup> Ceci comprend les terres de réserve, les terres réservées par les termes de la *Proclamation royale de 1763*<sup>1366</sup>, les terres détenues en vertu d'un titre aborigène et les terres mises de côté pour l'occupation et l'usage des Autochtones par un traité auquel est partie le fédéral<sup>1367</sup>.

Dans l'arrêt *Delgamuukw*, le juge Lamer, pour la majorité, a de plus précisé, dans un *obiter dictum* pour le moins controversé, qu'en raison du fait que les droits ancestraux relatifs à l'exercice de certaines activités sur le territoire peuvent être tout aussi fondamentaux pour les peuples autochtones que le titre aborigène, le gouvernement fédéral doit être investi, en vertu de sa compétence sur les « terres réservées aux Indiens », du pouvoir de légiférer relativement à ces activités <sup>1368</sup>. Il suggère, en d'autres termes, que les droits autochtones comportant un ancrage foncier, tels les droits de chasse, de pêche et de piégeage, relèvent de la compétence du fédéral sur les « terres réservées aux Indiens », et ce malgré que ces droits n'emportent pas le droit pour les Autochtones d'occuper et d'utiliser exclusivement les terres en question <sup>1369</sup>. Ce raisonnement est également susceptible de s'appliquer aux droits de chasse, de pêche et de piégeage reconnus dans des traités.

12/

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 174, reprenant un passage de la décision du Conseil privé dans St. Catherine's Milling and Lumber Company c. The Queen, précité, note 169, p. 59.
 Proclamation royale de 1763, précité, note 169.

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 174-175; St. Catherine's Milling and Lumber Company c. The Queen, précité, note 169, p. 59. Voir K. WILKINS, « Provinces and Section 35 », loc. cit., note 918, p. 197-198.

<sup>1368</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 178. Dans les mots du juge Lamer: «L'essentiel de l'indianité englobe toute la gamme des droits ancestraux protégés par le par. 35(1). Ces droits comprennent les droits se rapportant à un territoire; cette partie de l'essentiel de l'indianité découle de la référence aux « terres réservées aux Indiens » au par. 91(24). Cependant, ces droits comprennent également les coutumes, pratiques et traditions qui ne se rattachent pas à un territoire; cette partie de l'essentiel de l'indianité découle de la compétence du fédéral à l'égard des « Indiens ». Il est interdit aux gouvernements provinciaux de faire des lois portant sur ces deux types de droits ancestraux.»

Dans R. c. Morris, précité, note 921, la Cour suprême semble cependant associer un droit de chasse issu de traité à la compétence du fédéral sur les « Indiens ». Tel que l'écrit la Cour: « La Cour a déjà jugé inapplicables à certains peuples autochtones des lois provinciales d'application générale qui portent atteinte aux droits de chasse issus de traités. [...] Par ailleurs, les lois provinciales d'application générale qui sont inapplicables parce qu'elles entravent une aspect essentiel ou vital de l'« indianité » peuvent néanmoins être jugées applicables si elles sont incorporées au droit fédéral par l'effet de l'article 88 de la Loi sur les Indiens. » (par. 43). Rappelons que cette disposition ne s'applique pas aux Inuit (voir l'article 4 de la Loi sur les Indiens, précité, note 97).

Nous sommes toutefois d'avis que le juge Lamer n'entendait pas reconnaître au fédéral le pouvoir de légiférer relativement à l'affectation et l'usage des terres grevées de droits ancestraux ou issus de traité ayant pour objet l'exercice d'activités spécifiques sur le territoire. En effet, ce dernier affirme que « le gouvernement fédéral doit être investi du pouvoir de légiférer sur les droits ancestraux se rapportant au territoire. » <sup>1370</sup> Or, ces droits ont pour objet l'exercice d'activités spécifiques et non, contrairement au titre aborigène, l'usage et l'occupation du territoire en tant que tel<sup>1371</sup>. Les droits de chasse et de pêche ancestraux et issus de traité n'excluent d'ailleurs pas les autres usages compatibles du territoire, qui relèvent généralement de la compétence des provinces sur « la propriété et les droits civils » ou « les matières purement locales ou privées » dans la province 1372. Nous sommes en conséquence d'avis que la compétence fédérale porte sur l'exercice des activités particulières faisant l'objet du droit ancestral ou issu de traité plutôt que l'usage et l'occupation du territoire sur lequel ces droits sont exercés. Le contraire aurait d'ailleurs pour résultat de rompre significativement l'équilibre du partage des compétences entre le fédéral et les provinces et de nuire considérablement aux négociations de traités à l'intérieur des provinces 1373.

Peu importe l'issue de ce débat, il nous apparaît clair que les droits de chasse, de pêche et de piégeage reconnus aux Inuit par la *CBJNQ* et l'*ARTIN* relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral, que ce soit en vertu de sa compétence sur les « Indiens » ou sur « les terres réservées ». En effet, tel que l'écrit le juge Lamer dans l'arrêt *Delgamuukw*<sup>1374</sup>, « [...] l'essentiel de l'indianité englobe les droits ancestraux, y compris les droits reconnus et confirmés par le par. 35(1). »<sup>1375</sup> Ainsi, serait *ultra vires* des compétences de la province toute loi visant expressément et exclusivement à régir

<sup>1370</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 176 (notre souligné).

<sup>&</sup>lt;sup>1371</sup> *Id.*, pars. 111, 138; voir aussi *R. c. Van der Peet*, précité, note 843, p. 548 à 553; *R. c. Adams*, précité, note 1287, p. 117.

Loi constitutionnelle de 1867, article 92 (13) et (16).

Voir Ghislain OTIS, *Droit autochtone. Notes de cours et documentation*, DRT-19398, Faculté de Droit, Université Laval, Hiver 2006, p. 71 [non publié]. Pour une jurisprudence affirmant l'importance du principe fédératif, voir notamment *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, précité, note 599, et *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3.

<sup>1374</sup> Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582.

<sup>1375</sup> Id., par. 178. Voir aussi Bande Kitkatla c. Colombie Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture), précité, note 844, par. 70 et Badger c. La Reine, précité, note 854, par. 69.

l'exercice des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit reconnus à la CBJNO et de l'ARTIN. Une loi provinciale d'application générale pourrait néanmoins affecter dans une certaine mesure les droits des Inuit issus de traité sans pour autant être invalide le plan du partage des compétences 1376. Elle ne dépassera les limites de la constitutionnalité que lorsque son application « entrave » le « contenu essentiel » de la compétence fédérale 1377. Nous verrons toutefois un peu plus loin que ces principes constitutionnels n'affectent pas la validité des dispositions de la CBJNO qui confèrent un pouvoir réglementaire à la province 1378.

Soulignons à cet égard que l'article 88 de la Loi sur les Indiens, qui permet dans certaines circonstances la réception en droit fédéral de lois provinciales d'application générale qui ne sauraient autrement s'appliquer aux Autochtones en raison des règles du partage fédératif des compétences, ne s'étend pas aux Inuit 1379. Il en résulte que les droits de chasse, de pêche et de piégeage reconnus aux Inuit par la CBJNO et l'ARTIN sont protégés jusqu'à un certain point à l'encontre des lois provinciales d'application générale qui auraient pour effet d'entraver leur exercice de façon à menacer la capacité des Inuit d'accéder durablement aux ressources fauniques sur lesquelles reposent en partie leurs économies alimentaires.

Il faut encore voir de quelle façon la notion d'« entrave » sera interprétée dans ce contexte. L'« entrave » se situe quelque part entre les notions de « toucher » et d'« affecter » et celles de « stériliser » et de « paralyser » 1380. Il semble clair, par exemple, qu'une loi provinciale interdisant complètement le prélèvement d'une espèce de la faune chassée par les Inuit à des fins de subsistance constitue une « entrave » à l'exercice de leur droit

<sup>1376</sup> Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, précité, note 599, par. 28 « [...] une législation dont le caractère véritable relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée pourra, au moins dans une certaine mesure, toucher des matières qui ne sont pas de sa compétence sans nécessairement toucher sa validité constitutionnelle. »

<sup>1377</sup> *Id.*1378 *Infra* Troisième partie: 2.1.1.2. Loi sur les Indiens, précité, note 97, article 4(1). Au sujet de l'article 88 de la Loi sur les Indiens, voir notamment R. c. Morris, précité, note 921, pars. 44 à 55; Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 182; Dick c. R., précité, note 921, pars. 24, 38 à 45). Sur la notion de « loi d'application générale », voir Kruger et Manuel c. R., précité, note 921, par. 5.

<sup>1380</sup> Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, précité, note 599, par. 48.

d'exploitation protégé par la *CBJNQ*. Il en serait de même de l'imposition par la province d'une saison de chasse si limitée que les Inuit ne pourraient de façon utile exercer leur droit d'exploitation. En revanche, une loi concernant l'usage et le contrôle des armes à feu ne constituerait pas nécessairement une entrave à l'exercice du droit d'exploitation, à moins d'imposer des exigences ou des coûts si élevés que la plupart des Inuit ne puissent raisonnablement les satisfaire. La question de savoir si une mesure législative ou réglementaire entrave le droit d'exploitation des Inuit doit à notre avis être évaluée au cas par cas, en tenant compte de la nature de la loi et du règlement et de l'activité exercée<sup>1381</sup>.

Compte tenu de nos conclusions quant à la portée du pouvoir du fédéral sur les droits de chasse et de pêche ancestraux ou issus de traités, nous pensons qu'il est peu probable qu'un tribunal déclare que les *terres* de catégorie II et III relèvent de la compétence exclusive du fédéral sur « les terres réservées aux Indiens ». Un tribunal pourrait à notre avis déclarer que les droits de chasse, de pêche et de piégeage reconnus aux Inuit dans la *CBJNQ* relèvent de la compétence fédérale <sup>1382</sup>, sans pour autant affirmer que les terres de catégorie II et III *en tant que telles* « tombent sous la compétence législative du Canada ». Or, la sanction de l'article 2.10 ne s'applique que lorsqu'un tribunal déclare que tout ou partie *des terres* de catégorie I et II *sont* de compétence fédérale en raison des droits qui y sont reconnus aux Autochtones <sup>1383</sup>.

Quoi qu'il en soit, même si notre interprétation des propos du juge Lamer s'avérait erronée, il est de notre avis aussi fort possible, comme l'a fait Simon Picard, d'interpréter l'384 l'article 2.10 de façon contextuelle afin de révéler que la véritable

Par analogie avec le raisonnement applicable en matière de conflit de lois, voir *Law Society of British Columbia c. Mangat*, [2001] 3 R.C.S. 113.

Dans tous les cas, la province pourrait dans une certaine mesure régir l'exercice des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit de façon accessoire à l'exercice valide de sa compétence sur « la propriété et les droits civils » (article 92 (13) et (16) de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Voir *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, précité, note 599, par. 28.

<sup>&</sup>lt;sup>1383</sup> CBJNO, article 2.10 al. 2.

L'auteur renvoie aux principes applicables à l'interprétation des traités entre la Couronne et les peuples autochtones. Entre autres principes, il rappelle que les traités doivent être interprétés dans leur contexte historique et de façon à refléter l'intention mutuelle des parties. De plus, il s'impose d'interpréter les traités de façon à préserver l'intégrité de la Couronne. Il en découle que toute ambiguïté dans les termes du traité doit profiter aux Autochtones. Au sujet de ces principes d'interprétation, voir notamment *R. c. Marshall (Marshall I)*, précité, note 845, p. 471 à 475 (le juge Binnie); p. 511 à 514 (la juge McLachlin); *R. c.* 

intention des parties à la *CBJNQ* ne consistait pas à opérer une délégation inconstitutionnelle de compétence, mais simplement à confirmer que les lois provinciales valides sur le plan du partage fédératif des compétences s'appliquent aux terres de catégorie I, II et III<sup>1385</sup>. Ce juriste rappelle qu'il a fallu attendre la décision *Cardinal c. Procureur général de l'Alberta*<sup>1386</sup>, rendue le 29 juin 1973, pour que la Cour suprême rejette la théorie prédominante à l'époque selon laquelle les réserves indiennes sont des enclaves fédérales immunisées à l'encontre de la juridiction provinciale<sup>1387</sup>. Cette décision ne fut d'ailleurs pas unanime, comportant une forte dissidence de trois juges, rendue par le juge en chef Laskin, lequel aurait statué que les réserves indiennes « constituent des enclaves qui, aussi longtemps qu'elles existent en tant que réserves, sont soustraites au pouvoir de réglementation provincial »<sup>1388</sup>. De plus, malgré la décision majoritaire dans *Cardinal*, une certaine doctrine continua pour un certain temps d'affirmer l'existence de la théorie de l'enclave en droit canadien<sup>1389</sup>. Ainsi, dans un tel contexte d'incertitude, les parties à la *CBJNQ* auraient simplement voulu, par l'article 2.10, confirmer que les terres de catégories I, II et III ne sont pas des enclaves fédérales à l'abri des lois provinciales<sup>1390</sup>.

Cette interprétation de l'article 2.10 est conforme avec la volonté du Québec d'affirmer sa compétence sur les terres acquises à la faveur de la loi de 1912 concernant l'extension de ses frontières<sup>1391</sup>, en plus d'être favorable aux Inuit en minimisant la

Sundown, précité, note 879, pars. 24-25; R. c. Badger, précité, note 854, p. 794; R. c. Sioui, précité, note 836, p. 1035-1036 et 1071-1072; R. c. Horseman, [1990] I R.C.S. 901, p. 930; Simon c. La Reine, précité, note 836, p. 402; Nowegijick c. La Reine, [1983] I R.C.S. 29, p. 36. Ces principes, tel que l'affirme Simon Picard, s'appliquent, bien que moins rigoureusement, à l'interprétation des traités modernes (S. PICARD, op. cit., note 54, p. 23, référant à Lord c. Canada (Procureur général), précité, note 837; Bande indienne de St Mary's c. Cranbrook (Ville), [1997] 2 R.C.S. 657, p. 668 et R. c. Howard, précité, note 882. Voir aussi S. GRAMMOND, Les traités entre l'État canadien et les peuples autochtones, op. cit., note 56, p. 125 et suivantes; Peter W. HUTCHINS, David SCHULZE et Carol HILLING, « When Do Fiduciary Obligations To Aboriginal People Arise? », (1995) 59 Saskatchewan Law Review 110, p. 126.

<sup>1385</sup> S. PICARD, op. cit., note 54, p. 21 et suivantes.

<sup>1386</sup> Cardinal c. Procureur général de l'Alberta, précité, note 1359.

<sup>&</sup>lt;sup>1387</sup> Id., p. 702 à 704. Voir aussi Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture), précité, note 844, par. 66.

<sup>&</sup>lt;sup>1388</sup> Cardinal c. Procureur général de l'Alberta, précité, note 1359, p. 716 à 718. Voir à ce sujet Bruce RYDER, « The Demise and Rise of the Classical Paradigm in Canadian Federalism: Promoting Autonomy for the Provinces and First Nations », (1991) 36 Revue de Droit de McGill 308, p. 366-367.

<sup>&</sup>lt;sup>1389</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 25, référant à Albert S. ABEL et John I. LASKIN, *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 4 éd., Toronto, Carswell, 1975, p. 523-524.

<sup>&</sup>lt;sup>1391</sup> Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, précité, note 539, et la Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de

possibilité que leurs droits soient éteints par l'application de cette disposition <sup>1392</sup>. En outre, elle n'empêche pas le fédéral de régir, dans une certaine mesure, les terres conventionnées et certaines des activités qui s'y déroulent en vertu de sa compétence sur les « Indiens et les terres réservées aux Indiens », permettant ainsi d'éviter la conclusion selon laquelle l'article 2.10 constitue une délégation inconstitutionnelle de compétence <sup>1393</sup>.

Nos conclusions à l'égard de l'étendue des compétences du fédéral et de la province relativement aux droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit, tout comme celles que nous avons tirées à propos de la compétence fédérale sur les terres de catégorie I<sup>1394</sup>, soulèvent d'emblée la question de la validité constitutionnelle des dispositions de la *CBJNQ* reconnaissant à la province le pouvoir de réglementer l'exercice du droit d'exploitation des Inuit ainsi que de la *LDCP*, une loi provinciale reprenant intégralement les dispositions du chapitre 24 de la *CBJNQ* afin d'en assurer la mise en oeuvre. Les dispositions concernées de la *CBJNQ* et la *LDCP* apparaissent de fait suspectes, du moins à première vue, sur le plan du partage des compétences.

Tel que nous l'avons vu dans le cadre de notre étude des droits fonciers des Inuit, le Québec a obtenu la propriété des terres aujourd'hui régies par la *CBJNQ* en 1912, lors de l'adoption des lois concernant l'extension de ses frontières nordiques <sup>1395</sup>. Le fédéral conservait toutefois, en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, sa compétence législative exclusive sur les droits ancestraux des Inuit. Le fédéral et le Québec devaient en conséquence impérativement collaborer afin d'obtenir, d'une part, la

*l'Ungava*, précité, note 539. Voir *CBJNQ*, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XI à XXIII.

<sup>&</sup>lt;sup>1392</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>1394</sup> Supra Deuxième partie: 2.1.3.

Voir la Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, précité, note 539, et la Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, précité, note 539.

cession des droits ancestraux des Inuit et, d'autre part, de leur accorder en contrepartie des droits relatifs à l'exploitation des ressources fauniques sur les terres de la province 1396.

Une action législative provinciale ciblant expressément les Inuit était ainsi constitutionnellement requise afin que puissent être créés et mis en œuvre sur les terres domaniales de la province les droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques garantis aux Inuit par le chapitre 24 de la CBJNQ. C'est à cette fin que le Québec adopta la LDCP qui, par son caractère véritable, a pour objectif de transférer aux Inuit des droits sur les ressources halieutiques et cynégétiques de la province, conformément aux termes convenus dans la CBJNQ. À l'instar de la LRT, la plupart des dispositions de la LDCP relèvent donc à notre avis des compétences du Québec sur l'administration des terres publiques appartenant à la province, sur la propriété et les droits civils et sur les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province 1397. Les dispositions de cette loi nous semblent ainsi valides du point de vue du partage fédératif des compétences 1398.

Dans tous les cas, tel que le souligne Simon Picard, l'invalidité des dispositions concernées, voire de l'ensemble de la LDCP, n'aurait pas pour effet d'insécuriser outre mesure les droits des Inuit. En effet, l'invalidité de cette loi ou de certaines de ses dispositions ne remettrait pas en cause la validité de la CBJNQ et le droit des Inuit d'en exiger la mise en œuvre. Dans une telle situation, il serait notamment possible pour le Parlement fédéral de remédier à l'incapacité constitutionnelle de la province en adoptant

<sup>1396</sup> Bande indienne Wewaykum c. Canada, précité, note 627, par. 15; Ontario Mining Co. c. Seybold, précité, note 931, par. 12; A. ÉMOND, « Partenaire des peuples autochtones », loc. cit., note 934, p. 72; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 31 à 33.

Loi constitutionnelle de 1867, article 92 (5), (13) et (16).

<sup>1398</sup> Simon Picard soulève des doutes sur la constitutionnalité de certaines dispositions de cette loi au regard du partage des compétences, dont l'article 18 c) (qui régit les méthodes de prélèvement), l'article 19 (qui réglemente les usages permis et l'échange intra et inter communautaire des produits de l'exploitation) et l'article 28 (qui prévoit le droit des Inuit d'échanger et de faire le commerce des sous-produits de leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage) (S. PICARD, op. cit., note 54, p. 42-43). Cependant, tel que nous l'avons déjà affirmé dans notre chapitre portant sur les droits fonciers des Inuit, nous pensons que le pouvoir de la province de conférer des droits aux Autochtones sur les terres publiques aux fins d'un traité comprend la possibilité pour la province de se réserver le droit de réglementer l'exercice des droits en question (je suis redevable au professeur Ghislain Otis, mon directeur de recherche, pour cette idée). Ainsi, à la condition de respecter les limites établies par la CBJNQ, la réglementation par la province du droit d'exploitation des Inuit est valide sur le plan du partage des compétences.

les lois nécessaires à la mise en œuvre des droits des Inuit prévus au chapitre 24 de la *CBJNO*<sup>1399</sup>.

Ceci nous amène toutefois à discuter de la validité même des dispositions de la CBJNQ qui reconnaissent à la province le pouvoir de réglementer, dans les seules circonstances et limites prévues à la Convention, l'exercice du droit d'exploitation des Inuit. Par exemple, la CBJNO reconnaît notamment à la province le pouvoir de réglementer le droit d'exploitation à des fins de conservation et de sécurité publique 1400. Nous pensons que cette question peut être résolue de la façon suivante. En négociant avec le fédéral et les Inuit les droits de chasse, de pêche et de piégeage de ces derniers sur le territoire régi par la CBJNQ, le Québec, qui seul pouvait transférer des droits aux Inuit à même ses terres et ressources publiques, s'est réservé le droit de réglementer le droit d'exploitation des Inuit aux strictes fins prévues au traité. Ainsi conçus, les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit doivent être considérés comme des droits « contingents » ou « relatifs », définis en partie par la réglementation provinciale adoptée dans le strict cadre défini par le traité 1401. Mentionnons toutefois que selon ce raisonnement, un règlement provincial qui aurait pour effet d'entraver l'exercice du droit d'exploitation des Inuit de façon à outrepasser les pouvoirs de réglementation réservés à la province par la CBJNQ serait ultra vires et en conséquence inapplicable aux Inuit 1402.

Enfin, tel que nous l'avons fait dans nos propos sur les droits fonciers, soulignons qu'il nous semble peu probable qu'un tribunal décide un jour d'invalider pour des motifs d'inconstitutionnalité les dispositions de traités sur lesquelles se sont entendus le fédéral, la province et les peuples autochtones concernés, lesquelles régissent les rapports entre les

<sup>1399</sup> S. PICARD, op. cit., note 54, p. 43.

<sup>&</sup>lt;sup>1400</sup> CBJNO, articles 24.2.1, 24.3.2 et 24.3.9.

le suis redevable au professeur Ghislain Otis, mon directeur de recherche, pour l'idée suivant laquelle les droits des Inuit prévus à la *CBJNQ* et à l'*ARTIN* sont des droits « contingents », en ce que la province a transféré aux Inuit à même son domaine public et pour les fins de ces traités des droits limités par les règlements provinciaux pouvant de temps à autres être adoptés par la province dans le strict cadre défini par les traités.

Dans l'éventualité toutefois où un tel règlement avait pour effet d'affecter de façon accessoire l'exercice du droit d'exploitation des Inuit, sans en *entraver* l'exercice, mais suffisamment pour lui porter atteinte en violation de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le règlement serait constitutionnellement applicable aux Inuit, mais devrait être justifié à la lumière des critères de l'arrêt *Sparrow* (*R. c. Sparrow*, précité, note 627). Reste à savoir quelle interprétation les tribunaux donneront à la notion d'« entrave ».

parties depuis maintenant plusieurs décennies<sup>1403</sup>. Une telle décision aurait d'ailleurs vraisemblablement l'effet indésirable de paralyser les processus de négociation des traités avec les peuples autochtones à l'intérieur des provinces, alors même que la Cour suprême a affirmé à maintes reprises sa préférence pour des solutions négociées aux revendications des peuples autochtones<sup>1404</sup>.

En conclusion à notre analyse de la sécurisation des droits des Inuit par la constitution canadienne, mentionnons que cette dernière protège en outre les Inuit à l'encontre des contestations potentielles de leurs droits d'accès spéciaux aux ressources fauniques fondées sur le droit constitutionnel à l'égalité. L'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que la *Charte canadienne des droits et libertés* ne porte pas atteinte aux droits ancestraux, issus de traités ou autres des peuples autochtones du Canada, y compris leurs droits issus d'accords sur les revendications territoriales <sup>1405</sup>. Cette « clause de sauvegarde » <sup>1406</sup> a pour objet et pour effet de protéger le statut spécial des peuples autochtones au Canada à l'encontre de l'érosion qui pourrait résulter de l'application des droits individuels protégés par la *Charte des droits et libertés* <sup>1407</sup>. Bien

<sup>&</sup>lt;sup>1403</sup> Par analogie, voir *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, précité, note 941, par. 26; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, précité, note 844, par. 72 et *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, précité, note 941, p. 19-20, dans lesquels la Cour suprême affirme que les tribunaux devraient se montrer particulièrement réticents à invalider une loi provinciale lorsque le fédéral n'en conteste pas la validité, ou encore lorsqu'il va même jusqu'à intervenir pour appuyer la validité de la loi provinciale contestée. Nous sommes redevables au professeur Sébastien Grammond pour nous avoir renvoyé à cette jurisprudence.

<sup>1404</sup> Par exemple, dans l'arrêt *Delgamuukw*, le juge en chef Lamer affirmait que « [...] la meilleure approche

Par exemple, dans l'arrêt *Delgamuukw*, le juge en chef Lamer affirmait que « [...] la meilleure approche dans ce genre d'affaires est un processus de négociation et de réconciliation qui prenne dûment en compte les intérêts complexes et opposés en jeu. » (*Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précité, note 582, par. 207).

L'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982* se lit comme suit: « Le fait que la présente charte garantit certains droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés – ancestraux, issus de traités ou autres – des peuples autochtones du Canada, notamment: a) aux droits et libertés reconnus par la Proclamation royale du 7 octobre 1763; b) aux droits ou libertés existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis. » La version anglaise du premier alinéa de cette disposition est formulée dans les termes suivants: « The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed so as to abrogate or derogate from any aboriginal, treaty or other rights of the aboriginal peoples of Canada [...] ».

<sup>&</sup>lt;sup>1406</sup> G. OTIS, « gouvernance », *loc. cit.*, note 473, p. 249.

<sup>&</sup>lt;sup>1407</sup> Cette disposition n'a pas pour objet de reconnaître aux peuples autochtones de nouveaux droits. Voir Patrick MACKLEM, *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, p. 225; G. OTIS, « gouvernance », *loc. cit.*, note 473, p. 249 à 256; William PENTNEY, « The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada and the Constitution Act, 1982 – Part I: the Interpretative Prism of Section 25 », (1987) 22 *University of British Columbia. Law Review* 21, p. 28; Bruce H. WILDSMITH, *Aboriginal Peoples & Section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, Saskatoon, Native Law Center, University of Saskatchewan, 1988, p. 2. Soulignons la présence de l'article 28 et du par. 35 (4) de la

que la portée de cette disposition, spécialement en ce qui concerne son impact sur le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, soit toujours débattue par les juristes, il n'y a nul doute que cette disposition empêche un justiciable d'invoquer un droit protégé par la *Charte*, tel que le droit à l'égalité protégé par l'article 15<sup>1408</sup>, afin d'obtenir l'annulation d'un droit issu de traité « au motif qu'un tel droit constitue un privilège discriminatoire à l'encontre des non-autochtones » Tel que l'illustre l'histoire juridique

Loi constitutionnelle de 1982, qui prévoient que les droits et libertés prévus à la Charte des droits et libertés et les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Pour un exemple contemporain d'une telle contestation constitutionnelle, voir la décision de la Cour suprême du Canada dans R. c. Kapp, 2008 CSC 41. À l'origine de cette affaire, des pêcheurs commerciaux non autochtones de la Colombie-Britannique contestèrent la validité constitutionnelle d'un programme fédéral accordant à trois bandes autochtones des droits particuliers de pêche au saumon sockeye à des fins commerciales. La Cour provinciale de la Colombie-Britannique jugea que le permis de pêche communautaire accordé aux bandes viole le droit à l'égalité des requérants et que cette violation n'est pas justifiée par l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés (R. c. Kapp, [2003] 4 C.N.L.R. 238). Cette décision fut ultérieurement renversée. Tant la Cour suprême de la Colombie-Britannique que la Cour d'appel jugèrent que le programme n'est pas discriminatoire et qu'il ne viole donc pas l'article 15 de la Charte (R. c. Kapp (2006), 56 B.C.L.R. (4th) 11; R. c. Kapp (2004), 31 B.C.L.R. (4th) 258). La Cour suprême confirma la décision de la Cour d'appel et jugea que le programme fédéral est permis par l'article 15(2) de la Charte, lequel prévoit que le droit à la non-discrimination prévu au premier paragraphe de cette disposition « n'a pas pour effet d'intérdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'invidus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques. » Le juge Bastarache, qui a offert des motifs concurrents, en est arrivé au même résultat en se fondant toutefois exclusivement sur l'article 25 de la Charte.

<sup>1409</sup> Ghislain OTIS, « gouvernance », précité, note 473, p. 235-236. Peu de tribunaux ont jusqu'à présent eu l'occasion de se prononcer sur la signification et la portée de l'article 25: voir notamment R. c. Kapp, précité, note 1408 (voir les motifs concurrents du juge Bastarache dans la décision de la Cour suprême et les pars. 117 à 153 de l'opinion concurrente du juge Kirkpatrick dans la décision de la Cour d'appel); Campbell v. British Columbia (Attorney General), [2000] 4 C.N.L.R. 1 (B.C.S.C.), pars. 151 à 158; Corbière c. Canada (Ministre des Affaires Indiennes et du Nord Canadien), [1999] 2 R.C.S. 203, par. 152; R. c. Nicholas and Bear, [1989] 2 C.N.L.R. 131(C.A.). Tel que l'exprime le juge Williamson de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans la decision Campbell: « Keeping these authorities in mind, and applying a purposive interpretation to s. 25 in light of the admonition of the Supreme Court of Canada that where there is ambiguity, constitutional or statutory provisions are to be given a large and liberal interpretation in favour of Aboriginal peoples, one comes to the conclusion that the purpose of this section is to shield the distinctive position of Aboriginal peoples in Canada from being eroded or undermined by provision of the Charter. » (Campbell v. British Columbia (Attorney General), précité, note 1418, par. 158). Plusieurs auteurs ont écrit sur la signification et la portée de l'article 25, particulièrement de son impact potentiel sur l'exercice du droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. Voir généralement Jane M. ARBOUR, « The Protection of Aboriginal Rights Within a Human Rights Regime: In Search of an Analytical Framework for Section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », (2003), 21 S.C.L.R. (2d) 3; Timothy DICKSON, « Section 25 and Intercultural Judgment », (2003) 61 University of Toronto Faculty of Law Review 141; S. GRAMMOND, op. cit., note 178, p. 340 à 345, 356 à 358; P. MACKLEM, op. cit., note 584, p. 221; G. OTIS, « gouvernance », loc. cit., note 473; Kent McNEIL, « Aboriginal Governments and the Charter: Lessons from the United States », (2002) 17 Canadian Journal of Law and Society 73; Kent McNEIL, « Aboriginal Governments and the Canadian Charter of Rights and Freedoms », (1996) 34 Osgoode Hall Law Journal 61; W. PENTNEY, loc. cit., note 1407; Douglas SANDERS, « The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada », (1983) 61 Journal du Barreau Canadien 314; Brian SLATTERY, « The

récente de l'Alaska, la possibilité de telles contestations constitue une menace significative à la capacité des Autochtones d'accéder de façon durable aux ressources fauniques à des fins alimentaires et économiques. L'article 25 contribue donc à accroître la sécurité juridique de l'accès des Inuit aux ressources halieutiques et cynégétiques et, par conséquent, leur sécurité alimentaire.

#### 2.1.2 Les restrictions aux pouvoirs gouvernementaux imposées par la *CBJNO* et l'*ARTIN*

#### 2.1.2.1 Le test de l'atteinte aux droits dans le contexte de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*

L'étendue de la protection constitutionnelle conférée aux droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit du Nunavik doit encore être considérée à la lumière des modalités prévues aux dispositions particulières de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*<sup>1410</sup>. De fait, en plus de définir de façon détaillée le contenu des droits d'accès des Inuit aux ressources halieutiques et cynégétiques, ces accords de revendications territoriales encadrent strictement les circonstances et les modalités suivant lesquelles les gouvernements fédéral et provincial peuvent en réglementer l'exercice. Ce faisant, ils reconnaissent implicitement que les outils réglementaires euroaméricains généralement utilisés afin d'encadrer les activités d'exploitation de la faune, pour la plupart développés dans le contexte des activités de chasse et de pêche sportives, sont susceptibles de poser des obstacles formidables aux activités de subsistance des Inuit et au fonctionnement de leurs économies alimentaires l'412.

Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights », (1982) 8 *Queen's Law Journal* 232, p. 234, 339-340; Mary Ellen TURPEL, « Aboriginal Peoples and the Canadian *Charter*: Interpretive Monopolies, Cultural Differences », (1989-1990) *Canadian Human Rights Yearbook* 3; B. H. WILDSMITH, *op. cit.*, note 1407; Kerry WILKINS, « But We Need the Eggs: The Royal Commission, the Charter of Rights and the Inherent Right of Aboriginal Self-Government », (1999) 49 *University of Toronto Law Journal* 53. <sup>1410</sup> P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 701, 703, 706-707, 717.

La reconnaissance en faveur de la province du pouvoir de réglementer les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit apparaît à première vue suspecte au regard des règles du partage des compétences. Nous avons cependant déjà conclu que ces pouvoirs sont valides sur le plan du partage des compétences (*supra* Troisième partie: 2.1.1.2).

<sup>&</sup>lt;sup>1412</sup> H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 1 à 15.

La *CBJNQ* et l'*ARTIN* prévoient d'abord expressément que les autorités gouvernementales provinciale et fédérale, selon le cas, peuvent restreindre l'exercice des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit afin d'assurer le respect du principe de conservation ou encore à des fins de sécurité publique l'414. En vue de réaliser ces objectifs, les gouvernements pourront notamment interdire complètement la récolte d'une espèce lorsqu'ils estiment que sa survie est menacée l'415 ou, dans les cas moins graves et sous réserve de la priorité d'accès aux ressources fauniques reconnue aux Inuit, imposer des quotas à la prise de certaines espèces l'416. Ils pourront de plus imposer aux Inuit des restrictions relatives au matériel et aux méthodes de chasse et de pêche, par exemple quant à l'usage et au contrôle des armes à feu l'417. L'*ARTIN* prévoit en outre que les méthodes,

Le principe de conservation est mentionné à plusieurs reprises dans la *CBJNQ*. Voir notamment les articles 24.1.5, 24.1.13, 24.2.1, 24.3.2, 24.3.4, 24.3.11, 24.3.32 al. 2 et les articles 2, 17 et 84 de la *LDCP*. Voir aussi les articles 5.1.2 à 5.1.5 de l'*ARTIN*. Le principe de conservation est défini de façon beaucoup plus stricte dans la *CBJNQ* que dans l'*ARTIN*. En vertu de la *CBJNQ*, la « conservation » signifie « la recherche de la productivité naturelle optimale de toutes les ressources vivantes et la protection des éco-systèmes du territoire dans le but de protéger les espèces menacées et d'assurer principalement la perpétuation des activités traditionnelles des autochtones [...] » (*CBJNQ*, article 24.1.5) (notre souligné). L'*ARTIN* propose pour sa part les principes de conservation suivants: « a) le maintien de l'équilibre naturel des systèmes écologiques dans la RMN [région marine du Nunavik]; b) le maintien en santé des populations fauniques vitales, de manière à satisfaire les besoins en matière de récolte prévus par le présent chapitre; c) la protection de l'habitat des ressources fauniques; d) la reconstitution des populations de ressources fauniques en déclin et la revitalisation de leur habitat. » (*ARTIN*, article 5.1.5).

<sup>&</sup>lt;sup>1414</sup> *CBJNQ*, articles 24.3.5, 24.3.9, 24.3.12 et 24.3.14; *LDCP*, articles 18 et 21; *ARTIN*, article 5.3.23 b). Soulignons à cet égard que dans l'arrêt *R. c. Morris*, précité, note 921, la Cour suprême du Canada a jugé « qu'aucun traité ne confère le droit de chasser dangereusement. » (par. 14. Voir aussi le par. 35). En conséquence, un règlement provincial raisonnable destiné à assurer la sécurité des individus ne porte pas atteinte aux droits issus de traités (voir aussi les pars. 36 à 40 de cet arrêt ainsi que *R. c. Badger*, précité, note 854, au par. 89).

<sup>&</sup>lt;sup>1415</sup> *CBJNQ*, articles 24.1.5, 24.1.13 et 24.3.2. La *CBJNQ* ne permet aux gouvernements fédéral et provincial de restreindre l'accès des Inuit à une espèce de la faune que dans les cas les plus graves, lorsque l'espèce en question est menacée. Les pouvoirs gouvernementaux concernant la réglementation de la faune marine à des fins de conservation sont beaucoup plus étendus, comprenant notamment le « maintien en santé des populations fauniques vitales » et de leurs habitats. Sur la protection juridique de la biodiversité et des activités d'exploitation faunique des Inuit du Nunavik (P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423).

et 5.3.13.1). Tel que nous l'avons vu au chapitre précédent, le pouvoir des autorités gouvernementales d'imposer des quotas est limité par le principe de la « priorité inuit », c'est-à-dire que conformément au principe de conservation et lorsque les populations animales le permettent, les Inuit peuvent prélever des ressources jusqu'à concurrence des niveaux d'exploitation qui leur sont garantis pour chaque espèce (les « niveaux d'exploitation garantis » dans le cadre de la *CBJNQ*, et le « contingent de base » dans le cadre de l'*ARTIN*). Les gouvernements sont ainsi tenus de restreindre les activités des usagers sportifs et commerciaux des ressources avant de réglementer les activités d'exploitation des Inuit. Lorsque les populations animales sont insuffisantes pour satisfaire aux besoins prioritaires des Inuit, l'ensemble du tableau de chasse et de pêche doit leur être attribué. Voir P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423, p. 720. À ce sujet, voir *supra* Troisième partie: 1.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1417</sup> CBJNQ, articles 24.3.9, 24.3.12 et 24.3.14; LDCP, articles 18 a) et c) et 21; ARTIN, articles 5.2.19 à 5.2.22, 5.3.23, 5.3.27 a), b), e).

les moyens et les techniques de récolte des Inuit pourront être réglementés afin d'assurer leur compatibilité avec les lois d'application générale touchant l'« abattage sans cruauté des animaux sauvages » 1418.

La discrétion reconnue aux gouvernements provincial et fédéral de réglementer les droits des Inuit à des fins de conservation et de sécurité publique n'est cependant pas absolue. D'abord, la CBJNO et l'ARTIN affirment que le contrôle réglementaire des activités de subsistance des Inuit doit demeurer minimal 1419. Ainsi, les autorités gouvernementales responsables doivent veiller à ce que leurs règlements comportent le moins de répercussions possibles pour les activités des Inuit et leurs économies alimentaires 1420. De même, l'imposition par le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik de « limites non quantitatives », c'est-à-dire de limites concernant notamment « les saisons de récolte, le sexe, la taille ou l'âge des animaux, ou encore les méthodes de récolte » 1421, ne doit pas avoir pour effet de « limiter de manière excessive ou déraisonnable leurs activités de récolte » 1422.

<sup>&</sup>lt;sup>1418</sup> ARTIN, article 5.3.23. On pourrait éventuellement s'attendre à des conflits relativement à l'application de cette disposition. La notion de « cruauté » est, du moins dans une certaine mesure, contingente. Par exemple, alors que la chasse aux phoques à l'aide d'un gourdin puisse sembler cruelle pour plusieurs canadiens (d'autres trouvant cette méthode acceptable), des Inuit - ainsi que des allochtones - considèrent la pratique de la remise à l'eau du poisson (en langue anglaise, du « catch and release ») des pêcheurs sportifs particulièrement cruelle.

1419 *CBJNQ*, article 24.3.30.

<sup>1420</sup> Pour ce faire, les autorités gouvernementales compétentes doivent notamment tenir compte des besoins liés à la production alimentaire locale, de l'accessibilité des différents groupes autochtones aux ressources halieutiques et cynégétiques, de l'efficacité de l'exploitation et de son coût et des revenus en argent des autochtones (CBJNO, article 24.3.30; LDCP, article 89). Soulignons à cet égard que l'ARTIN pose d'entrée de jeu le principe selon lequel « les Inuit du Nunavik ont le droit d'accéder – en toute liberté et sans restriction - à l'ensemble de la RMN [Région marine du Nunavik] pour y exercer des activités de récolte. » (ARTIN, article 5.3.26).

<sup>&</sup>lt;sup>1421</sup> *ARTIN*, article 5.1.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1422</sup> ARTIN, article 5.2.21. Nous étudierons en détail les fonctions du Conseil de gestion des ressources fauniques au prochain chapitre (voir infra Troisième partie: 3.3.1.2). Soulignons que les Inuit sont, du moins en principe, exemptés de l'obligation d'obtenir un permis ou tout autre type d'autorisation pour l'exercice leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage (CBJNQ, article 24.3.18; LDCP, article 25; ARTIN, articles 5.3.18 à 5.3.20). L'ARTIN prévoit toutefois que les Inuit qui récoltent des ressources fauniques doivent être munis d'une pièce d'identité « suffisante ». Lorsque le ministre responsable estime que la saine gestion des ressources requiert l'imposition exceptionnelle d'un permis, les Inuit ont le droit de recevoir un tel permis pour une somme nominale par l'entremise de leur corporation foncière.

La *CBJNQ* précise en outre que le contrôle des activités de chasse et de pêche doit, de façon générale, être moins restrictif pour les Inuit que pour les allochtones 1423. À cet égard, les autorités responsables exercent un contrôle sur le nombre d'allochtones autorisés à chasser et à pêcher dans les terres de catégorie III, ainsi qu'aux endroits dans cette catégorie de terre et aux époques où ils peuvent le faire, de façon à assurer l'effectivité du principe de conservation et du droit d'exploitation des Inuit 1424. Mentionnons que le gouvernement du Québec serait tenu de favoriser les personnes résidant dans la partie septentrionale du territoire conventionné dans l'éventualité où il décidait de restreindre le nombre d'allochtones autorisés à chasser dans les terres de catégorie III 1425.

Enfin, tel que nous le verrons en détail au prochain chapitre, la discrétion des gouvernements de restreindre l'accès des Inuit aux ressources halieutiques et cynégétiques est encore encadrée par les processus de cogestion mis en place par la *CBJNQ* et par l'*ARTIN*, lesquels assurent une certaine participation des Inuit à l'élaboration et à l'adoption des règlements encadrant la conservation et l'exploitation de la faune. Ainsi, la *CBJNQ* impose à l'autorité gouvernementale compétente de consulter le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, au sein duquel siège des Inuit, avant d'adopter des règlements concernant l'exercice du droit d'exploitation 1426. Dans la région marine du Nunavik, la gestion et l'exploitation des ressources fauniques et de leur habitat sont réglementées par le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik, auquel participent les Inuit du Nunavik.

La reconnaissance et l'encadrement des pouvoirs réglementaires du fédéral et de la province par la *CBJNQ* et l'*ARTIN* comportent certaines difficultés sur le plan

<sup>&</sup>lt;sup>1423</sup> CBJNO, article 24.3.30 d).

<sup>&</sup>lt;sup>1424</sup> *CBJNQ*, article 24.8.6. Le recours à des pourvoiries constitue le moyen privilégié afin de contrôler les activités de chasse et de pêche des allochtones dans les terres Inuit du Nunavik (*CBJNQ*, articles 24.8.7 à 24.8.10). Sur le régime des pourvoiries, voir *supra* Deuxième partie: 1.3.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1425</sup> *CBJNQ*, article 24.8.9. Selon cette disposition, les restrictions devraient d'abord s'appliquer aux allochtones qui ne résident pas au Québec, ensuite à ceux qui résident au Québec mais au sud du 50<sup>ème</sup> parallèle, et enfin aux allochtones qui résident au nord du 50<sup>ème</sup> parallèle.

<sup>1426</sup> *CBJNQ*, articles 24.4.23 et 24.4.26. L'article 24.4.26 de la *CBJNQ* prévoit que « [t]ous les règlements

relatifs au régime de chasse, de pêche et de trappage proposés par les gouvernements responsables sont soumis au Comité conjoint pour avis avant d'être promulgués. ». Sur le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, voir *infra* Troisième partie: 3.2.1.1.

constitutionnel. Nous avons déjà discuté des difficultés soulevées par les règles du partage des compétences 1427. Nous entendons maintenant discuter de la question du test de l'atteinte aux droits des Inuit dans le cadre de la CBJNQ et de l'ARTIN. Il s'impose d'abord de s'interroger à savoir qui, des Inuit ou de l'État, doit assumer le fardeau de prouver qu'un règlement restreignant de façon significative les droits de prélèvement des Inuit est conforme ou non aux dispositions limitatives de la CBJNQ et de l'ARTIN. Il faut ensuite déterminer dans quelles circonstances l'exercice par l'État des pouvoirs réglementaires confirmés par la CBJNQ et l'ARTIN porte atteinte aux droits issus de traités des Inuit, de façon à provoquer l'application du test de justification de l'arrêt Sparrow 1428.

Soulignons d'emblée que les accords de revendications territoriales n'ont pas instauré la pratique consistant à intégrer dans les traités conclus avec les peuples autochtones des dispositions prévoyant expressément que les droits qui y sont reconnus restent assujettis, dans certaines circonstances, aux lois et règlements d'application générale, notamment en matière de conservation et de sécurité publique. Certains traités plus anciens prévoient en effet expressément le pouvoir des gouvernements de restreindre, par règlement, l'exercice des droits de chasse et de pêche de la partie autochtone.

Dans l'arrêt *R. c. Badger*<sup>1429</sup>, la Cour suprême a constaté que le *Traité no. 8 (1899)*, tout comme la *Convention sur le transfert des ressources naturelle de 1930*<sup>1430</sup> qui l'a ultérieurement modifié, confirment que l'exercice des activités de chasse des Cris titulaires des droits issus de traité est soumis à la réglementation provinciale en matière de conservation <sup>1431</sup>. Elle a tout de même jugé que les restrictions réglementaires imposées par

<sup>1427</sup> Supra Troisième partie: 2.1.1.2.

<sup>1428</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627.

<sup>1429</sup> R. c. Badger, précité, note 854.

<sup>&</sup>lt;sup>1430</sup> Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930 (Loi constitutionnelle de 1930, précité, note 854). Cette Convention permet d'éliminer tout doute à l'égard de la compétence constitutionnelle de la province de réglementer les droits de chasse et de pêche des Autochtones reconnus au *Traité no. 8*.

<sup>1431</sup> Tant le *Traité no. 8* que le paragraphe 12 de la *Convention sur le transfert des ressources naturelles de* 

<sup>1930</sup> subordonnent expressément le droit de chasse et de pêche des Cris aux lois et aux règlements de la province relatifs à la conservation des ressources. Le *Traité no.* 8, conclu le 21 juin 1899, contient la clause suivante: « ET Sa Majesté la Reine CONVIENT PAR LES PRÉSENTES avec les dits sauvages qu'ils auront le droit de se livrer à leurs occupations ordinaires de la chasse au fusil, de la chasse au piège et de la pêche dans l'étendue du pays cédée telle que ci-dessus décrite, subordonnées à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement du pays agissant au nom de Sa Majesté et sauf et excepté tels

la province aux activités de chasse des Cris à des fins de conservation portent atteinte à leurs droits issus de traités et doivent en conséquence être justifiées suivant les critères de l'arrêt Sparrow<sup>1432</sup>. Selon la Cour, il ne suffit pas de constater que les droits issus de traités des peuples autochtones (tels que modifiés par la Convention sur le transfert des ressources naturelles) sont expressément assujettis à la réglementation provinciale relative à la conservation. Encore faut-il se demander si la manière dont le régime réglementaire est administré entre en conflit avec les droits constitutionnels des Autochtones 1433. Cette position fut ultérieurement réaffirmée par la Cour, notamment dans l'affaire R. c. Sundown<sup>1434</sup> et dans l'arrêt R. c. Marshall<sup>1435</sup>.

Soulignons que ces affaires concernaient des droits issus de traités historiques, lesquels confirmaient sans toutefois définir ou encadrer les pouvoirs réglementaires des autorités gouvernementales. À notre connaissance, seule la Cour de justice du Nunavut a jusqu'à présent eu l'occasion d'examiner la question des limitations réglementaires expresses à un droit issu de traité dans le contexte d'un accord de revendications territoriales. Dans Kadlak v. Nunavut (Minister of Sustainable Development)<sup>1436</sup>, la Cour a jugé que la décision du ministre du Développement Durable du Nunavut de refuser d'exempter, pour des motifs de sécurité publique, un Inuk bénéficiaire de l'Accord sur le Nunavut<sup>1437</sup> d'une loi territoriale interdisant la chasse à l'ours polaire au moyen d'un

terrains qui de temps à autre pourront être requis ou pris pour des fins d'établissements, de mine, de commerce de bois, ou autres objets. » (ce passage est traduit et cité dans R. c. Badger, précité, note 854, par. 31. Voir aussi le paragraphe 12 de la Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930, reproduit dans R. c. Badger, précité, note 854, par. 33).

<sup>&</sup>lt;sup>1432</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627. Voir R. c. Badger, précité, note 854, pars. 71 à 98.

<sup>&</sup>lt;sup>1433</sup> R. c. Badger, précité, note 854, par. 71. Tel que l'exprime la Cour: « [i]l est permis aux provinces, aux termes de la Convention, de prendre des règlements visant des objectifs de conservation. Toutefois, il se peut qu'il ne soit pas permis d'appliquer systématiquement aux Indiens les restrictions spécifiques inscrites sur les permis de chasse, si une telle mesure affaiblit un aspect important des droits de chasse des Indiens. » (Id., par. 90).

<sup>&</sup>lt;sup>1434</sup> R. c. Sundown, précité, note 879.

<sup>&</sup>lt;sup>1435</sup> R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845, par. 55: « Le ministère public soutient également que, dans la mesure où ils existent, les droits issus de traités étaient « dès le départ assujettis à la réglementation. » Il s'ensuit, prétend-on, qu'il n'est pas nécessaire d'apporter la justification requise par Badger. La distinction d'avec l'arrêt Badger proposée par le ministère public n'est pas convaincante. Cet arrêt portait sur les droits issus d'un traité qui les déclarait expressément « subordonné[s] à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement du pays, » (par. 31), Malgré cela, notre Cour a néanmoins conclu qu'une justification analogue à celle requise par Sparrow devait être fournie. » (notre souligné). Cette position fut confirmée par la Cour dans R. c. Marshall (Marshall II), précité, note 1020, aux pars. 36 et 39.

<sup>&</sup>lt;sup>1436</sup> Kadlak v. Nunavut (Minister of Sustainable Development), précité, note 807.

<sup>1437</sup> Accord entre les Inuit du Nunavut et Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, op. cit., note 174.

harpon, doit être justifiée par le gouvernement à la lumière des critères de l'arrêt *Sparrow*, et ce malgré le fait que l'*Accord* subordonne expressément les droits de chasse des Inuit aux lois d'application générale concernant la « sécurité publique » <sup>1438</sup>.

Bien qu'il soit prématuré de se prononcer définitivement sur la question, l'état actuel de la jurisprudence nous permet de penser qu'il est fort probable que les tribunaux feront reposer sur les épaules du gouvernement plutôt que des Inuit le fardeau de démontrer la conformité de leurs mesures réglementaires aux dispositions limitatives contenues dans les traités, telles que ces dernières seront interprétées à la lumière de leurs objectifs et de l'intention mutuelle des parties au traité <sup>1439</sup>. Par exemple, dans le cas d'un traité permettant à une province d'appliquer aux Autochtones ses règlements en matière de conservation, il appartiendrait à l'autorité gouvernementale concernée et non aux Autochtones de démontrer que les restrictions réglementaires imposées à l'exercice d'un droit de chasse protégé par un traité constituent des mesures de conservation permises par le traité. Une telle position est par ailleurs conforme aux règles d'interprétation applicables, qui préconisent une interprétation large et libérale des traités en faveur des signataires autochtones <sup>1440</sup>.

<sup>1439</sup> Première Nation crie Mikisew c. Canada (Ministère du Patrimoine canadien), précité, note 823, pars. 28 à 32; R. c. Marshall (Marshall II), précité, note 1020, par. 19; R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845, par. 14, 35 (le juge Binnie) et par. 78 (la juge McLachlin); R. c. Sioui, précité, note 836, p. 1069.

<sup>&</sup>lt;sup>1438</sup> Kadlak v. Nunavut (Minister of Sustainable Development), précité, note 807, par. 22. La notion de « sécurité publique », tel que le souligne la Cour, n'est pas définie par le traité. L'article 5.742 b) de l' Accord entre les Inuit du Nunavut et Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, op. cit., note 174, prévoit qu' «[u]n lnuk [...] peut, dans l'exercice des activités de récolte prévues par le présent chapitre, utiliser des méthodes et des moyens techniques qui [...] ne sont pas incompatibles avec les lois d'application générale touchant l'abattage sans cruauté des animaux sauvages, la sécurité publique et le contrôle des armes à feu. » L'ARTIN comprend une disposition semblable (voir son article 5.3.23 b)). Tel que l'écrit la Cour de justice du Nunavut: « Section 35(1) of the Constitution Act does not promise that the rights under the Nunavut Land Claim Agreement will be immune from all forms of government regulation. It does require the Territorial and Federal Crown to justify any decision that impacts adversely upon the promises made and rights conferred in the Land Claims Settlement. A decision by government that affects the exercise of a substantive aboriginal right will only be upheld if it meets the test for justifying an interference with a right recognized and affirmed under section 35(1). [...] The Territorial Crown thus has the burden in this case of justifying a decision that clearly restricts the right of harvest, and the right to determine the means of harvest, conferred upon Inuit by the Nunavut Land Claim Agreement. » (par. 22).

<sup>&</sup>lt;sup>1440</sup> Première Nation crie Mikisew c. Canada (Ministère du Patrimoine canadien), précité, note 823, par. 28; R. c. Marshall; R. c. Bernard, précité, note 930, pars. 22 à 24 (la juge McLachlin) et par. 115 (le juge LeBel); R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845, par. 78 (la juge McLachlin); R. c. Badger, précité, note 854, par. 52; R. c. Sioui, précité, note 836, p. 1035.

Dans la mesure où l'État, en réglementant l'exercice des droits des Inuit, excédait le cadre prévu à la *CBJNQ* et à l'*ARTIN* de façon à affecter de façon appréciable les droits des Inuit, il s'imposerait de conclure que la mesure gouvernementale contestée porte atteinte à leurs droits issus de traités<sup>1441</sup>. Il en serait ainsi de l'adoption d'une mesure de conservation applicable sur les terres de catégorie III qui imposerait aux Inuit une saison de chasse aux caribous plus courte que la saison accordée à la chasse sportive par les allochtones<sup>1442</sup>, de l'imposition d'un moratoire concernant la chasse d'une espèce alors qu'un quota serait suffisant aux fins de la conservation de l'espèce<sup>1443</sup> ou encore d'une interdiction complète de chasser le morse au harpon dans des régions où une telle chasse ne pose aucun danger du fait de la présence légale d'autres personnes<sup>1444</sup>. De telles mesures devraient être justifiées conformément aux critères élaborés par la Cour suprême dans l'arrêt *Sparrow*<sup>1445</sup>, à supposer qu'elles soient par ailleurs applicables suivant les règles du partage fédératif des compétences.

Rappelons en effet que les pouvoirs de la province de réglementer les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit sont limités à ceux qu'elle s'est expressément réservée par la *CBJNQ*<sup>1446</sup>. Toute loi provinciale réglementant les droits des Inuit d'une manière non prévue à la *CBJNQ* et ayant pour effet d'*entraver* l'exercice du droit d'exploitation des Inuit serait invalide en vertu des règles du partage des compétences et ne pourrait donc pas être justifiée à la lumière des critères de l'arrêt *Sparrow*<sup>1447</sup>.

<sup>1441</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 77.

<sup>&</sup>lt;sup>1442</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627. Rappelons que de façon générale, le contrôle des activités de chasse, de pêche et de piégeage se doit d'être moins restrictif pour les autochtones que pour les allochtones (*CBJNQ*, article 24.3.30).

<sup>&</sup>lt;sup>1443</sup> Une telle mesure outrepasserait à notre avis les limites aux pouvoirs réglementaires du gouvernement établies par l'article 24.3.30 de la *CBJNO*.

L'article 24.3.9 de la *CBJNQ* prévoit que « [l]es restrictions au droit d'exploitation imposées pour des raisons de sécurité publique visent principalement la décharge d'armes à feu, la pose de gros pièges ou de grands filets dans certaines zones et toute autre activité qui serait dangereuse du fait de la présence légale d'autres personnes, dans le voisinage. »

<sup>&</sup>lt;sup>1445</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627.

<sup>&</sup>lt;sup>1446</sup> Supra Troisième partie: 2.1.1.2.

<sup>&</sup>lt;sup>1447</sup> Supra Troisième partie: 2.1.1.2. Une loi provinciale d'application générale qui outrepasserait les limites imposées par la CBJNQ et qui affecterait, sans toutefois entraver, les droits des Inuit, serait applicable sur le plan du partage des compétences. Dans l'éventualité où une telle loi toutefois portait atteinte aux droits des Inuit, elle devrait être justifiée conformément au test de l'arrêt Sparrow (R. c. Sparrow, précité, note 627).

Cette conclusion nous apparaît par ailleurs favoriser la sécurité alimentaire des Inuit en limitant davantage la possibilité que les gouvernements puissent adopter des mesures restreignant indûment leur capacité d'accéder aux ressources fauniques pour des motifs ou dans des limites excédant ceux dont ont convenu mutuellement par les parties au traité.

# 2.1.2.2 La conciliation des droits des Inuit, de la province et des tiers et le « droit de développer » les terres conventionnées

• En plus des limites expresses aux pouvoirs réglementaires des gouvernements, la *CBJNQ* comporte des dispositions visant à établir les modalités suivant lesquelles les autorités gouvernementales peuvent entreprendre ou autoriser des activités de développement économique sur les terres grevées des droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit. Nous nous intéresserons dans la présente sous-section aux dispositions de la *CBJNQ* encadrant les droits du gouvernement et des allochtones d'utiliser les terres de catégorie II et III. La participation des Inuit aux processus décisionnels encadrant le développement économique du territoire sera évaluée au prochain chapitre 1448.

Dans la deuxième partie de notre thèse, nous avons vu que les Inuit maîtrisent, à titre de propriétaire, l'usage et la disposition des terres de catégorie I (soit les terres des villages inuit et leurs environs immédiats), ainsi que la plus grande partie des îles situées dans la région marine du Nunavik. Les droits d'accès des non-bénéficiaires à ces terres et les conditions auxquelles les gouvernements peuvent les exproprier, en exploiter le tréfonds ou y mettre en place des servitudes publiques sont en outre strictement définies par la *CBJNQ* et par l'*ARTIN*<sup>1449</sup>. Nous avons ainsi conclu que les Inuit maîtrisent dans une large mesure le développement de leurs terres communautaires<sup>1450</sup>.

Supra Deuxième partie: 2.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1448</sup> *Infra* Troisième partie: 3.2.

Gérald LEMOYNE, « La Convention nous empêche-t-elle de faire du développement? », dans Alain-G. GAGNON et Guy ROCHER (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 79, 82.

Nous verrons maintenant qu'ils ne bénéficient pas d'une telle maîtrise des terres de catégorie II et III situées au Nunavik. Ces terres, partie intégrante du domaine public de la province, recouvrent près du tiers de la superficie du Québec. Elles correspondent par ailleurs en grande partie aux territoires traditionnels de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit. Rappelons que la *CBJNQ* est le fruit d'un compromis par lequel la volonté des Autochtones d'assurer la survie de leur culture et de leur mode de vie fut « conciliée » avec le besoin du Québec « [...] d'utiliser les ressources de son territoire – de tout son territoire – à l'avantage de toute sa population. »<sup>1451</sup> Ce compromis fut traduit par la reconnaissance en faveur des Inuit de droits exclusifs et prioritaires de chasse, de pêche et de piégeage sur le territoire du Nunavik, droits que la *CBJNQ* entend concilier avec les droits du gouvernement et de la population allochtone d'accéder aux terres et aux ressources de cette région, notamment à des fins de développement économique. La « conciliation » des divers intérêts sur le territoire s'opère différemment selon que l'on se trouve sur les terres de catégorie III.

L'article 7.2.1 de la *CBJNQ*, après avoir affirmé le droit d'exploitation des Inuit, prévoit que l'utilisation des terres de catégorie II à des fins autres que la chasse, la pêche et le piégeage, ne peut avoir lieu que dans les circonstances et selon les modalités établies par les dispositions de la *Convention*<sup>1452</sup>. En principe, tel que prévu à l'article 7.2.6, ont accès aux terres de catégorie II les personnes qui exercent un droit *compatible* avec les droits des Inuit ainsi que les personnes qui s'acquittent de devoirs imposés par la loi<sup>1453</sup>. Ce droit d'accès leur permet notamment d'y demeurer et d'y ériger des bâtiments<sup>1454</sup>, mais non d'y exercer des activités de chasse, de pêche et de piégeage, sous réserve d'obtenir l'autorisation de la corporation foncière inuit concernée<sup>1455</sup>. Le Québec s'est par ailleurs

<sup>1455</sup> *CBJNQ*, article 7.2.6 a).

Voir *CBJNQ*, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XX. Ce principe est complété par l'affirmation suivante: « Il est clair que le Gouvernement a le devoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer le développement rationnel et ordonné des ressources de notre territoire du Nord québécois. Ces ressources constituent et doivent constituer un facteur vital dans le plan général que prévoit le gouvernement pour l'avenir du Québec. » (*Id.*).

<sup>&</sup>lt;sup>1452</sup> CBJNQ, article 7.2.1. Ces circonstances et modalités sont prévues dans la section 7.2 de la CBJNQ.

<sup>&</sup>lt;sup>1453</sup> *CBJNQ*, article 7.2.6 al. 1.

<sup>1454</sup> *Id.* Voir G. OTIS, *op. cit.*, note 775, p. 4 et S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 110.

engagé à contrôler les activités des non-bénéficiaires de façon à minimiser leurs impacts sur les droits des Inuit 1456.

Toutefois, seules les activités expressément mentionnées à la section 7.2 peuvent interférer avec le droit d'exploitation des Inuit sur les terres de catégorie II sans pour cela porter atteinte à la CBJNO<sup>1457</sup>. Parmi ces activités se trouve notamment le développement économique du territoire et de ses ressources. L'article 7.2.3 prévoit en effet que le Québec, Hydro-Québec, leurs délégués et toute personne dûment autorisée ont le droit de développer les terres de catégorie II en contrepartie d'un remplacement de terres, d'une compensation monétaire ou d'une combinaison des deux, au choix de la corporation foncière inuit concernée<sup>1458</sup>.

Aux fins de cette disposition, la notion de « développement » est définie comme « tous faits ou gestes qui empêchent les autochtones d'exercer les activités de chasse, de pêche et de trappage, à l'exception des étapes précédant le développement. » 1459 Dans son

<sup>&</sup>lt;sup>1456</sup> Notamment au moyen de lois, de règlements et d'autres mécanismes de surveillance: CBJNQ, article 7.2.3 al. 2; LRT, article 157. À notre connaissance, une telle réglementation n'a toujours pas été adoptée. La Couronne a l'obligation de consulter de bonne foi les Inuit afin de connaître leurs usages du territoire et. lorsqu'il y a lieu, d'accommoder leurs intérêts. Le défaut de ce faire empêchera la Couronne de justifier une atteinte à leurs droits issus de traité: voir Première Nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine Canadien), précité, note 823; Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), précité, note 887; Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet), précité, note 905; Halfway River First Nation c. British Columbia (Ministry of Forests), (1999), 178 D.L.R. (4th) 666 (B.C.C.A.); Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 168; R. c. Sparrow, précité, note 627, p. 1119.

1457 G. OTIS, *op. cit.*, note 775, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>1458</sup> CBJNQ, articles 7.2.3 al. 1 et 7.4.1 al. 2; LRT, articles 155 et suivants. Tel que l'exprime un auteur en réponse à l'affirmation suivant laquelle « la Convention nous empêche de faire du développement »: « Voilà un commentaire que nous entendons souvent lorsque nous parlons de développement économique sur le territoire de la Baie James. La réalité est différente. La Convention vient au contraire confirmer le droit de développer sur le territoire et établit les conditions et les processus particuliers pour le faire. » (G. LEMOYNE, loc. cit., note 1450, p. 79. Voir aussi S. PICARD, op. cit., note 54, p. 110). Il est à cet égard notable que se trouvent parmi les signataires de la CBJNO la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James et la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec).

<sup>1459</sup> CBJNO, article 7.2.3 al. 3; LRT, article 156 (notre souligné). Les « étapes précédant le développement » désignent « tous faits ou gestes relatifs à l'examen et la recherche sur le terrain au cours d'une période de temps limitée dans le but de recueillir des renseignements pour décider si un développement aura lieu. » (CBJNO, article 7.2.3; LRT, article 156). Soulignons que la notion de « fait et geste » pourrait désigner autant des conflits matériels que juridiques entre l'affectation envisagée du territoire et le droit d'exploitation des Inuit (S. PICARD, op. cit., note 54, p. 111). Un conflit est matériel lorsqu'il existe une incompatibilité concrète, factuelle, avec le fait ou le geste en cause et le droit d'exploitation des Inuit. Ce serait le cas par exemple de l'opération d'une mine à ciel ouvert ou de la construction d'un réacteur d'énergie nucléaire sur un terrain traditionnel de chasse. L'empêchement pourra cependant être de nature juridique ou formel lorsque

sens commun, le verbe « empêcher » est défini comme « faire en sorte que ne se produise pas (qqch.), rendre impossible en s'opposant. » <sup>1460</sup> S'agissant de déterminer si les Inuit ont le droit d'exiger le remplacement des terres prises à des fins de « développement », la notion de « développement » dans le contexte de l'article 7.2.3 implique nécessairement à notre avis un empêchement durable ou irréversible et non une simple nuisance ou un empêchement temporaire de l'exercice du droit d'exploitation <sup>1461</sup>.

Dès qu'elle reçoit un avis de la décision du gouvernement d'entreprendre un projet de développement sur les terres de catégorie II, la corporation foncière inuit intéressée doit indiquer au gouvernement sa préférence quant aux terres qu'elle désire recevoir en remplacement de celles qui seront prises aux fins du développement l'462. Dans l'éventualité d'un désaccord quant au choix des terres, le gouvernement doit proposer aux Inuit, en tenant compte de leur préférence, une « aire de remplacement » d'une superficie double de l'aire à remplacer. Cette aire doit comprendre, *dans la mesure du possible*, des terres comportant des caractéristiques similaires aux terres requises aux fins de développement et contiguës aux terres de catégorie II l'463. La corporation foncière a alors le droit de choisir, à l'intérieur de l'« aire de remplacement » proposée, une parcelle comportant une superficie équivalente aux terres requises à des fins de développement l'464.

le fait ou geste concerné consiste en l'adoption d'une mesure gouvernementale créant des droits incompatibles avec le droit d'exploitation des Inuit. On peut ici penser à la création d'une pourvoirie à droits exclusifs ou d'une municipalité.

J. REY-DEBOVE et A. REY (dir.), *Le Petit Robert*, *op. cit.*, note 277, s.v. *empêcher. Le Petit Robert* renvoie notamment aux verbes interdire, arrêter, enrayer et stopper.

Nous nous entendons à cet égard avec Simon Picard, qui définit l'« empêchement » comme « [...] un fait ou un geste qui rend impossible l'exercice des droits de chasse, de pêche et de piégeage par les Inuit pour une période suffisamment longue pour que l'impossibilité d'exercice des droits soit considérée comme étant irréversible. » Un remplacement de terre n'apparaît pas justifié lorsque la limitation aux droits des Inuit n'est que ponctuelle ou lorsqu'elle ne rend pas impossible l'exercice de la chasse, de la pêche et du piégeage sur ce même espace foncier (Voir S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 110). Une telle limitation pourra par contre constituer une atteinte aux droits des Inuit qui devrait être justifiée conformément à l'arrêt *R. c. Sparrow*, précité, note 627.

<sup>&</sup>lt;sup>1462</sup> *CBJNQ*, article 7.2.4 al. 4; *LRT*, articles 158 et 159 a).

<sup>&</sup>lt;sup>1463</sup> *CBJNO*, article 7.2.3 al. 6; *LRT*, article 159.

<sup>&</sup>lt;sup>1464</sup> *Id.* Les terres de catégorie II mobilisées à des fins de développement deviennent des terres de catégorie III (*CBJNQ*, article 7.4.1; *LRT*, article 155). Les Inuit pourront ainsi continuer d'exercer leur droit d'exploitation sur ces terres, même dans les cas où elles furent l'objet d'un remplacement, jusqu'à ce que la mise en œuvre effective du projet de développement entre *matériellement* en conflit avec l'exercice des activités de chasse, de pêche et de piégeage (*CBJNQ*, article 24.3.5).

La procédure de remplacement des terres débute le jour où le gouvernement communique sa décision d'entreprendre un projet de développement et se poursuit pour une durée maximale de cent vingt jours. L'affectation des terres à des fins de développement ou les travaux de construction connexes peuvent cependant être réalisés après soixante jours depuis le début de la procédure 1465. Si la corporation omet de choisir ses terres de remplacement dans le délai imposé par la *CBJNQ*, le gouvernement pourra alors imposer les terres de son choix à la corporation inuit à même l'aire de remplacement proposée, à moins que les parties ne s'entendent pour soumettre la question à un arbitrage final et sans appel 1466. La procédure d'arbitrage applicable n'est cependant pas encadrée par la *CBJNQ*.

Soulignons enfin que les activités constituant du « développement » au sens de l'article 7.2.3 de la *CBJNQ* sont dans tous les cas soumises aux processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux prévus au chapitre 23 de la *CBJNQ*, dont nous discuterons au prochain chapitre 1467.

En plus des activités de « développement » prévues à l'article 7.2.3, la section 7.2 de la *CBJNQ* autorise expressément d'autres activités et usages des terres de catégorie II susceptibles d'affecter significativement les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit. Mentionnons d'abord que le gouvernement a le droit d'y établir des servitudes publiques sans être tenu d'indemniser les Inuit, notamment à des fins de transport terrestre, aérien et maritime, de services publics locaux et de transport et de distribution d'énergie 1468.

<sup>1466</sup> *LRT*, article 159 e).

<sup>&</sup>lt;sup>1465</sup> *LRT*, article 159 d).

<sup>&</sup>lt;sup>1467</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 112-113. Il en serait ainsi même lorsque l'activité en question n'est pas incluse dans la liste des activités assujetties au processus d'évaluation des impacts reproduite aux annexes 1 et 2 du chapitre 23. Nous étudierons ce processus un peu plus loin (*infra* Troisième partie: 3.2.1).

les terres de catégorie II sont les mêmes que ceux pour lesquels il est autorisé à exproprier des terres de catégorie II, soit diverses infrastructures (tels des routes, ponts, aéroports, ouvrages maritimes et ouvrages de protection et d'irrigation); des services locaux (les systèmes des eaux, égouts, usines d'épuration, usines de traitement, services de lutte contre l'incendie et autres services généralement assurés par les autorités municipales); des services publics (électricité, gaz, mazout et téléphone), des gazoducs, oléoducs et lignes de transport d'énergie et les autres servitudes de même nature établies par la loi (*CBJNQ*, article 7.1.10 A); *LRT*, 126).

La CBJNO permet de plus l'exercice de certaines activités spécifiques sur les terres de catégorie II à la condition qu'elles se déroulent de façon à éviter tout « conflit déraisonnable » avec le droit d'exploitation des Inuit. Il en est ainsi de l'exploration minière, des levées techniques, de la cartographie, du forage au diamant 1469, ainsi que des étapes précédant le développement, des études scientifiques, géoscientifiques et des activités administratives 1470.

La notion de conflit « déraisonnable » renvoie à notre avis à une norme d'atteinte minimale, c'est-à-dire que les activités prévues à ces dispositions doivent être exercées de façon à affecter le moins possible le droit d'exploitation des Inuit 1471. Par exemple, dans la mesure du possible, les activités d'exploration minière et de forage au diamant devraient être exercées de façon à tenir compte des parcours migratoires des animaux et des saisons de chasse. Afin d'assurer que l'activité en cause affecte le moins possible le droit d'exploitation des Inuit, nous pensons qu'il incombe au gouvernement de consulter les communautés inuit concernées avant d'émettre les autorisations nécessaires 1472.

Que ce soit du fait d'une activité de développement ou de toute autre activité expressément autorisée ou non par la CBJNO, le droit d'exploitation des Inuit est suspendu dès lors que son exercice est incompatible avec une autre activité matérielle sur le territoire 1473. La notion d'« incompatibilité » revêt donc une importance cruciale pour

<sup>&</sup>lt;sup>1469</sup> CBJNQ, article 7.2.5; LRT, article 166. La CBJNQ affirme d'ailleurs que « [l]'exploitation forestière dans les terres de la catégorie II sera définie d'après les plans d'aménagement établis par le Québec, lesquels doivent tenir compte des activités de chasse, de pêche et de piégeage. » (CBJNO, article 7.2.5 c)). Le territoire du Nunavik étant situé en majeure partie au nord de la ligne des arbres, cette disposition ne comporte aucune incidence sur la sécurité alimentaire des Inuit.

<sup>&</sup>lt;sup>1470</sup> *CBJNQ*, article 7.2.6 al. 1 b); *LRT*, article 92. <sup>1471</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 120-121.

<sup>&</sup>lt;sup>1472</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823.

<sup>&</sup>lt;sup>1473</sup> CBJNO, article 24.2.5. L'« incompatibilité » visée par cette disposition doit être matérielle et non simplement juridique. L'article 24.3.6 a) définit en effet l'expression « incompatibilité avec d'autres activités matérielles » comme « une incompatibilité ou une entrave matérielle réelle mais ne comprend pas une incompatibilité ou une entrave de toute autre nature, quels que soient les moyens par lesquels elle serait perçue, prévue ou déclarée. » Sur la notion d'incompatibilité matérielle ou réelle, voir R. c. Badger, précité, note 854, pars. 54 et 58; R. c. Sioui, précité, note 836, p. 1070 à 1072. Selon cette norme d'incompatibilité, ce qui importe, tel que l'affirme la Cour suprême dans Sioui, « n'est pas tant que la province ait légiféré à l'égard de ce territoire mais qu'elle l'utilise, en occupe l'espace dans les faits. » (p. 1072). Dans l'arrêt Badger, la Cour affirme que «[s]i on interprète les termes du Traité en se fondant comme il se doit sur la

l'évaluation de la sécurité juridique de l'accès des Inuit aux ressources fauniques sur les terres de catégorie II. De fait, l'adoption d'une notion large d'incompatibilité matérielle pourrait avoir pour conséquence d'empêcher les Inuit, parfois inutilement, d'accéder à des ressources significatives du point de vue de la subsistance.

Le test de l'« occupation incompatible » élaboré par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Sioui*<sup>1474</sup> nous fournit des indices utiles quant à l'interprétation de cette notion dans le cadre de la *CBJNQ*. Dans ce dernier arrêt, la Cour devait déterminer si le droit des Hurons d'exercer leurs coutumes et leurs rites religieux prévu dans un traité de paix et d'amitié signé par le général Murray en 1760 s'applique sur le territoire du parc provincial de la Jacques-Cartier. À cette fin, elle a exigé que la Couronne démontre « que l'occupation qu'elle fait du territoire ne peut s'accommoder de l'exercice raisonnable des droits des Hurons. » <sup>1475</sup> Elle précise à cet égard que « [p]our que l'exercice des rites et coutumes [des Hurons] soit incompatible avec l'occupation que la Couronne fait du Parc, il faudrait non seulement qu'il soit contraire à l'objectif qui sous-tend l'occupation, mais qu'il en empêche la réalisation. » <sup>1476</sup> Cet arrêt propose donc une notion d'incompatibilité opérationnelle qui n'est pas sans rappeler le test applicable aux conflits de lois entre le fédéral et l'une des provinces <sup>1477</sup>. Cette notion stricte d'incompatibilité s'applique à notre avis tout aussi bien dans le contexte de la *CBJNO*.

c

conception qu'en ont les Indiens, on est amené à conclure que la limitation territoriale du droit existant de chasser devrait s'appuyer sur le critère de l'utilisation visible et incompatible des terres en cause. » (par. 54). L'incompatibilité matérielle doit donc être mesurée au cas par cas, selon l'usage spécifique qui est fait des terres en cause (voir Kristy POZNIAK, « Modification, Infringement, and the "Visible, Incompatible" Test: The Impact of *R. c. Badger* on Treaty Hunting Rights in the Prairies Provinces », (2005) 68 *Saskatchewan Law Review* 403, p. 425). Soulignons que dès lors que l'incompatibilité matérielle entre l'activité d'un tiers sur les terres de catégorie II et le droit d'exploitation des Inuit s'avère permanente ou irréversible, l'activité en cause constituera un « développement » au sens de l'article 7.2.3 de la *CBJNQ* et les Inuit pourront obtenir soit des terres de remplacement, une compensation monétaire ou une combinaison des deux, à leur discrétion (*CBJNQ*, article 7.2.3).

<sup>&</sup>lt;sup>1474</sup> R. c. Sioui, précité, note 836.

<sup>&</sup>lt;sup>1475</sup> *Id.*, p. 1072 (notre souligné).

<sup>&</sup>lt;sup>1476</sup> *Id.*, p. 1073 (notre souligné). Voir également la décision de la Cour d'appel du Québec dans *R. c. Savard*, [2003] 4 C.N.L.R. 340 (C.A.), pars. 12 et suivants et *R. c. Sundown*, précité, note 879, pars. 39 à 41.

<sup>&</sup>lt;sup>1477</sup> Sur le critère de l'incompatibilité opérationnelle en matière de conflit de lois, voir par analogie *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191. En vertu de cet arrêt, afin de conclure à l'existence d'un conflit entre une loi fédérale valide et une loi provinciale valide, « [i]l faut qu'il y ait conflit irréductible, tel que l'application concomitante ou complémentaire soit impossible. » (H. BRUN et G. TREMBAY, *op. cit.*, note 934, p. 458).

Soulignons que la CBJNQ précise que « [...] la création ou l'existence de parcs, de réserves, de zones laissées à l'état sauvage ou de réserves écologiques ou de concessions ou de droits forestiers ou miniers ne constituent pas en eux-mêmes des activités matérielles incompatibles et les autochtones conservent le droit d'exploitation dans ces zones. » 1478 Elle prévoit toutefois que l'exercice du droit d'exploitation est interdit à l'intérieur des « sanctuaires fauniques » 1479 « à l'égard des espèces pour la protection desquelles ils ont été créés et durant les périodes ou les saisons, ou les deux, pendant lesquelles cette protection est requise » 1480.

L'ARTIN comporte également une disposition assujettissant l'exercice du droit de récolte des Inuit « aux activités d'utilisation du territoire qui ne sont par ailleurs pas en conflit avec le présent accord, dans la mesure où le droit d'accès est incompatible avec ces activités et uniquement pendant la période nécessaire à leur exercice. »<sup>1481</sup> Il prévoit toutefois qu'en cas de désaccord entre les Inuit et une partie intéressée quant à l'incompatibilité des activités de récolte, la question doit être réglée par arbitrage, selon la procédure prévue à son chapitre 24<sup>1482</sup>. La possibilité de recourir à un arbitrage pourra permettre d'éviter aux Inuit de longs et coûteux litiges.

Le « sanctuaire faunique » est défini comme « un secteur doté d'un type particulier d'environnement délimité par une loi ou par un règlement, pour protéger temporairement ou de façon permanente certaines espèces d'animaux. » (CBJNQ, article 24.1.30; LDCP, article 22 al. 4) (notre souligné).

<sup>&</sup>lt;sup>1478</sup> CBJNO, article 24.3.6. Voir aussi l'article 21 al. 2 de la LDCP. La CBJNQ définit la « réserve » comme « un secteur délimité par une loi ou par un règlement, à des fins de conservation ou d'autres fins, déterminées dans la loi ou le règlement créant cette réserve » et la « réserve écologique » comme « tout territoire établi par une loi ou par un règlement de façon à conserver ce territoire à l'état naturel, à le réserver à la recherche scientifique, et s'il y a lieu, à l'éducation ou à sauvegarder les espèces animales et végétales menacées de disparition ou d'extinction. » (CBJNQ, articles 24.1.23 et 24.1.30). Sur la menace croissante posée par la création de parcs nationaux, de réserves fauniques et d'autres types d'aires protégées à la capacité des Autochtones d'accéder à leurs territoires ancestraux de chasse, de pêche et de piégeage, voir notamment Jeff MASUDA et Feji VARGHESE, « Space, the Canadian Frontier? Landscape, Identity and Power », dans Debra DAVIDSON et Kierstin HATT (dir.), Consuming Sustainability. Critical Social Analyses of Ecological Change, Halifax, Fernwood Publishing, 2005, p. 119 et suivantes.

CBJNQ, article 24.3.6 b); LDCP, article 22 al. 3. Voir à ce sujet P. HALLEY, loc. cit., note 423. Mentionnons que l'Entente Sanarrutik assure une participation importante des Inuit dans la création, la gestion, la mise en valeur et les bénéfices qui découleront de la création de parcs nationaux au Nunavik (Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik (Sanarrutik). précité, note 183. Voir aussi le site Internet des parcs nationaux du Nunavik, [en ligne] [http:ééwww.nunavikparks.ca/en/index.htm] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1481</sup> *ARTIN*, article 5.3.27 d). <sup>1482</sup> *ARTIN*, article 5.3.28.

Les règles encadrant le droit du gouvernement et de la population allochtone d'accéder aux terres de catégorie III et de les développer sont pour leur part beaucoup moins rigides. La CBJNQ ne définit pas la notion de « développement » dans le contexte des projets réalisés sur les terres de catégorie III 1483, ni ne reconnaît aux Inuit le droit d'obtenir des terres de remplacement ou une compensation monétaire dans l'éventualité où un projet de développement sur ces terres les empêchait d'exercer leur droit d'exploitation. Ainsi, sur la majeure partie du territoire du Nunavik, le droit d'exploitation des Inuit est entièrement subordonné aux activités « incompatibles » des tiers 1484. Soulignons toutefois que les projets de développement restent soumis aux règles encadrant l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du développement, lesquelles considèrent, comme nous le verrons, les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit 1485.

Nous pensons que le fait pour le gouvernement d'entreprendre ou d'autoriser des activités de développement ou toute autre activité permise par la CBJNQ sur des terres de catégorie II et III, à la condition de respecter les modalités et les limites imposées par cette dernière, ne porte pas atteinte aux droits issus de traité des Inuit au sens de l'arrêt Sparrow<sup>1486</sup>. Il appartiendrait à notre avis au gouvernement, et non aux Inuit, de démontrer que les modalités et les limites définies par la CBJNQ ont été respectées 1487. Dans de telles circonstances, le gouvernement ne serait donc pas tenu de justifier ses actions à la lumière des critères de l'arrêt R. c. Sparrow<sup>1488</sup>. Il ressort en effet clairement de la CBJNQ que les

La définition de la notion de « développement » prévue à l'article 7.2.3 al. 3 de la CBJNQ ne s'applique

qu'aux projets réalisés sur des terres de catégorie II.

1484 *CBJNQ*, articles 7.3.1, 24.3.5 et 24.3.6; G. OTIS, *op. cit.*, note 775, p. 5: « The basic rule of co-existence and conflict resolution applicable [to] category III lands is therefore that Inuit subsistence rights will have to yield to any inconsistent legislation and regulation that governs access to and the use of land. » <sup>1485</sup> Ces règles sont prévues au chapitre 23 de la *CBJNQ*.

<sup>1486</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, par. 31-32. Voir aussi S. PICARD, op. cit., note 54, p. 116.

<sup>&</sup>lt;sup>1487</sup> Voir Première Nation crie Mikisew c. Canada (Ministère du Patrimoine canadien), précité, note 823, pars. 28 à 32; R. c. Marshall (Marshall II), précité, note 1020, par. 19; R. c. Marshall (Marshall I), précité, note 845, pars. 14 et 35 (le juge Binnie) et par. 78 (la juge McLachlin); R. c. Sioui, précité, note 836, p. 1069. 1488 Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, pars. 30-31; R. c. Sparrow, précité, note 627. Tel que l'écrit la Cour suprême dans l'arrêt Mikisew par rapport à la clause du Traité no. 8 reconnaissant le droit de chasse et de piégeage des Autochtones, tout en l'assujettissant « à tels règlements qui pourront être faits de temps à autre par le gouvernement du pays [...] et sauf et excepté tels terrains qui de temps à autre pourront être requis ou pris pour des fins d'établissements, de mine, d'opérations forestières, de commerce ou autres objets » : « Toutes les parties signataires envisageaient que « de temps à autre » des terres cédées seraient « prises » de l'ensemble des terres sur lesquelles les premières nations avaient des droits de chasse, de pêche et de piégeage issus de traité et seraient transférées à

parties signataires envisageaient, dans certaines circonstances et sous réserve des conditions spécifiques imposées par le traité, assujettir le droit d'exploitation des Inuit au droit de la province de prendre des terres à des fins de développement 1489.

Le principe de l'honneur de la Couronne impose néanmoins au gouvernement l'obligation de consulter les Inuit de bonne foi avant de prendre des terres à des fins de développement ou pour toute autre activité susceptible d'affecter le droit d'exploitation, et du fait même la sécurité alimentaire 1490. Du processus de consultation pourra découler, dans certaines circonstances, une obligation d'accommoder les préoccupations et les intérêts des Inuit 1491. L'intensité de l'obligation de consultation et d'accommodement variera toutefois selon le contexte, en fonction notamment de la gravité des impacts de l'action envisagée sur les droits des Inuit et de la nature des droits en cause 1492.

À cet égard, à l'instar de Simon Picard, nous pensons que le droit du Québec de développer les terres du Nunavik est plus restreint sur les terres de catégorie II que sur les terres de catégorie III<sup>1493</sup>. En effet, alors que le droit d'exploitation des Inuit est exclusif sur les terres de catégorie II, il est partagé avec l'ensemble des autres usagers des

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, précité, note 582, par. 168.

l'ensemble des terres sur lesquelles elles n'avaient pas un tel droit. [...] Je suis d'accord avec le juge Rothstein pour dire que les « prises » effectuées subséquemment par la Couronne ne constituaient pas toutes une atteinte au Traité no. 8 devant être justifiée conformément au critère énoncé par Sparrow. [...] Le libellé du traité ne peut annoncer plus clairement des changements à venir. Néanmoins, la Couronne était encore censée gérer le changement de façon honorable. » (pars. 30 et 31).

L'article 7.4.1 al. 2 de la *CBJNQ* affirme clairement que « [...] les droits et garanties accordés aux autochtones en vertu du chapitre 24 de la Convention, sont assujettis aux droits qu'ont le Québec et l'Hydro-Québec ainsi que leurs délégués et toute personne dûment autorisée à développer les terres de catégories III et II, conformément à la loi. » Voir aussi *CBJNQ*, article 7.2.3 et *LRT*, articles 164 et 189.

<sup>&</sup>lt;sup>1490</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823. Dans cet arrêt, la Cour suprême affirme qu'en vertu du principe de l'honneur de la Couronne, les traités comportent non seulement des obligations substantives explicites (par exemple, des droits de chasse, de pêche et de piégeage), mais aussi des obligations procédurales et substantives implicites, y compris l'obligation de consulter de bonne foi les Autochtones avant d'adopter une mesure susceptible d'affecter leurs droits issus de traités et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements à leurs préoccupations et leurs intérêts. Les fondements du principe de l'honneur de la Couronne sont expliqués aux paragraphes 51 et suivants de cet arrêt.

<sup>&</sup>lt;sup>1491</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, par. 56.
<sup>1492</sup> Sur l'obligation de consultation et d'accommodement et sur la gradation de l'intensité de cette obligation en fonction du contexte, voir *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, précité, note 823; *Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, précité, note 887; *Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet*), précité, note 905;

<sup>&</sup>lt;sup>1493</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 116.

ressources fauniques sur les terres de catégorie III. Il n'est d'ailleurs pas anodin de signaler que les terres de catégorie II furent sélectionnées par les Inuit en raison même de leur accessibilité et de leur importance du point de vue de la subsistance 1494.

Un projet de développement économique ne saurait ainsi être réalisé sur des terres de catégorie II dans tous les cas où il existe des solutions de rechange raisonnables sur des terres de catégorie III 1495. En vertu de son obligation de fiduciaire, le gouvernement est tenu d'agir dans le meilleur intérêt des Inuit, ce qui lui impose à notre avis de sélectionner à des fins de développement les terres comportant le moins d'importance aux fins de l'exercice de leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage 1496. Le fait pour le gouvernement de réaliser un projet de développement sur des terres de catégorie II, alors qu'il aurait raisonnablement pu le mettre en œuvre sur des terres de catégorie III, constitue une atteinte aux droits des Inuit devant être justifiée à la lumière des critères de l'arrêt Sparrow<sup>1497</sup>. Mentionnons de plus que l'obligation de consulter et d'accommoder les Inuit pourrait s'avérer plus intense lorsque le projet de développement est réalisé sur des terres de catégorie II plutôt que sur des terres de catégorie III<sup>1498</sup>.

Nous sommes d'avis que les dispositions qui encadrent l'usage par le gouvernement et les allochtones des terres de catégorie II et III, et particulièrement les dispositions qui définissent le droit du gouvernement d'y entreprendre ou d'y autoriser des projets de développement économique, insécurisent dans une certaine mesure la capacité des Inuit d'accéder à long terme à une nourriture saine, suffisante, nutritive et acceptable culturellement.

<sup>1494</sup> Voir l'article 6.2 de la CBJNO. L'article 6.2.2 prévoit que « [I]es sélections des terres de la catégorie II doivent tenir compte de la productivité de la faune des terres, de l'emploi de ces terres pour l'exploitation de la faune, des activités actuelles de développement et de toutes les autres terres nécessaires à un habitat en vue de la protection de la faune, ainsi que de tous les droits existants accordés au moment de la Convention et des projets de développement connus. » <sup>1495</sup> S. PICARD, *op. cit.*, note 54, p. 117.

<sup>&</sup>lt;sup>1497</sup> *R. c. Sparrow*, précité, note 627.

<sup>1498</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, pars. 59 à 67; Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), précité, note 887, pars. 39 à 51; S. PICARD, op. cit., note 54, p. 116-117.

Cette insécurité prend une dimension particulière dans les terres de catégorie II, lesquelles comportent une importance singulière du point de vue de l'exercice des activités de subsistance. En effet, de nombreuses activités pourraient nuire significativement au droit d'exploitation des Inuit sans pour autant en *empêcher* l'exercice. Pensons par exemple au bruit et à la poussière qui pourrait émaner de l'usage intensif par des véhicules lourds d'une route d'accès à un site minier traversant des terres de catégorie III à proximité de terres de catégorie II utilisées intensivement par les Inuit à des fins de subsistance. Or, seul un usage ou une activité qui *empêche* les Inuit d'exercer leur droit d'exploitation leur permettra d'obtenir des terres de remplacement et ainsi d'assurer que le développement économique du territoire n'ait pas pour conséquence d'éroder graduellement l'ancrage foncier des activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit<sup>1499</sup>. Dans l'éventualité toutefois où il était démontré que l'activité en question porte *atteinte* à leur droit d'exploitation, le gouvernement serait tenu de justifier cette atteinte à la lumière des critères de l'arrêt *Sparrow*.

Soulignons par ailleurs que le mécanisme de remplacement de terre ne doit pas être surestimé dans la perspective de la sécurité alimentaire. D'abord, la procédure de remplacement de terre ne garantit pas que les Inuit pourront obtenir des terres aussi productives que celles remplacées du point de vue de l'exploitation de la faune, ni aussi accessibles que les terres prises à des fins de développement <sup>1500</sup>. Il n'existe de plus aucun mécanisme de règlement des différends afin d'assurer que les terres de remplacement offertes par le gouvernement satisferont aux exigences établies par la *CBJNQ*<sup>1501</sup>. Enfin, soulignons que la perte d'accès à un territoire emporte avec elle celle des savoirs qui y sont rattachés, notamment eût égard aux écosystèmes, à la faune et à ses habitats. Ces savoirs contribuent à la productivité des activités de subsistance et ainsi à la sécurité alimentaire des Inuit.

\_

<sup>1499</sup> G. OTIS, *op. cit.*, note 775, p. 5.

<sup>1501</sup> G. OTIS, *op. cit.*, note 775, p. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>1500</sup> *CBJNQ*, article 6.2.2 (critères de sélection des terres de catégorie II) et *CBJNQ*, article 7.2.3 al. 4 et 5 (procédure encadrant le remplacement des terres prises à des fins de développement). Les terres de remplacement, qui doivent être sélectionnées à partir des terres de catégorie III, seront nécessairement moins accessibles pour les membres des villages inuit.

La menace posée à la sécurité alimentaire des Inuit par les droits d'accès du gouvernement et des tiers à leurs territoires ancestraux, notamment à des fins de développement économique, est donc fortement tributaire de la signification qui sera ultimement attribuée aux notions d'« empêchement », d'« incompatibilité » et de « conflit déraisonnable » dans le contexte de la *CBJNQ*<sup>1502</sup>. Les dispositions concernées n'ont encore à ce jour fait l'objet d'aucune interprétation judiciaire. Dans l'éventualité d'un litige entre le gouvernement et les Inuit au sujet de l'application de ces notions, nous pensons qu'il appartiendra au gouvernement et non pas aux Inuit de faire la preuve que les actions contestées ont été entreprises ou autorisées en conformité avec les dispositions pertinentes de la *CBJNQ*<sup>1503</sup>.

L'impact potentiel du développement économique sur la sécurité alimentaire des Inuit doit toutefois encore être évalué à la lumière des règles concernant la gouvernance des terres de catégorie II et III, notamment celles encadrant les processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des projets de développement. Avant de ce faire, nous discuterons brièvement de la vulnérabilité des droits d'accès des Inuit de l'Alaska qui, ne bénéficiant d'aucune protection supralégislative, sont exposés à l'arbitraire gouvernemental ainsi qu'aux contestations judiciaires fondées sur le droit constitutionnel à l'égalité.

<sup>1502</sup> Ia

<sup>&</sup>lt;sup>1503</sup> Voir l'arrêt *R. c. Sioui*, précité, note 836, p. 1072, dans lequel la Cour a imposé à la Couronne le fardeau de prouver que l'occupation qu'elle fait du territoire (en l'occurrence l'utilisation d'un parc de conservation provincial à des fins « d'éducation et de récréation extensive ») ne peut s'accommoder de l'exercice raisonnable du droit des Hurons (soit un droit issu de traité portant sur l'exercice de coutumes ou de rites religieux).

#### 2.2 Des garanties fragiles d'accès aux ressources fauniques en Alaska

### 2.2.1 La vulnérabilité des droits des Inuit à l'arbitraire gouvernemental

Les droits d'accès des Inuit de l'Alaska aux ressources fauniques, tel que nous l'avons vu au dernier chapitre, sont consacrés dans plusieurs lois et règlements des gouvernements fédéral et de l'Alaska, dont l'ANILCA, la MMPA, la MBPA, l'ESA, l'Alaska Fish and Game Code et leurs règlements de mise en oeuvre 1504. À l'instar de toute autre loi ou règlement, ces droits peuvent en tout temps être restreints, voire même éteints, unilatéralement et sans compensation, par les législateurs et gouvernements compétents 1505. Il est par ailleurs souvent reproché aux régimes juridiques encadrant l'exercice des activités de subsistance en Alaska, particulièrement à celui de l'État, d'être excessivement rigides et insensibles aux besoins culturels, sociaux et nutritionnels des usagers locaux 1506. Nous verrons plus loin qu'à cette source d'insécurité s'ajoute la menace, en partie concrétisée, des contestations constitutionnelles des droits spéciaux des Autochtones et des personnes résidant dans les régions rurales de l'Alaska fondées sur le droit à l'égalité. Il s'avère ainsi que les Inuit de l'Alaska ne bénéficient que de faibles garanties de pouvoir accéder en tout temps et durablement aux ressources fauniques nécessaires à leurs économies alimentaires.

L'étendue des pouvoirs respectifs du fédéral et de l'Alaska de restreindre l'exercice des activités de chasse et de pêche des Inuit diffère sensiblement. Si l'État bénéficie d'une marge de manœuvre quasi-illimitée à cet égard, les pouvoirs des autorités fédérales sont étroitement encadrés par la loi. Le gouvernement central, selon les termes mêmes de son mandat, est tenu de considérer, lorsqu'il réglemente les activités de chasse et de pêche de

<sup>&</sup>lt;sup>1504</sup> Supra Troisième partie: 1.2.

<sup>&</sup>lt;sup>1505</sup> En effet, ces droits, créés par la loi, ne peuvent pas être assimilés à des droits de propriété protégés par le  $5^{\text{ème}}$  Amendement de la Constitution américaine. L'*ANILCA* affirme d'ailleurs expressément que « [n]othing in this subchapter shall be construed as – (1) granting any property right in any fish or wildlife or other resource of the public lands [...] » (16 U.S.C. § 3125).

<sup>&</sup>lt;sup>1506</sup> H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 95; J.S. MAGDANZ, C.J. UTHERMOHLE et R. WOLFE, *op. cit.*, note 336, p. 105 à 124.

subsistance sur les terres publiques fédérales<sup>1507</sup>, les besoins culturels, spirituels et nutritionnels particuliers des personnes vivant dans les régions rurales de l'Alaska. Les circonstances suivant lesquelles il lui est possible de restreindre l'accès des usagers aux ressources fauniques à des fins de subsistance sont strictement définies par la loi.

En revanche, le mandat de l'Alaska Board of Fish and Game, inspiré du principe de l'égalité formelle, empêche l'État de tenir compte des besoins et de la situation singulière des différents usagers des ressources fauniques<sup>1508</sup>. L'État jouit ainsi d'une très grande discrétion afin de restreindre l'exercice par les Inuit de leurs activités de subsistance sur le territoire de l'Alaska, notamment en leur imposant des quotas, des saisons limitées de chasse et de pêche et en réglementant strictement les méthodes de prélèvement.

Le mandat des autorités gouvernementales fédérales responsables de la mise en œuvre de l'*ANILCA* consiste à permettre aux personnes vivant dans les régions rurales de l'Alaska, si tel est leur désir, de perpétuer un mode de vie fondé sur la subsistance. La disposition introductive de l'*ANILCA* énonce que:

[I]n order to fulfill the policies and purposes of the Alaska Native Claims Settlement Act and as a matter of equity, it is necessary for the Congress to invoke its constitutional authority over Native affairs and its constitutional authority under the property clause and the commerce clause to protect and provide the opportunity for continued subsistence uses on the public lands by Native and non-Native rural residents <sup>1509</sup>.

Il s'ensuit qu'après avoir considéré les impératifs liés à la conservation des ressources fauniques, la priorité des autorités fédérales consiste à assurer que les personnes vivant au sein des régions rurales puissent accéder aux ressources fauniques afin de combler leurs besoins liés à la subsistance. À l'exception des parcs nationaux et des autres aires de conservation, lesquels sont régis par des dispositions législatives particulières 1510,

<sup>&</sup>lt;sup>1507</sup> Ces terres, rappelons-le, représentent environ 60% de la superficie totale de l'Alaska.

Sur la question des mandats respectifs du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Alaska concernant la protection des activités de subsistance en Alaska, voir S. THÉRIAULT, G. OTIS, G. DUHAIME *et al.*, *loc. cit.*, note 30, p. 69 à 84.

<sup>&</sup>lt;sup>1509</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3111(4). Voir aussi 16 U.S.C. § 3101 (c) (concernant l'impératif des besoins liés à la subsistance dans le contexte de la création d'aires de conservation).

Les conditions particulières d'accès aux parcs nationaux en Alaska sont établies par les dispositions législatives et réglementaires par lesquelles ils ont été créés. Soulignons toutefois que l'*ANILCA* prévoit les

l'*ANILCA* ne permet aux autorités gouvernementales fédérales de restreindre les activités de chasse et de pêche de subsistance des résidants ruraux que dans les cas où une telle mesure s'avère nécessaire pour protéger la viabilité d'une population animale ou encore afin d'assurer l'exercice continu des activités de subsistance<sup>1511</sup>. Contrairement à l'Alaska, le gouvernement fédéral n'est pas tenu par la loi de tenir compte des revendications concurrentes des autres usagers des ressources, tels que les usagers sportifs et commerciaux<sup>1512</sup>.

À ces contraintes aux pouvoirs gouvernementaux s'ajoute la protection des tribunaux fédéraux, qui se sont jusqu'à présent montrés généralement favorables aux revendications et aux besoins des chasseurs et pêcheurs de subsistance. Ils ont notamment interprété l'*ANILCA* comme exigeant que les usages « coutumiers et traditionnels » des ressources fauniques bénéficient d'une priorité *substantielle* (« *meaningful priority* ») sur les autres usages des mêmes ressources. Il en découle que les usages sportifs et commerciaux des ressources fauniques doivent être réglementés de façon à avoir le moins d'impacts négatifs possible sur la subsistance <sup>1513</sup>. Ainsi, sous le régime de l'*ANILCA*, les

r

règles générales suivantes relativement à la chasse et à la pêche dans les parcs fédéraux en Alaska: « All national parks and park monuments in Alaska shall be closed to the taking of wildlife except for subsistence uses to the extent specifically permitted by this Act. Subsistence uses and sport fishing shall be authorized in such areas by the Secretary and carried out in accordance with the requirements of this subchapter and other applicable laws of the United States and the State of Alaska. » (16 U.S.C. § 3126 (a). Voir aussi 16 U.S.C. § 3201). « A National Preserve in Alaska shall be administered and managed as a unit of the National Park system in the same manner as a national park except as otherwise provided in this Act and except that the taking of fish and wildlife for sport purposes and subsistence uses, and trapping shall be allowed in a national preserve under applicable State and Federal law and regulation. Consistent with section 3126 of this title, within national preserves the Secretary may designate zones where and periods when no hunting, fishing and trapping, or entry may be permitted for reasons of public safety, administration, floral and faunal protection, or public use and enjoyment ». Les activités de subsistance sont expressément interdites dans Glacier Bay National Park, Katmai national park et dans une partie importante de Denali national park (50 C.F.R. § 100.3).

ANILCA, 16 U.S.C. § 3114. Voir Ninilchik Traditional Council v. United States, précité, note 1143; Native Village of Quinhagak v. United States, précité, note 1103, p. 395; United States v. Alexander, précité, note 1304, p. 945; Kwethluk IRA Council v. Alaska, 740 F. Supp. 765, 767 (D. Alaska 1990). Voir aussi T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, op. cit., note 1154, p. 29.

<sup>&</sup>lt;sup>1512</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 286, 292-293, 301-302; H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 87; T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, *op. cit.*, note 1154, p. 24 à 30.

Ninilchik Traditional Council v. United States, précité, note 1143; Native Village of Quinhagak v. United States, précité, note 1103; Kwethluk IRA Council v. Alaska, précité, note 1511. Voir aussi D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 292.

méthodes et les pratiques traditionnelles de chasse et de pêche doivent être considérées dans l'élaboration des règlements encadrant l'exercice de la subsistance<sup>1514</sup>.

Dans *Bobby v. Alaska*<sup>1515</sup>, qui fait toujours autorité sur le sujet, la Cour fédérale du district de l'Alaska a défini largement la notion de « priorité rurale » reconnue à l'*ANÎLCA*. Cette décision résulte de la contestation par les résidants de la communauté autochtone de Lime Village d'un règlement de chasse à l'orignal et au caribou adopté par l'Alaska sous l'autorité de l'*ANILCA*<sup>1516</sup>, au motif que les restrictions saisonnières et les quotas imposés par ce règlement avaient pour conséquence de restreindre leurs pratiques de chasse coutumières au point de les empêcher de prélever l'ensemble de la viande dont dépendent les membres du village à des fins alimentaires leurs requérants alléguaient que de telles limites ne pouvaient être imposées aux activités de subsistance que si les usages sportifs et commerciaux des ressources concernées étaient d'abord complètement été éliminés l'518.

La Cour leur donna raison<sup>1519</sup>. Dans un passage singulièrement pertinent du point de vue de la sécurité alimentaire, et qui mérite d'être intégralement cité, la Cour définit les facteurs et les critères devant être considérés par les autorités gouvernementales compétentes lorsqu'elles réglementent l'exercice des activités de subsistance en vertu de l'*ANILCA*:

<sup>&</sup>lt;sup>1514</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 292-293.

<sup>&</sup>lt;sup>1515</sup> Bobby v. Alaska, 718 F. Supp. 764 (D. Alaska 1989).

l'Alaska à l'époque où l'état était toujours responsable de la gestion de la chasse et de la pêche de subsistance sur les terres fédérales de l'Alaska en vertu de l'*ANILCA* (16 U.S.C. § 3115 d)). Sur cette disposition et les circonstances ayant mené le gouvernement fédéral à réaffirmer sa juridiction sur les activités de subsistance exercées sur les terres publiques fédérales en Alaska, voir *supra* Troisième partie: 2.2.2.

Au sujet de la situation particulière de ce village, voir William E. CALDWELL, « 'Reasonable Opportunity' v. 'Customary and Traditional' in Lime Village », (1998) 22(3) *Cultural Survival Quaterly* 64. Cet auteur décrit dans les termes suivant la situation socioéconomique de Lime Village: « Lime Village is a small, remote and isolated Dena'ina Athapascan Indian village located along the upper Stony River (a tributary of the middle Kuskokwim River) west of the Alaska Range. The village has roughly 40-50 residents at any given time, descendants of a semi-nomadic tribe who have inhabited that part of the world since time immemorial. [...] The village has no water and sewer system; and since it continues to be without electricity, freezers are not available for food preservation. There is no village store, and thus the people must obtain food supplements and other supplies by mail, which arrives only once a week by air, weather permitting (which it often doesn't) [...] The people are cash-poor and vitally dependent upon the harvest of wild, renewable resources. » (p. 64)

<sup>&</sup>lt;sup>1518</sup> Bobby v. Alaska, précité, note 1515, p. 768-769.

<sup>&</sup>lt;sup>1519</sup> *Id.*, p. 781-782.

However, the court feels constrained [...] to observe that the Board of Game must in the future proceed with scrupulous care and caution in imposing seasons and bag limits on subsistence hunting. Bag limits and seasons are game management tools which have seen extensive use in Alaska and nationally. These restrictions have typically, if not universally, been used to regulate sport hunting. In this case, bag limits and seasons are being applied to a very different type of game use. In its purest form, the subsistence lifestyle is quite literally the gaining of one's sustenance off the land. Typically, the sport hunter does not go hungry if the season ends without his taking any game or if he has taken and eaten his bag limit. The subsistence hunter who is without meat during a closed season or who has with his family consumed a fixed bag limit will go hungry unless some other game or fish are available and in season. Hunger knows nothing of seasons, nor is it satisfied for long after one's bag limit has been consumed. 1520

La Cour affirma ensuite que le gouvernement doit *justifier* toute restriction aux activités de subsistance des personnes résidant dans les régions rurales de l'Alaska:

If bag limits and seasons are imposed on subsistence hunting, there must be substantial evidence on the record that such restrictions are not inconsistent with customary and traditional uses of the game in question. It must be clear in the record that subsistence uses will be accommodated, as regards both the quantity or volume of use and the duration of the use. Need is not the standard. Again, it matters not that other food sources may be available at any given time or place. The standard is customary and traditional use of game. <sup>1521</sup>

L'ANILCA offre donc aux chasseurs et aux pêcheurs autochtones un régime réglementaire relativement souple, favorisant la réception dans l'ordre juridique fédéral de leurs perspectives et de leurs besoins relatifs à l'exercice de leurs activités de subsistance. Soulignons d'ailleurs que le test de la décision *Bobby*, notamment la question de la priorité et de l'atteinte minimale, n'est pas sans rappeler le test de justification des atteintes aux droits ancestraux et issus de traités développé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Sparrow*<sup>1522</sup>. La protection de la subsistance par l'ANILCA demeure néanmoins bien moindre que celle offerte aux peuples autochtones du Canada par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En effet, sous réserve de considérations de nature politique, il

<sup>&</sup>lt;sup>1520</sup> *Id.*, p. 777.

<sup>1521</sup> Id., p. 778. En obiter dictum, la Cour reprocha également à l'Alaska d'avoir imposé aux résidants de Lime Village des quotas individuels en dépit d'une preuve substantielle du fait que l'orignal et le caribou sont chassés par un groupe restreint d'individus pour ensuite être largement distribués au sein de la communauté. À son avis, « the Board of Game must take care to accommodate the Lime Village tradition of sharing the moose and caribou they take. » (p. 779).

<sup>&</sup>lt;sup>1522</sup> R. c. Sparrow, précité, note 627. Voir supra Troisième partie: 2.1.1.1).

est toujours loisible au Congrès d'abolir unilatéralement et sans compensation la protection offerte aux activités de subsistance offerte par l'*ANILCA*.

Le régime fédéral encadrant la chasse des mammifères marins constitue un autre exemple de système de gestion des ressources fauniques hautement flexible et ouvert aux perspectives des Inuit concernant leurs activités de chasse de subsistance. La *MMPA* prévoit en effet que le gouvernement fédéral ne peut réglementer la chasse aux mammifères marins par les Autochtones de l'Alaska qu'après avoir déterminé, sur la base d'une preuve substantielle (« *substantial evidence* ») et après avis et audition, qu'une espèce ou une population de mammifère marin est menacée ou encore qu'elle se trouve à un seuil critique du point de vue de la conservation 1523. Il est en outre tenu d'abroger son règlement dès lors qu'il estime que la menace à la conservation de l'espèce de mammifère marin concernée n'existe plus 1524.

Mentionnons enfin que tant en vertu de l'*ANILCA* que de la *MMPA*, les Autochtones participent au processus d'élaboration des règlements encadrant leurs activités de chasse et de pêche, notamment par l'intermédiaire des Regional Advisory Councils mis en place en vertu de l'*ANILCA*<sup>1525</sup> et d'autres institutions créées afin d'encadrer la gestion d'espèces particulières, dont l'Alaska Eskimo Whaling Commission<sup>1526</sup> et l'Eskimo Walrus Commission<sup>1527</sup>. Nous verrons au prochain chapitre que la plupart de ces organisations garantissent aux Inuit une participation réelle et effective aux processus décisionnels susceptibles d'affecter l'exercice de leurs activités de subsistance<sup>1528</sup>.

<sup>1523</sup> MMPA, 16 U.S.C. § 1371(b). Dans le contexte de cette loi, les termes « depleted » et « depletion » servent à désigner les cas où le Secrétaire de l'Intérieur, après avoir consulté les conseillers scientifiques de la Marine Mammal Commission, détermine que le nombre de mammifères marins d'une espèce ou d'une population particulière est inférieur à sa « population durable optimale » (« optimum sustainable population »), ou encore les espèces ou les populations de mammifères marins qui se trouvent sur la liste des espèces menacées établie en vertu de l'ESA (16 U.S.C. § 1362 (1)(c)). On trouve notamment sur cette liste plusieurs espèces de phoques et de baleines. Voir, [en ligne] [http://ecos.fws.gov/tess\_public/SpeciesReport.do?groups=A&listingType=L] (juin 2008).

<sup>1524</sup> MMPA, 16 U.S.C. § 1371(b).
1525 ANILCA, 16 U.S.C. § 3115 (a). Au sujet de ces Comités, voir [en ligne] [http://alaska.fws.gov/asm/index.cfm#] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1526</sup> Voir [en ligne] [http://www.uark.edu/misc/jcdixon/Historic Whaling/AEWC/AEWC.htm] (juin 2008).

Voir [en ligne] [http://www.kawerak.org/servicedivisions/nrd/ewc/index.html] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1528</sup> Voir le Chapitre III de la présente partie, portent sur la participation des Inuit à la gestion des ressources fauniques (*infra* Troisième partie: 3.3).

Le régime de gestion des ressources fauniques de l'Alaska est beaucoup moins ouvert à la perspective des Autochtones. Il s'avère par conséquent plus problématique du point de vue de la sécurité alimentaire. Les objectifs de ce régime sont clairement formulés à l'article VIII de la Constitution de l'Alaska, lequel consacre une conception stricte du droit à l'égalité dans l'accès aux ressources naturelles. Cette disposition affirme d'entrée de jeu que « [i]t is the policy of the State to encourage the settlement of its land and the development of its resources by making them available for maximum use consistent with the public interest. » <sup>1529</sup> Elle prévoit ensuite que « [t]he legislature shall provide for the utilization, development, and conservation of all natural resources belonging to the State, including land and waters, for the maximum benefit of its people. »<sup>1530</sup> Enfin, elle garantit que « wherever occurring in their natural state, fish, wildlife, and waters are reserved to the people for common use. »<sup>1531</sup> Suivant ce cadre constitutionnel, l'objectif premier du système étatique de gestion des ressources fauniques est d'assurer la conservation à long terme des ressources afin d'assurer que l'ensemble des usagers puissent accéder sur un pied d'égalité à une quantité adéquate de ressources pour satisfaire leurs besoins – que ces besoins soient de nature commerciale, sportive ou de subsistance 1532.

L'Alaska Fish and Game Code<sup>1533</sup> reconnaît aux chasseurs et aux pêcheurs de subsistance, non pas une priorité de type ANILCA, mais plutôt une « possibilité raisonnable » (« reasonable opportunity ») d'accéder aux ressources fauniques<sup>1534</sup>, c'est-à-dire « an opportunity, as determined by the appropriate board, that allows a subsistence user to participate in a subsistence hunt or fishery that provides a normally diligent participant with a reasonable expectation of success of taking of fish and game. »<sup>1535</sup> La loi prévoit en outre que les activités de chasse et de pêche de subsistance sont assujetties aux règlements

<sup>1529</sup> Alaska Const., Article VIII, § 1.

<sup>1530</sup> Id., Article VIII, § 2.

<sup>1531</sup> Id., Article VIII, § 3.

<sup>&</sup>lt;sup>1532</sup> T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, *op. cit.*, note 1154, p. 28. Voir aussi *Kwethluk IRA Council v. Alaska*, précité, note 1511; *Alaska v. Palmer*, 882 P.2d 386 (Alaska Sup. Ct. 1994); *Alaska v. Kluti Kaah Native Village of Copper Center*, 831 P.2d 1270 (Alaska Sup. Ct. 1992); H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 94 à 100; J.S. MAGDANZ, C.J. UTHERMOHLE et R. WOLFE, *op. cit.*, note 336, p. 105 à 111. <sup>1533</sup> *Alaska Stat.*, § 16.05.

<sup>&</sup>lt;sup>1534</sup> *Alaska Stat.*, § 16.05.258(b)(1)(A). Voir aussi W.E. CALDWELL, *loc. cit.*, note 1517, p. 64.

<sup>1535</sup> Alaska Stat., § 16.05.258(f).

concernant notamment les lieux, les saisons, les méthodes, l'identification des prises, les quotas et le sexe, l'âge et la taille des prises<sup>1536</sup>. La Cour suprême de l'Alaska a jugé que le critère de l'atteinte minimale, guidant l'interprétation des dispositions de l'*ANILCA* encadrant les activités de subsistance, ne s'applique pas en droit étatique. Ainsi, lorsqu'ils réglementent les méthodes de chasse et de pêche, l'Alaska Board of Fisheries et l'Alaska Board of Game ne sont pas tenus de considérer et d'accommoder les « coutumes et traditions » des usagers<sup>1537</sup>.

En pratique, ces institutions gouvernementales ont tendance à interpréter les termes « coutumiers et traditionnels » de façon fort restrictive 1538. Il leur est d'ailleurs souvent reproché de ne pas être suffisamment réceptives aux besoins et à la situation particulière des chasseurs et des pêcheurs de subsistance, par exemple en leur imposant les règlements conçus afin d'encadrer la chasse et la pêche sportives, sans tenir compte de leurs impacts négatifs sur la pratique des activités traditionnelles et coutumières de subsistance 1539. Les règlements de l'Alaska portant sur l'exercice des activités de subsistance ont d'ailleurs fait l'objet de nombreuses contestations judiciaires depuis les vingt-cinq dernières années.

Les décisions judiciaires suivantes illustrent éloquemment la propension de l'Alaska à négliger les besoins particuliers des usagers de subsistance, le plus souvent au bénéfice des usages commerciaux et récréatifs des ressources fauniques. L'affaire *Alaska v. Morry*<sup>1540</sup> concernait la contestation par un chasseur iňupiat de l'application du règlement de l'Alaska concernant l'étiquetage des gros mammifères (« *big-game tag* »), un instrument classique de gestion de la chasse sportive, aux activités de chasse à des fins de subsistance<sup>1541</sup>. À l'origine de cette affaire, Riley T. Morry fut accusé d'avoir chassé un ours grizzly sans avoir préalablement obtenu et apposé l'étiquette réglementaire sur la peau

<sup>&</sup>lt;sup>1536</sup> *Alaska Stat.* § 16.05.258(e).

<sup>&</sup>lt;sup>1537</sup> Alaska v. Morry, précité, note 153, p. 364-365, 370-371.

Voir notamment Native Village of Quinhagak v. United States, précité, note 1103; Alaska v. Kluti Kaah Native Village of Copper Center, précité, note 1532; Alaska v. Morry, précité, note 153; Kwethluk IRA Council v. Alaska, précité, note 1511; Bobby v. Alaska, précité, note 1515; D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 292-293; H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 95 à 98, 149.

op. cit., note 32, p. 292-293; H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 95 à 98, 149.

1539 H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 94 à 100; J.S. MAGDANZ, C.J. UTHERMOHLE et R. WOLFE, op. cit., note 336, p. 105 à 124.

<sup>&</sup>lt;sup>1540</sup> Alaska v. Morry, précité, note 153.

<sup>&</sup>lt;sup>1541</sup> *Id.*, p. 360 à 362.

de l'animal 1542. Il faut savoir que plusieurs Iñupiaq considèrent le fait d'obtenir une telle étiquette préalablement à une expédition de chasse, en tant que manifestation claire de leur intention de tuer un ours, constitue un acte irrespectueux à l'endroit de l'animal. Selon leurs croyances, les ours peuvent sanctionner une telle violation des rapports éthiques chasseurs/animaux en cessant de se donner aux hommes ou encore en menaçant leur campement et leur vie 1543.

La Cour décida que le Board of Game ne pouvait dans les circonstances simplement étendre aux activités de subsistance l'application des règlements encadrant la chasse sportive, la loi exigeant que des règlements distincts soient adoptés afin de réglementer ces différents usages des ressources fauniques 1544. Ce faisant, elle précisa toutefois que dans l'élaboration de tels règlements, l'État n'est pas tenu de considérer les méthodes « traditionnelles et coutumières » particulières aux activités de chasse et de pêche de subsistance 1545.

L'affaire Alaska v. Kluti Kaah Native Village of Copper Center 1546 concernait pour sa part la contestation par les résidants du village autochtone de Kluti Kaah d'un règlement de l'Alaska Board of Game qui limitait la saison de chasse à l'orignal, ouverte tant aux chasseurs sportifs qu'aux chasseurs de subsistance, à une durée de sept jours. Les Kluti Kaah demandèrent à la Cour de leur accorder une injonction préliminaire empêchant l'Alaska de mettre en œuvre son règlement et de remplacer la saison de chasse contestée

<sup>&</sup>lt;sup>1542</sup> *Id.*, p. 360 (voir *Alaska Admin. Code*, tit. 5, § 92.165).

Voir H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 97; Hannah LOON et Susan GEORGETTE, Contemporary Brown Bear Use in Northwest Alaska, Technical Paper No. 163, Alaska Department of Fish and Game, Division of Subsistence, Kotzebue, Alaska, 1989. Tel que l'expliquent ces dernières auteures: « In summary, Inupiag hunters in northwest Alaska believe bears have good hearing regardless of the distance, and hunters must therefore speak carefully about these animals. Knowledgeable hunters advise that the bear's hyoid bone be removed during butchering, and disposed of properly. The head is traditionally left in the field or in camps. Normally, when hunters follow these practices, they believe they will not have bad luck, their camp will not be bothered, and they will not feel threatened by bears in the future. » (p. 35).

Alaska v. Morry, précité, note 153, p. 363-364.
 Id., p. 370: « Analysis of the applicable statutory provisions leads us to the conclusion that the boards have the discretion, but are not mandated, to take into consideration the traditional and customary methods of subsistence takings in their formulation of subsistence regulations. Of controlling significance here is the fact that under AS 16.05.940 (30) the terms "customary and traditional" define how fish and game are used, not how they are harvested, for subsistence purposes. »

<sup>1546</sup> Alaska v. Kluti Kaah Native Village of Copper Center, précité, note 1532.

par une chasse de subsistance d'une plus grande durée exclusivement en leur faveur <sup>1547</sup>. À l'appui de leur requête, ils prétendirent qu'ils subiraient un préjudice irréparable dans l'éventualité où l'injonction ne leur était pas accordée du fait, d'une part, qu'une saison de chasse de sept jours ne serait pas suffisante pour combler l'ensemble de leurs besoins de subsistance et, d'autre part, qu'une saison si limitée les empêcherait de transmettre aux jeunes membres de leur communauté leurs méthodes traditionnelles et coutumières de chasse <sup>1548</sup>.

La Cour supérieure, après avoir considéré la situation particulière des membres du village de Kluti Kaah, accorda l'injonction demandée et imposa à l'État de permettre une saison de chasse de subsistance d'au moins vingt-six jours en faveur des résidants du village de Kluti Kaah<sup>1549</sup>. Quelques jours plus tard, invoquant les arguments formulés par l'Alaska concernant la conservation de la ressource, la Cour compléta son injonction en limitant la chasse des Kluti Kaah à quarante orignaux et en imposant aux chasseurs d'obtenir un permis<sup>1550</sup>.

La Cour suprême de l'Alaska annula par la suite ces injonctions au motif que la Cour supérieure, en rendant son jugement, avait négligé de considérer les intérêts de l'*ensemble* des personnes exerçant leurs activités de chasse à des fins de subsistance (soit, en vertu de l'*Alaska Fish and Game Code*, potentiellement l'ensemble des personnes résidant dans cet État<sup>1551</sup>). Or, selon la Cour, la revendication *potentielle* par d'autres groupes d'usagers d'une saison de chasse à l'orignal aussi étendue que celle accordée au village de Kluti Kaah aurait pour effet d'imposer une pression négative sur la ressource:

Although the forty moose limit imposed by the court may adequately protect the moose population if no other similarly situated groups seek an extended hunting season, the superior court can in no way ensure that others will not seek similar relief. If this distinct possibility, in fact, occurs, we question the Court's acumen, given the procedural and substantive limitations of a trial setting, to accurately determine when the moose population is taxed.

<sup>&</sup>lt;sup>1547</sup> *Id.*, p. 1272.

<sup>1548</sup> *Id.*, p. 1272, n. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>1549</sup> *Id.*, p. 1272.

<sup>1550</sup> *Id.* 

Rappelons qu'en vertu du droit étatique, tous les résidants de l'Alaska peuvent potentiellement être éligibles au bénéfice d'une priorité d'accès aux ressources fauniques pour leurs activités de chasse et de pêche de subsistance (*Alaska Stat.*, § 16.05.258).

[...]

[...] [i]n determining whether to issue a preliminary injunction, the trial court should have considered the threat that multiple injunctions would represent to the moose population and the problems it would create for orderly game allocation. Its failure to do so constitutes an abuse of discretion. <sup>1552</sup>

Enfin, l'affaire *Native Village of Quinhagak v. United States*<sup>1553</sup> concernait la contestation par plusieurs villages autochtones d'un règlement adopté par le gouvernement de l'Alaska interdisant la pêche à la truite arc-en-ciel à des fins de subsistance<sup>1554</sup>. Ce règlement reconnaissait toutefois aux pêcheurs sportifs le droit de prélever cette même ressource<sup>1555</sup>. Quelques mois après l'adoption de ce règlement par l'Alaska, le Federal Subsistence Board, fort de sa compétence sur les terres publiques fédérales et de sa responsabilité de fiduciaire à l'égard des Autochtones, autorisa les résidants des villages requérants à exercer leurs activités traditionnelles de pêche de subsistance, mais seulement dans les eaux *non navigables* des rivières environnantes. L'interdiction imposée par la réglementation de l'Alaska continua donc de s'appliquer sur les eaux navigables, là où s'exerce la majeure partie des activités de pêche de subsistance<sup>1556</sup>. Les villages demandèrent en conséquence à la Cour fédérale de leur accorder une injonction provisoire afin que la réglementation fédérale favorable à la subsistance soit aussi appliquée aux eaux navigables où ils exercent traditionnellement leurs activités de pêche.

La Cour refusa d'accorder l'injonction demandée, au motif que « [...] the hardships attendant to the dispute do not tip in favor of the Villages because the actual harm involved is the collisions of cultures, not the Villages' lack of access to a traditional food source.

<sup>&</sup>lt;sup>1552</sup> Alaska v. Kluti Kaah Native Village of Copper Center, précité, note 1532, p. 1274. Les juges Rabinowitz et Compton, dissidents, auraient pour leur part confirmé l'injonction émise par la Cour supérieure. Ils furent d'avis que le village a réussi à établir que la réglementation de l'Alaska leur porte un préjudice irréparable, en ce que « Kluti Kaah would be denied the opportunity to transmit knowledge of traditional and customary hunting patterns to their children, and that their 1991-92 winter subsistence needs for moose could possibly go unfulfilled. » (p. 1275 à 1278).

Native Village of Quinhagak v. United States, précité, note 1103.

Notons qu'après que les villages aient intenté des procédures judiciaires, mais avant l'audition par la Cour fédérale, l'Alaska Board of Fisheries remplaça le moratoire sur la pêche à la truite arc-en-ciel à des fins de subsistance par un règlement permettant la prise accidentelle de truites arc-en-ciel dans le cadre de la pêche d'autres espèces. Les modifications au règlement ne permettaient cependant pas expressément la pêche de truites arc-en-ciel à des fins de subsistance.

<sup>1555</sup> Native Village of Quinhagak v. United States, précité, note 1103, p. 397.1556 Id., p. 391.

»<sup>1557</sup> Cette décision fut toutefois renversée par la Cour d'appel. Cette dernière constata que la truite arc-en-ciel constitue une source de nourriture importante pour les résidants des villages requérants, et ce, dans les mots de la Cour, « […] especially in the winter, because they retain their fat content and are easy to locate and catch unlike other less dependable food sources. »<sup>1558</sup> À son avis, les requérants ont démontré subir un grave préjudice, compte tenu de l'importance des eaux navigables pour la pêche à la truite arc-en-ciel et du fait que cette ressource constitue une source significative de lipides et de protéines durant la saison hivernale<sup>1559</sup>. La Cour ajouta de plus que les réglementations étatique et fédérale (dans ce dernier cas, par omission) empiètent sur le mode de vie et sur l'identité culturelle des membres des villages concernés<sup>1560</sup>. Elle ordonna en conséquence au gouvernement fédéral de permettre la pêche de subsistance à la truite arc-en-ciel dans les eaux navigables, tout en critiquant sévèrement la tendance des autorités étatiques à favoriser les usages sportifs et commerciaux des ressources fauniques au détriment de la subsistance<sup>1561</sup>.

Cette jurisprudence démontre que l'Alaska fait preuve de peu de sensibilité à l'endroit de la situation particulière des personnes qui comptent sur les ressources fauniques à des fins de subsistance et qu'il tend à favoriser, à leur détriment, les intérêts considérés plus lucratifs de la chasse et de la pêche sportives et commerciales. Ce faisant, l'Alaska nuit à la capacité des personnes qui comptent significativement sur leurs activités de subsistance à des fins alimentaires, tels les Inuit, d'accéder à l'ensemble du poisson et du gibier dont ils ont besoin, soit en leur imposant des outils de gestion des ressources incompatibles avec leurs normes juridiques, leurs coutumes et leurs traditions, ou encore en priorisant les intérêts des usagers sportifs et commerciaux des ressources l'Alaska.

<sup>1557</sup> Id., p. 389.

<sup>1558</sup> *Id.*, p. 391.

<sup>1559</sup> *Id.*, p. 393.

<sup>&</sup>lt;sup>1560</sup> *Id.*, p. 394.

<sup>&</sup>lt;sup>1561</sup> *Id.*, p. 394-395. Tel que l'écrit la Cour: « If the Villages' interpretation of ANILCA is correct, the new state regulations reinforce the state of Alaska's denigration of the importance of subsistence fisheries. » (p. 394).

Voir notamment D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 299 à 301; T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, op. cit., note 1154, p. 12; H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 94 à 98.

Ils ne sont cependant pas les seuls à recourir aux tribunaux et aux instruments de pression politique afin de faire valoir leurs droits et leurs intérêts relatifs aux ressources fauniques. Nous verrons maintenant que les préférences reconnues aux résidants des régions rurales de l'Alaska pour l'exercice de leurs activités de chasse et de pêche de subsistance font l'objet d'une contestation menée par les organisations de chasse et de pêche sportives et de pêche commerciale au nom du droit à l'égalité.

## 2.2.2 Les menaces posées aux droits des Inuit par le droit constitutionnel à l'égalité

La reconnaissance d'une priorité d'accès aux ressources fauniques en faveur des résidants des régions rurales de l'Alaska pour les fins de leurs activités de subsistance est à la source d'un vif mécontentement chez plusieurs chasseurs et pêcheurs sportifs, qui assimilent la priorité rurale à un privilège fondé sur le lieu de résidence et l'ethnicité. Depuis le début des années 1980, certains individus, appuyés par de puissantes associations représentant les intérêts des chasseurs et pêcheurs sportifs (telle que l'Alaska Outdoor Council 1563), ont entrepris de contester systématiquement, au nom du droit constitutionnel à l'égalité, les préférences pour l'accès aux ressources fauniques reconnues par l'ANILCA et les lois de l'Alaska en faveur des personnes résidant dans les régions rurales de l'Alaska. Si leurs recours contre les dispositions de l'ANILCA ont jusqu'à maintenant tous échoués pour des raisons procédurales l'éd, leurs victoires contre l'Alaska infléchissent toujours significativement la gestion intégrée de la faune en Alaska ainsi que la capacité des Autochtones d'accéder à l'ensemble du poisson et du gibier dont ils ont besoin à des fins de subsistance.

Nous avons mentionné, dans le cadre de notre présentation des régimes encadrant l'exercice de la subsistance en Alaska, que des individus et des groupes représentant les intérêts des chasseurs et pêcheurs sportifs ont obtenu dans la décision *McDowell v*.

Voir notamment *Alaska Constitutional Legal Defense Conservation Fund v. Dirk Kempthorne*, 198 Fed. Appx. 601 (9<sup>th</sup> Cir. 2006) [décision non rapportée], cert. denied 127 S. Ct. 1154 (2007) et *Alaska Legislative Council v. Babbitt*, 181 F.3d 1333 (D.C. Cir. 1998).

<sup>&</sup>lt;sup>1563</sup> Cette puissante organisation affiliée à la National Rifle Association représente plus de 12 000 chasseurs et pêcheurs sportifs en Alaska. Elle s'oppose à la priorité rurale pour la chasse et la pêche de subsistance qui violerait à son avis le droit de ses membres à l'égalité dans l'accès aux ressources naturelles. Pour en savoir plus sur cette organisation, voir [en ligne] [http://www.alaskaoutdoorcouncil.org/about.html] (juin 2008).

Alaska<sup>1565</sup> une déclaration de la Cour suprême de l'Alaska selon laquelle la priorité d'accès aux ressources naturelles reconnue par l'Alaska Code of Fish and Game en faveur des personnes vivant dans les régions rurales de l'Alaska violait le droit à l'égalité dans l'accès aux ressources naturelles protégé par l'Article VIII de la Constitution de l'Alaska 1566. Cette décision fut confirmée quelques années plus tard dans l'affaire Alaska v. Morry 1567, dans laquelle la Cour suprême de l'Alaska affirma que tous les citoyens de l'Alaska, peu importe leur lieu de résidence, doivent être éligibles à la priorité pour les activités de chasse et de pêche de subsistance.

Depuis, tel que nous l'avons vu, l'Alaska s'est avéré incapable d'accorder une priorité aux activités de chasse et de pêche de subsistance des personnes vivant en région rurale conformément aux prescriptions de l'ANILCA<sup>1568</sup>. En conséquence, la chasse et la pêche de subsistance sont à présent réglementées par deux régimes juridiques distincts: le fédéral est responsable de la réglementation des activités de subsistance sur les terres qu'il possède en Alaska (soit sur environ 60% du territoire de l'État), alors que l'Alaska Fish and Game Code encadre les activités de chasse et de pêche, quelque soit leur fin, sur les terres de l'État ainsi que sur les terres privées (y compris les terres des corporations autochtones créées par l'ANCSA) 1569. Cette situation est à la source de vives frustrations et

<sup>1565</sup> McDowell v. Alaska, précité, note 153.

<sup>1566</sup> Alaska Const., Article VIII §§ 3, 15 et 17. Soulignons que le premier succès des détracteurs de la priorité rurale fut consacré quelques années plus tôt par la décision de la Cour suprême de l'Alaska dans Madison v. Alaska Department of Fish and Game, précité, note 151. Dans cette décision, la Cour a invalidé les dispositions d'un règlement de l'Alaska qui reconnaissait une « priorité rurale » d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques à des fins de subsistance, au motif que la loi habilitante, qui consacrait une priorité pour la subsistance sans distinction quant au lieu de résidence, ne permettait pas à l'Alaska Department of Fish and Game de restreindre par voie réglementaire la priorité aux seules personnes résidant dans les régions rurales. Suivant cette décision, l'Alaska modifia sa loi de façon à se conformer de nouveau aux exigences de l'ANILCA (Alaska Stat. § 16.05.258 (c) (1986) (modifiée en 1992); 16.05.940 (30) (la version actuelle se trouve à Alaska Stat. § 16.05.940 (33).

<sup>&</sup>lt;sup>1567</sup> Alaska v. Morry, précité, note 153, p. 368. <sup>1568</sup> Voir ANILCA, 16 U.S.C. § 3115 d). Ces décisions judiciaires ne laissent à l'Alaska que deux possibilités afin d'assurer que son système de gestion des ressources fauniques puisse de nouveau se conformer à l'ANILCA et ainsi recouvrer sa juridiction sur les activités de chasse et de pêche de subsistance sur l'ensemble de son territoire: soit amender sa constitution de façon à permettre la reconnaissance d'une « priorité rurale » pour l'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance, ou encore obtenir que le Congrès annule le critère de ruralité sur lequel repose la priorité d'accès aux ressources reconnue par l'ANILCA. Ni l'Alaska ni le Congrès n'ont jusqu'à présent adopté de telles mesures (à ce sujet, voir [en ligne] [http://www.subsistmgtinfo.org/history.htm] (juin 2008).

D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 301-302.

de confusion tant pour les personnes exerçant des activités de subsistance que pour les autorités gouvernementales concernées.

Forts de leur fulgurant succès dans l'affaire *McDowell*, des chasseurs sportifs s'attaquèrent à d'autres mesures législatives et réglementaires visant à accorder une protection particulière aux activités de chasse et de pêche de subsistance. En 1995, dans l'affaire *Alaska v. Kenaitze Indian Tribe*<sup>1570</sup>, ils obtinrent que la Cour suprême de l'Alaska déclare l'inconstitutionnalité de la disposition de l'*Alaska Code of Fish and Game* qui permettait à l'Alaska Board of Fish and Game de considérer la proximité de la résidence des différents usagers aux ressources fauniques afin de restreindre, à des fins de conservation, les activités de chasse de subsistance<sup>1571</sup>. Ce critère avait en effet pour conséquence de favoriser les personnes résidant dans les régions rurales par rapport à celles vivant en milieu urbain, contrairement aux prescriptions de l'Article VIII de la *Constitution de l'Alaska*<sup>1572</sup>.

Plus récemment, dans l'affaire *Alaska v. Manning*<sup>1573</sup>, Kenneth T. Manning, un résidant de la communauté de Girdwood, située dans les environs d'Anchorage, contesta avec succès la validité constitutionnelle de l'un des éléments du « système de points » utilisé par l'Alaska afin de distribuer les permis de chasse de subsistance dans les circonstances où l'accès à la ressource doit être restreint à des fins de conservation<sup>1574</sup>. Depuis *Kenaitze*, la loi permet à l'État d'accorder en priorité les permis de chasse de subsistance en se fondant sur les critères suivants: la dépendance coutumière et directe du chasseur à la ressource visée par la mesure de conservation à des fins de subsistance et la capacité du chasseur d'obtenir de la nourriture dans l'éventualité où l'accès à la ressource

<sup>&</sup>lt;sup>1570</sup> Alaska v. Kenaitze Indian Tribe, précité, note 1153.

<sup>&</sup>lt;sup>1571</sup> *Id.* Soulignons que depuis *McDowell*, la reconnaissance d'une priorité d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques à des fins de subsistance en faveur de l'*ensemble* des résidants de l'Alaska impose une pression accrue sur les ressources fauniques.

<sup>1572</sup> Alaska v. Kenaitze Indian Tribe, précité, note 1153, p. 638. La Cour a appliqué le raisonnement de l'arrêt McDowell, précité, note 153.

<sup>1573</sup> State Dep't of Fish & Game v. Manning, précité, note 1156.

<sup>1574</sup> C'est-à-dire les critères appliqués par l'Alaska afin de distinguer les chasseurs de subsistance lorsqu'une espèce ou une population spécifique de la faune se trouve en quantité si limitée que les besoins de l'ensemble des personnes désirant obtenir un permis de chasse de subsistance ne peuvent être comblés (le « *Tier II subsistence hunting permit point system* »).

était restreint ou éliminé<sup>1575</sup>. Afin d'appliquer ce dernier critère, l'Alaska Board of Game considère l'accès de l'usager à des ressources fauniques autres que celle faisant l'objet d'une mesure de conservation ainsi que le coût des aliments du marché et de l'essence dans la communauté où réside l'usager ou dans ses environs<sup>1576</sup>.

La Cour suprême de l'Alaska a invalidé le facteur fondé sur la capacité de l'usager d'accéder à des ressources fauniques « de rechange » en raison du fait que tel qu'appliqué par le Board of Game, cette disposition réglementaire viole le droit à l'égalité dans l'accès aux ressources naturelles reconnu aux paragraphes 3, 15 et 17 de l'article VIII de la *Constitution de l'Alaska*<sup>1577</sup>. Elle a cependant confirmé la validité des deux autres facteurs, soit le coût des aliments du marché et de l'essence dans la communauté où réside l'usager et dans ses environs. À son avis, ces critères sont strictement formulés de façon à pouvoir mesurer la capacité du chasseur d'obtenir de la nourriture dans l'éventualité où l'accès à la

<sup>&</sup>lt;sup>1575</sup> Alaska Stat. § 16.05.258 (b)(4)(B); Alaska Admin. Code, tit. 5, § 92.062 (a). Le troisième critère, soit la proximité du domicile de l'usager par rapport à la ressource visée par la mesure de conservation, fut déclaré invalide dans Alaska v. Kenaitze Indian Tribe, précité, note 1153.

<sup>&</sup>lt;sup>1576</sup> *Alaska Admin. Code*, tit. 5, § 92.070(b). 1577 State Dep't of Fish & Game v. Manning, précité, note 1156. Selon la Cour, le critère est en soi raisonnable, mais la méthode employée par l'État afin de le mettre en oeuvre ne permet pas véritablement de mesurer la capacité des usagers d'accéder à des ressources fauniques de rechange. Afin de mesurer cette capacité, l'État considère d'abord la proportion de gibier provenant de la population animale spécifiquement visée par la mesure de conservation qui fut consommée par la famille du requérant durant les cinq années ayant précédé la demande de permis. Cette proportion ne peut toutefois excéder le « ratio » calculé à partir de la consommation de la population animale concernée par l'ensemble des membres de la communauté au sein de laquelle réside le requérant. Par exemple, il fut déterminé qu'entre 91 et 100% du gibier consommé par Manning et sa famille durant les cinq années ayant précédé sa demande de permis (pour l'année 2000-2001) provient de la population d'orignaux de Nelchina visée par la mesure de conservation. Suivant ces données, Manning a obtenu le maximum de points possibles pour ce facteur (soit 20 points). Compte tenu du fait qu'un nombre limité de personnes résidant à Girdwood chasse cette population d'orignaux à des fins de subsistance, les points de Manning furent calculés à la baisse en fonction du « ratio » calculé pour sa communauté (soit seulement que 5.77 points). En raison de ce faible pointage, Manning ne put obtenir un permis de chasse de subsistance pour l'année 2000-2001 et ne put donc prélever de cette ressource. Selon la Cour: « The game ration is a structurally infirm and ultimately inaccurate method of measuring applicants' access to alternative food sources. We conclude, therefore, that 5 AAC 92.070 (b)(1) is not closely related to the State's interest in ensuring that Alaskans who need to engage in subsistence hunting are able to do so. As such, the regulation violates sections 3, 15 and 17 of article VIII of the Alaska Constitution. » (p. 1224) La Cour ajoute toutefois la précisjon suivante: « Our holding does not imply that it is impossible for the State to craft a constitutionally acceptable regulation measuring an applicant's alternative sources of game. To name just one possibility, a community cap based directly on the availability of other big game hunts reasonably accessible to a given community would seem to be a more accurate measure than the current regulation. » (Id.).

ressource était restreint ou éliminé et ne discriminent pas les usagers sur le fondement de leur lieu de résidence <sup>1578</sup>.

La protection offerte par des lois *fédérales* à la subsistance des Autochtones et des résidants ruraux en Alaska n'a pas non plus échappé aux contestations constitutionnelles des chasseurs sportifs. En 1997, dans l'affaire *Williams v. Babbitt*<sup>1579</sup>, la Cour d'appel fédérale ouvrit une brèche significative dans le monopole *de facto* des Autochtones sur l'industrie du renne<sup>1580</sup>. Ce recours en révision judiciaire avait pour objet la contestation par un allochtone d'une décision de l'Indian Board of Indian Appeals (IBIA) affirmant que l'*Alaska Reindeer Industry Act*<sup>1581</sup> confère aux Autochtones le *droit exclusif* de pratiquer l'élevage du renne<sup>1582</sup>. La Cour d'appel, renversant la décision de l'IBIA et celle de la Cour fédérale de district l'ayant confirmé, décida que la *Reindeer Act* ne doit pas être interprétée par l'Administration de façon à interdire *complètement* aux allochtones de détenir et d'importer des rennes<sup>1583</sup>. Malgré les principes établis par la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Morton v. Mancari*<sup>1584</sup>, la Cour d'appel jugea en effet une telle interprétation suspecte du point de vue du droit constitutionnel à l'égalité et refusa en

<sup>1578</sup> State Dep't of Fish & Game v. Manning, précité, note 1156, p. 1225.

Williams v. Babbitt, précité, note 1330.

<sup>&</sup>lt;sup>1580</sup> Le renne ne constitue pas un animal sauvage de la faune. Il reste néanmoins pertinent de mentionner cette affaire, qui nous permet d'illustrer que la contestation des droits spéciaux des Autochtones dépasse l'*ANILCA* et la préférence rurale reconnue par le droit de l'Alaska.

<sup>&</sup>lt;sup>1581</sup> Alaska Reindeer Industry Act of 1937, précité, note 1325.

Rappelons que la loi contestée fut adoptée en 1937 afin d'assurer aux Autochtones de l'Alaska, qui vivaient alors une situation de grande pauvreté, une industrie et un moyen de subsistance qui leur permettrait de devenir autonome sur le plan économique tout en conservant leurs traditions et leurs coutumes. Avant l'adoption de cette loi, les éleveurs autochtones, le plus souvent organisés en unités de production familiales, étaient en voie de se trouver anéantis par la compétition des grandes fermes d'élevage dirigées par des allochtones. Le *Reindeer Industry Act* permit au Secrétaire de l'Intérieur d'acquérir les rennes et l'équipement d'élevage détenus par des allochtones et de les redistribuer aux Autochtones. La loi interdit de plus au gouvernement et aux Autochtones de vendre les rennes ainsi acquis à des allochtones (voir 25 U.S.C. §§ 500 et suivantes). Sur l'industrie du renne en Alaska et le *Reindeer Industry Act*, voir T. DILLINGHAM, *loc. cit.*, note 1331.

<sup>1583</sup> Williams v. Babbitt, précité, note 1330.

Voir Morton v. Mancari, 417 U.S. 535 (1974). La Cour d'appel adopta une interprétation fort restrictive de cette décision de la Cour suprême en affirmant que seules les lois qui ont pour objet des intérêts uniquement « autochtones » sont protégées à l'encontre d'une « révision stricte » (« strict scrutiny ») en vertu du droit à l'égalité protégé au Cinquième Amendement de la constitution américaine. À son avis, l'arrêt Mancari ne s'applique pas à l'industrie du renne, puisque celle-ci « in no way relates to native land, tribal or communal status, or culture » (William v. Babbitt, précité, note 1339, p. 664). Pour une critique de cette décision, voir T. DILLINGHAM, loc. cit., note 1331, p. 680-681. A notre connaissance, cette interprétation restrictive de l'arrêt Mancari n'a encore été suivie par aucun autre tribunal.

conséquence d'accorder le niveau de déférence autrement dû aux décisions de l'IBIA<sup>1585</sup>. Elle affirma en conséquence le droit des allochtones d'importer, de posséder et de vendre des rennes et leurs sous-produits<sup>1586</sup>. Les Autochtones subissent depuis lors une vive compétition sur le marché de la viande de renne<sup>1587</sup>.

Mentionnons enfin que des chasseurs et pêcheurs sportifs ont plus récemment tenté de s'attaquer, bien que sans succès, à la validité constitutionnelle de la priorité rurale reconnue à l'*ANILCA* et aux règlements adoptés sous son autorité<sup>1588</sup>. Analysant la priorité rurale à la lumière du critère de révision le plus strict en vertu du *Cinquième Amendement*, la Cour fédérale a jugé que les dispositions de l'*ANILCA* concernant la protection de la subsistance en Alaska « are narrowly tailored to serve a compelling governmental interest. » <sup>1589</sup> Elle insiste particulièrement sur le fait que les résidants des régions urbaines de l'Alaska ne sont pas complètement empêchés de chasser et de pêcher sur les terres publiques fédérales: leurs droits d'exercer de telles activités sont simplement subordonnés à la satisfaction des besoins de subsistance des résidants des régions rurales<sup>1590</sup>.

Tel que l'illustrent ces décisions judiciaires, dénués de protection supralégislative, les droits d'accès des Autochtones de l'Alaska aux ressources fauniques et halieutiques

<sup>1585</sup> Williams v. Babbitt, précité, note 1330, p. 660 à 663. Les critères encadrant la révision judiciaire de décisions de l'Administration publique furent définis dans Chevron USA Inc. v. Natural Resource Defense Council, 467 U.S. 837 (1984). En principe, les agences spécialisées de l'Administration bénéficient de la déférence des tribunaux siégeant en révision judiciaire de leurs décisions.

<sup>1586</sup> Williams v. Babbitt, précité, note 1330, p. 666.

<sup>&</sup>lt;sup>1587</sup> Voir à cet égard T. DILLINGHAM, *loc. cit.*, note 1331.

Alaska Constitutional Legal Defense Conservation Fund v. Dirk Kempthorne, précité, note 1564, et Alaska Legislative Council v. Babbitt, précité, note 1564. Dans la décision Alaska Constitutional Legal Defense Fund, la Cour fédérale d'appel a rejeté dans les termes suivants l'argument des requérants selon lequel les règlements adoptés afin de mettre en oeuvre la priorité rurale prévue à l'ANILCA violent leur droit à l'égalité protégé par le Cinquième Amendement: « Nor does the preference violate the Equal Protection Clause. The classification must satisfy only rational basis review as it involves neither a suspect class nor a fundamental right. [...] The preference for rural Alaskans serves a legitimate government interest. Congress sought to provide continued "opportunity for subsistence uses by rural residents of Alaska" in order to to preserve the "Native physical, economic, traditional, and cultural existence" and the "non-Native physical, economic, traditional, and social existence." [...] Moreover, limiting participation in subsistence hunting to only rural Alaskans is rationally related to Congress's legitimate interest. In conserving Alaska's finite natural resources, Congress has made some progress in preserving the ability of rural Alaskans to rely on subsistence hunting. » (p. 602-603).

<sup>&</sup>lt;sup>1589</sup> Alaska Constitutional Legal Defense Fund v. Dirk Kempthorne, précité, note 1564, p. 13. Ce critère de révision fut affirmé par la Cour suprême dans l'arrêt City of Cleburne v. Cleburne Living Center, 473 U.S. 432 (1985).

<sup>&</sup>lt;sup>1590</sup> The Alaska Constitutional Legal Defense Fund. v. Dirk Kempthorne, précité, note 1564, p. 14.

sont donc vulnérables aux contestations constitutionnelles fondées sur le droit à l'égalité. Soulignons toutefois que les droits spéciaux reconnus en faveur des peuples autochtones dans certaines lois fédérales, telle que l'exception autochtone au moratoire sur la chasse aux mammifères marins, sont à notre avis immunisés à l'encontre de telles contestations judiciaires par la doctrine de l'arrêt *Morton v. Mancari*<sup>1591</sup>. Dans cette affaire, qui avait pour objet la contestation de la constitutionnalité d'une loi reconnaissant aux Autochtones une préférence à l'embauche et dans l'octroi des promotions au sein du Bureau of Indian Affairs, la Cour suprême des États-Unis décida que le fait pour le gouvernement américain d'adopter une mesure réservant un traitement spécial à un peuple autochtone, à la condition d'être rationnellement liée à la réalisation des obligations exceptionnelles du Congrès à l'égard des peuples autochtones, ne constitue pas une discrimination raciale prohibée par le *Cinquième Amendement*. Tel que l'affirme la Cour au sujet des dispositions contestées en l'espèce:

The preference is not directed towards a "racial" group consisting of "Indians"; instead, it applies only to members of "federally recognized" tribes. This operates to exclude many individuals who are racially to be classified as "Indians". In this sense, the preference is political rather than racial in nature. 1592

La sécurité juridique des droits d'accès des Inuit de l'Alaska aux ressources halieutiques et cynégétiques serait donc accrue par l'adoption d'une loi fédérale reconnaissant aux membres des tribus autochtones de l'Alaska, quel que soit leur lieu de résidence, une priorité d'accès aux ressources fauniques pour les fins de leurs activités de subsistance 1593. Afin de concilier cette priorité avec les exigences de la sécurité alimentaire, il s'imposerait toutefois de l'étendre également aux allochtones pouvant démontrer leur dépendance aux ressources fauniques du terroir à des fins alimentaires. Il

<sup>1591</sup> Morton v. Mancari, précité, note 1584.

<sup>1592</sup> Morton v. Mancari, précité, note 1584, n. 24. Suivant cette distinction, la Cour a appliqué à cette loi le « test du lien rationnel » (« rational basis test ») plutôt que celui de la « révision stricte » (« strict scrutiny test »). Sur le droit à l'égalité en droit constitutionnel américain, voir J.E. NOWAK et R.D. ROTUNDA, op. cit., note 970, pp. 632 et ss. Tel que l'affirme Terese Dillingham: « The distinction between tribal and racial classifications is key to the decision. As long as the Court can characterize the benefits to Native American tribes as existing on a government-to-government basis, such treatment can avoid heightened scrutiny. » (T. DILLINGHAM, loc. cit., note 1331, p. 673). Voir aussi Stuart Minor BENJAMIN, « Equal Protection and the Special Relationship: the Case of Native Hawaiians », (1996) 106 Yale Law Journal 537.

<sup>&</sup>lt;sup>1593</sup> Sur l'importance de la subsistance pour nombre d'autochtones vivant dans les régions « urbaines » de l'Alaska, voir M. LEE, *loc. cit.*, note 1161.



# CHAPITRE III. LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET L'IMPÉRATIF D'UNE PARTICIPATION SIGNIFICATIVE ET EFFECTIVE DES INUIT À LA GOUVERNANCE DU TERRITOIRE ET DES RESSOURCES NATURELLES

La marginalisation des peuples autochtones des principales sphères de pouvoir, notamment des processus décisionnels concernant le développement économique du territoire, constitue l'un des principaux obstacles à leur sécurité alimentaire collective. En effet, le développement économique, spécialement les activités d'exploitation des ressources naturelles, constitue l'une des principales menaces aux cultures, aux économies et à la sécurité alimentaire des peuples autochtones 1595. Ces activités exercent de fait dans plusieurs cas une pression significative et néfaste sur l'environnement naturel et les communautés environnantes, en plus d'être trop souvent autorisées et menées au mépris des droits des peuples autochtones et sans même qu'ils soient consultés, ou qu'ils puissent bénéficier des avantages socioéconomiques qui peuvent en découler 1596.

Les peuples autochtones sont en outre souvent exclus des processus décisionnels concernant la gestion de la faune ou n'y jouent qu'un rôle marginal. Or, tel que nous l'avons vu au chapitre précédent, les instruments de gestion de la faune euroaméricains, développés pour la plupart dans le contexte des activités de chasse et de pêche sportives, peuvent entrer en conflit avec les besoins, les pratiques et les croyances des Autochtones qui exercent ces activités à des fins de subsistance. Pensons par exemple à l'imposition de

<sup>&</sup>lt;sup>1595</sup> Sur la menace posée par des projets de développement économique sur les peuples autochtones vivant dans diverses régions du globe, y compris en Amérique du Nord, voir CULTURAL SURVIVAL QUATERLY, Land & Resources in the Americas, Volume 30(4), 2006, [en [http://www.cs.org/publications/CSQ/csq-back.cfm] (juin 2008) et GROUPE INTERNATIONAL DE TRAVAIL POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Droits territoriaux des peuples autochtones, Paris, L'Harmattan, 2005. Voir aussi la littérature sur la justice environnementale, notamment: Robert D. BULLARD (dir.), The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution, San Francisco, Sierra Club Book, 2005; Robert D. BULLARD, « Environmental Racism and 'Invisible Communities' », (1994) 96 West Virginia Law Review 1037; L.W. COLE et S.R. FOSTER, op. cit., note 451. 1596 Voir généralement CULTURAL SURVIVAL QUATERLY, op. cit., note 1695; Theodore E. DOWNING, Jerry MOLES, Ian McINTOSH et al., Indigenous peoples and Mining Encounters: Strategies and Tactics, Londres, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD)/International Institute for Environment and Development, avril 2002; GROUPE INTERNATIONAL DE TRAVAIL POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, op. cit., note 1695; NATIONS UNIES, Rapport Stavenhagen, op. cit., note 450; NATIONS UNIES, Rapport Daes, op. cit., note 443, pars. 66 à 69; Claudia NOTZE, Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada, Toronto, Captus University Press, 1994; Elspeth YOUNG, Third World in the First. Development and Indigenous Peoples, New-York, Routledge, 1995. Voir aussi les textes publiés dans R.B. ANDERSON et R.M. BONE (dir.), op. cit., note 1227.

quotas individuels incessibles aux membres de communautés autochtones au sein desquelles la nourriture du terroir est largement partagée, ou aux restrictions relatives aux méthodes de chasse dans la perspective purement éthique de la chasse sportive, le « *fair chase* », au prix des impératifs d'efficacité et d'opportunité inhérents aux activités de chasse et de pêche de subsistance 1597.

Ces menaces à la sécurité alimentaire peuvent à notre avis être atténuées, voire même éliminées, par une participation réelle et effective des Autochtones aux processus décisionnels relatifs à la gestion et à l'aménagement du territoire et à la gestion des ressources fauniques, y compris aux processus décisionnels concernant la réalisation de projets de développement économique et la création de parcs nationaux et d'autres espaces protégés sur leurs territoires ancestraux.

En outre, dans l'éventualité où un projet de développement économique était réalisé, la sécurité alimentaire des Inuit serait favorisée, à la condition toutefois que le projet soit durable sur le plan environnemental, par leur pleine participation aux bénéfices qui en découlent sur les plans socio-économiques, y compris aux redevances, aux profits et aux emplois durables et bien rémunérés. Les modalités de cette participation devraient de plus être suffisamment flexibles pour permettre aux individus qui le désirent de participer également à l'économie de subsistance, par exemple en organisant les opérations et les horaires de travail de façon à tenir compte du cycle migratoire des animaux et des saisons de chasse et de pêche.

Tel que l'expriment les auteurs d'un rapport portant sur la réglementation de la chasse dans la région nord-ouest de l'Alaska, commentant une disposition réglementaire obligeant les chasseurs à éteindre le moteur de leur embarcation lorsqu'ils chassent le canard: « Too many of these regulations, however, are value-loaded, having nothing to do with the biological well-being of the animals. [...] These regulations have to do with codifying a sport hunting ritual into the form of law. One is tempted to ask whether the duck dies with greater honor, once the "[...] motor has been completely shut off and the boat's progress from the motor's power has ceased. » (Pete SCHAEFFER, Delano BARR et Greg MOORE, « Kotzebue Fish and Game Advisory Committee Regulation Review: a Review of the Game Regulations Affecting Northwest Alaska », dans UNITED STATES DEPARTMENT OF THE INTERIOR, Fish and Wildlife Service, Subsistence Management and Use: Implementation of Title VIII of ANILCA, Anchorage, 1988, p. 18, passage cité dans H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 26). Ce dernier auteur continue comme suit: « As a management tool, making the hunt more difficult may help limit harvests. To a subsistence hunter, however, a dead duck is a dead duck. Controlling harvest by the roundabout means of requiring motors to be shut off is inappropriate because it places an unnecessary burden on a hunter who is trying to feed his family. » (Id., p. 26).

Le présent chapitre a pour objet d'évaluer la participation des Inuit du Nunavik et de l'Alaska aux processus décisionnels concernant la gestion et l'aménagement du territoire et des ressources naturelles. Nous nous intéresserons dans un premier temps à la participation des Inuit aux processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des projets de développement économique. Dans un deuxième temps, nous évaluerons la participation relative des Inuit à la gestion des ressources fauniques au Nunavik et en Alaska. Pour ce faire, il nous faut toutefois mettre au jour les différents critères qui nous permettront d'évaluer la participation relative des Inuit aux processus de cogestion du territoire et des ressources.

### 3.1 L'évaluation de la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et de ses ressources

Les accords de revendications territoriales conclus avec les peuples autochtones dans les régions septentrionales du Canada, y compris au Nunavik, garantissent la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles par la mise en place d'institutions dites de « cogestion »<sup>1598</sup>. De telles institutions ont également été mises en place en Alaska afin d'assurer la participation des citoyens et, dans certains cas, des peuples autochtones en particulier, à la gestion des ressources fauniques. Le terme « cogestion » est aujourd'hui utilisé afin de décrire une vaste gamme d'institutions et de pratiques, de la simple obligation de consulter les communautés touchées par une décision gouvernementale en passant par les arrangements institutionnels complexes impliquant une certaine distribution du pouvoir entre les autorités gouvernementales et les communautés concernées Dans le cadre de la présente étude, nous entendons par « cogestion » l'ensemble des institutions responsables de la gestion du territoire et des ressources

<sup>&</sup>lt;sup>1598</sup> Graham WHITE, « And Now for Something Completely Northern: Institutions of Governance in the Territorial North », dans R.B. ANDERSON et R.M. BONE, *op. cit.*, note 1227, p. 53.

<sup>&</sup>lt;sup>1599</sup> Fikret BERKES, Peter GEORGE et Richard J. PRESTON, *Co-Management: The Evolution of the Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources*, TASO Research Report, Second Series, No. 1, Program for Technology Assessment in Subarctic Ontario, Hamilton, McMaster University, 1991, p. 36; E.J. PETERS, « Organizational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 670; T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 104 à 113.

naturelles au sein desquelles la fonction de gestion est partagée entre les autorités gouvernementales et un et plusieurs groupes autochtones 1600.

La nature, l'intensité et l'effectivité de la participation des Inuit à la cogestion du territoire et des ressources naturelles varient sensiblement selon les différents accords de cogestion. Le présent chapitre a pour objectif d'évaluer dans quelle mesure les Inuit peuvent infléchir les processus décisionnels susceptibles d'affecter leur capacité d'accéder durablement au territoire et à ses ressources et ainsi d'assurer le fonctionnement de leurs économies alimentaires.

L'évaluation de la participation relative des Inuit aux institutions de cogestion exige la considération de divers facteurs. Certains d'entre eux sont purement *formels*, c'est-à-dire qu'ils se dégagent de l'étude des normes juridiques et des cadres administratifs qui régissent les processus décisionnels concernant la gestion du territoire et des ressources naturelles.

D'autres facteurs relèvent toutefois non pas de la structure formelle des institutions de cogestion mais plutôt des pratiques, de la dynamique et de la culture de chacune de ces institutions. Par exemple, l'influence relative des Inuit sur les processus décisionnels susceptibles d'affecter leur sécurité alimentaire pourrait être minée par la *pratique* des autorités gouvernementales de refuser de mettre en oeuvre toute décision d'une institution de cogestion ne correspondant pas aux intérêts de groupes d'intérêts puissants, dont les associations de chasseurs sportifs, les grandes industries et les groupes de défense des droits des animaux<sup>1601</sup>. En revanche, les Inuit pourraient formellement ne bénéficier que de

<sup>1600</sup> T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 105, 112-113. Voir aussi E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 670. Le terme « cogestion » doit selon nous impliquer une certaine institutionnalisation du partage de la fonction de gestion.

<sup>&</sup>lt;sup>1601</sup> Voir par exemple les histoires relatées par Henry P. Huntington concernant la gestion des ressources fauniques en Alaska, par Paul Nadasdy concernant la cogestion des ressources fauniques avec la nation Kluane au sud-ouest du Yukon et par Collin H. Scott et Jeremy Webber sur la chasse sportive du caribou sur le territoire des Cris du Québec régi par la *CBJNQ* (H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 82 à 101; P. NADASDY, *op. cit.*, note 355; Paul NADASDY, « Reevaluating the Co-Management Success Story », (2003) 56(4) *Arctic* 367; C.H. SCOTT et J. WEBBER, *loc. cit.*, note 1045, p. 149).

simples pouvoirs de recommandation mais, en raison d'un contexte politique favorable, exercer malgré tout une influence non négligeable sur les décisions gouvernementales 1602.

Parmi les critères formels d'évaluation de la participation relative des inuit aux processus de cogestion se trouvent d'abord les règles relatives à la composition des institutions concernées, à leur fonctionnement interne et à leur financement. La représentation des Inuit au sein de ces institutions, de même que les règles encadrant la nomination et le rôle de leur président, entretiennent de fait un rapport étroit avec la capacité des Inuit de faire valoir leurs perspectives et d'infléchir les processus décisionnels<sup>1603</sup>. Il en est de même des règles encadrant le fonctionnement général de l'institution, notamment de celles concernant le lieu des réunions, la possibilité de s'exprimer dans une langue autochtone ou de recourir à des services de traduction payés par l'État. Les règles portant sur le financement des institutions de cogestion et des délégations qui y sont représentées influent également sur l'effectivité de la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et des ressources. La pleine participation des Inuit aux processus décisionnels requiert en outre qu'ils soient en mesure de développer leurs propres capacités de recherche afin d'éviter de dépendre des travaux scientifiques accomplis pour le compte de l'État, en plus de pouvoir accéder à l'information pertinente détenue par les institutions publiques et les tiers du secteur privé 1604.

L'évaluation de la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles exige en outre que soient considérés la nature, l'objet et l'étendue des pouvoirs exercés, d'une part, par les institutions de cogestion et, d'autre part, par les

<sup>&</sup>lt;sup>1602</sup> Voir E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 674; F. SEJERSEN, *loc. cit.*, note 278, p. 37.

il 1603 É.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 681; T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 158. Par exemple, dans une étude portant sur les conflits ayant opposé les Cris et le gouvernement du Québec relativement à la chasse sportive au caribou dans le territoire régi par la *CBJNQ*, Collin H. Scott et Jeremy Webber ont rapporté de quelle façon le gouvernement provincial a su tirer parti de sa présidence et du vote prépondérant qui y est attaché afin d'imposer ses préférences sur celles des Cris (C.H. SCOTT et J. WEBBER, *loc. cit.*, note 1045, p. 160).

T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 169. Tel que l'écrit cet auteur, si les institutions de cogestion sont financièrement incapables d'accomplir leurs propres recherches, elles sont à la merci de celles effectuées par les agences gouvernementales et leurs scientifiques, lesquels peuvent choisir la nature de l'information qu'ils veulent bien mettre en évidence. Bien que nous reconnaissons l'importance du droit d'accès des peuples autochtones à l'information, nous n'entendons pas dans la présente thèse analyser le corpus imposant et technique des règles encadrant l'accès à l'information au Canada, au Québec, aux États-Unis et en Alaska.

autorités gouvernementales responsables. En règle générale, les institutions de cogestion exercent soit des fonctions de nature purement consultative, des pouvoirs décisionnels ou un amalgame des deux<sup>1605</sup>. Elles peuvent être appelées à intervenir à différentes étapes du processus décisionnel, ce qui pourra avoir un impact significatif sur leur capacité d'influer sur le contenu des politiques, des lois et des règlements de façon à ce qu'ils reflètent leurs normes, leurs valeurs et leurs priorités. Par exemple, l'obligation des gouvernements de consulter une institution de cogestion à l'étape de la conception des politiques de gestion, plutôt qu'à l'étape précédant directement l'adoption de lois et de règlements, conférera vraisemblablement aux Inuit une influence accrue sur le contenu des normes juridiques qui régiront le territoire et ses ressources.

La hiérarchie des pouvoirs entre les institutions de cogestion et les autorités gouvernementales pourra aussi avoir un impact sur la capacité des Inuit d'infléchir les processus décisionnels concernant leurs territoires ancestraux et ses ressources. Les institutions de cogestion faisant partie intégrante de l'administration publique, leurs recommandations ou leurs décisions doivent généralement, sinon dans tous les cas, être entérinées par le ministre responsable de leur mise en oeuvre 1606. Certains accords de cogestion reconnaissent en outre aux gouvernements la discrétion de passer outre ou de modifier les recommandations ou les décisions des institutions de cogestion relevant de leurs domaines de compétence, leur permettant ainsi d'imposer, au nom de l'« intérêt public », leur perspective sur celle exprimée par les Inuit siégeant au sein du comité 1607.

Pris isolément, ces critères formels, bien que fort instructifs, ne permettent toutefois pas d'évaluer la participation *réelle* et *effective* des Inuit à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles<sup>1608</sup>. D'entrée de jeu, cette participation pourra être favorisée,

<sup>&</sup>lt;sup>1605</sup> *Id.*, p. 159.

<sup>1606</sup> *Id.* 

<sup>&</sup>lt;sup>1607</sup> *Id.*, p. 163.

En effet, tel que l'écrit la professeure Evelyn J. Peters: « [...] clauses and arrangements in the Agreement do not tell the whole story. The meaning of particular phrases may be contested, implementation may be slow or partial, federal and provincial governments may choose not to implement particular elements, and Native peoples may not have the resources to fully participate in the bureaucracy that the agreement created. Evaluating the effectiveness of particular arrangements also requires an examination of instances where particular provisions were put into practice. » (E.J. PETERS, « Environmental Regime », *loc. cit.*, note 44, p. 400).

entravée, ou encore empêchée par un ensemble de facteurs subjectifs, souvent circonstanciels et difficilement mesurables, dont la personnalité des acteurs, leurs affinités ainsi que la culture des institutions concernées 1609. D'autres obstacles à la participation effective des Inuit à la gouvernance du territoire et de ses ressources pourront découler de certaines pratiques institutionnelles, par exemple de la tendance à recourir à un vocabulaire technique et difficilement accessible pour les néophytes, de l'imposition de la langue de travail de la majorité, ainsi que de la tenue récurrente des réunions et des audiences publiques dans des localités éloignées des villages inuit ou encore durant les périodes consacrées par plusieurs aux activités de subsistance.

La participation effective des Inuit aux processus de cogestion exigera enfin une considération véritable et adéquate des normes, des savoirs et des valeurs inuit, et ce à toutes les étapes du processus décisionnel<sup>1610</sup>. Il ne suffit pas à cet égard que l'obligation de considérer les « savoirs traditionnels autochtones » soit inscrite dans les accords de revendications territoriales, dans les lois ou dans les règlements. De fait, nous n'avons connaissance d'aucun instrument juridique précisant ce qu'il faut entendre par « savoirs traditionnels autochtones », ou de quelle façon ces savoirs peuvent et doivent être intégrés aux processus décisionnels<sup>1611</sup>. De nombreuses études portant sur des expériences spécifiques de cogestion ont démontré que le projet consistant à intégrer les savoirs

<sup>1609</sup> Voir généralement P. NADASDY, *loc. cit.*, note 1601. Voir aussi E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 690.

<sup>&</sup>lt;sup>1610</sup> Voir notamment C. NOTZKE, *op. cit.*, note 1596, p. 263 à 298; E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44; E.J. PETERS, « Environmental Regime », *loc. cit.*, note 44; M.G. STEVENSON, *loc. cit.*, note 355; P.J. USHER, « Traditional Ecological Knowledge », *loc. cit.*, note 355, p. 183 à 213; P.F. WILKINSON et M. VINCELLI, *op. cit.*, note 44, p. 262. Par analogie, particulièrement sur la traduction et la manipulation des savoirs autochtones dans le cadre des processus de cogestion, voir P. NADASDY, *op. cit.*, note 355.

<sup>1611</sup> Soulignons qu'il n'existe aucun consensus parmi les spécialistes des sciences sociales sur le contenu et la nature de ces savoirs, ni même sur les termes appropriés pour les désigner. On retrouve notamment les expressions suivantes, chacune porteuse d'une charge normative différente: « savoirs écologiques traditionnels », « savoirs autochtones », « savoirs autochtones traditionnels » et « savoirs locaux ». L'utilisation du terme « traditionnel » est particulièrement contestée, du fait qu'elle semble renvoyer à des savoirs du passé, figés dans le temps et n'ayant aucune pertinence à la résolution des problèmes environnementaux contemporains. Tel que l'exprime Paul Nadasdy: « This [l'utilisation du terme « traditionnel »] allows the dismissal of more recent practice, however consistent it may actually be with local beliefs and values, as "inauthentic", giving non-Aboriginal resource managers and others the power to define what constitutes "authentic" Aboriginal culture and to judge the behaviour of Aboriginal peoples accordingly. » (P. NADASDY, op. cit., note 355, p. 120 et 121. Voir aussi M.G. STEVENSON, loc. cit., note 355, p. 280).

autochtones aux processus décisionnels concernant l'environnement et les ressources naturelles se traduit souvent dans les faits par la marginalisation de ces savoirs, qualifiés de « non scientifiques », encore lorsqu'ils sont considérés comme des « savoirs » selon les critères de validité propre aux paradigmes scientifiques occidentaux<sup>1612</sup>. Dans d'autres cas, les savoirs autochtones sont extraits du contexte social et spirituel de leur production pour ensuite être transformés et distillés de façon à pouvoir les intégrer aux savoirs scientifiques dominants<sup>1613</sup>. L'évaluation de la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles exige donc que soit considéré le traitement de leurs savoirs, de leurs normes et de leurs valeurs dans le cadre des processus décisionnels concernés<sup>1614</sup>.

Ces derniers critères font clairement ressortir les limites de la présente étude. En effet, notre évaluation de la participation des Inuit à la gouvernance du territoire et de ses ressources ne repose pas sur l'observation directe du fonctionnement des institutions concernées (pour utiliser le vocabulaire des sciences sociales, sur une étude de « terrain »). Nous devons en conséquence, tout en restant conscients des limites intrinsèques à notre démarche, nous en remettre aux analyses et aux conclusions d'études accomplies par

<sup>&</sup>lt;sup>1612</sup> Sur les problèmes découlant du projet d'intégration des savoirs autochtones au système étatique de gestion du territoire et des ressources naturelles, voir notamment Peter COLLINGS, « Subsistence Hunting and Wildlife Management in the Central Canadian Arctic », (1997) 34(1) Arctic Anthropology 41; Harvey A. FEIT, « Reflections on Local Knowledge and Institutionalized Resource Management: Differences, Dominance and Decentralization », dans Louis-Jacques DORAIS, Murielle NAGY et Ludger MÜLLER-WILLE (dir.), Aboriginal Knowledge in the North, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998, p. 123; Henry P. HUNTINGTON, « Using Traditional Ecological Knowledge in Science: Methods and Applications », (2000) 10(5) Ecological Applications 1070; M. NUTTALL, loc. cit., note 357, p. 21; Evelyn J. PETERS, « Views of Traditional Ecological Knowledge in Co-Management Bodies in Nunavik, Quebec », (2003) 39(208) Polar Record 49 [ci-après: « Views »]; Andrea PROCTER, « Traditional Environmental Knowledge: An Analysis of the Discourse », dans Jill OAKES, Rick RIEWE, Skip KOOLAGE et al. (dir.), Aboriginal Health, Identity and Resources, Winnipeg, Department of Native Studies and Zoology, University of Manitoba, 2000, p. 150; F. SEJERSEN, loc. cit., note 278, p. 37; Marc G. STEVENSON, « The Possibility of Difference: Rethinking Co-Management », (2006) 65(2) Human Organization 167; P.J. USHER, « Traditional Ecological Knowledge », loc. cit., note 355; George W. WENZEL, « Traditional Ecological Knowledge and Inuit: Reflections on TEK Research and Ethics », (1999) 52(2) Arctic 113.

Les savoirs autochtones jouent alors un rôle purement instrumental, au service du paradigme scientifique occidental auquel ils doivent pouvoir s'harmoniser. Ces savoirs sont ainsi transformés en simples « artéfacts ». À ce sujet, voir généralement P. NADASDY, *loc. cit.*, note 1601.

La façon dont sont appréhendés et traités les savoirs, les normes et les valeurs inuit dans le cadre de la cogestion du territoire et des ressources fauniques constitue en ce sens un indicateur du pouvoir relatif des Inuit au sein des institutions concernées. Tel que l'exprime Frank Sejersen: « It is often stated that knowledge is power but the opposite is also true: power is knowledge. This implies that the hierarchy of power determines the kind of knowledge which can be seen as correct, useful and valuable. The hierarchy of power is, as Foucault would say, a "regime of truth" » (F. SEJERSEN, *loc. cit.*, note 278, p. 39).

d'autres chercheurs, anthropologues et sociologues, au sein des institutions visées par notre étude.

Un ensemble complexe, voire parfois enchevêtré, d'institutions et de processus furent mis en place en Alaska et au Nunavik par divers instruments juridiques afin notamment de minimiser les impacts du développement sur l'environnement et sur les sociétés Inuit et de garantir la participation de ces derniers à la gestion des ressources fauniques récoltées à des fins de subsistance. Nous nous intéresserons maintenant aux institutions responsables de la gestion et de l'aménagement du territoire au Nunavik et en Alaska, et plus particulièrement aux processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des projets de développement économique.

## 3.2 La participation des Inuit à la gouvernance du territoire et l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du développement

## 3.2.1 L'évaluation des impacts environnementaux et sociaux des projets de développement économique au Nunavik

Les territoires ancestraux des Inuit du Nunavik regorgent de ressources naturelles convoitées par les gouvernements et les industries. De nombreux projets industriels majeurs ont d'ailleurs été réalisés dans ces territoires depuis la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Mentionnons par exemple la mine de nickel et de cuivre de Raglan, située dans l'Ungava entre les communautés de Salluit et de Kangiqsujuaq. Cette mine, qui s'étend d'est en ouest sur une distance de 50 kilomètres, est exploitée par la multinationale Falconbridge et emploie 82 Inuit, soit environ 16% du total des employés<sup>1615</sup>. Les résidus miniers, la poussière qui s'en échappe et les risques de lixiviation d'acide sont source d'inquiétudes pour les autorités du Nunavik et les communautés avoisinantes, bien que la Société Makivik ait souligné dans un récent rapport les progrès réalisés par la compagnie dans la réduction des impacts sur l'environnement<sup>1616</sup>. D'autres projets de développement

<sup>&</sup>lt;sup>1615</sup> SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport d'exercice de la Société Makivik 2005-2006*, Kuujjuaq, Québec, 2007, p. 90. Il est possible d'obtenir une copie de ce rapport directement auprès de la société Makivik, [en ligne] [http://www.makivik.org/fr/index.asp] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1616</sup> *Id.*, p. 90. Les Inuit du Nunavik sont bien au fait des impacts environnementaux susceptibles de résulter du développement minier, particulièrement lorsque ce développement n'est pas suffisamment encadré et

susceptibles d'altérer considérablement l'environnement des Inuit font présentement l'objet d'études de préfaisabilité par le gouvernement du Québec, dont le développement du potentiel hydroélectrique des rivières du Nunavik et de la puissance marémotrice de la Baie d'Ungava<sup>1617</sup>.

La réalisation de ces projets est toutefois subordonnée aux termes de la CBJNO et de l'ARTIN, notamment à des procédures d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du développement 1618. L'ARTIN a en outre créé la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik (CARMN), une institution gouvernementale ayant pour principale responsabilité d'élaborer des plans d'aménagement de la région marine du Nunavik 1619. Nous verrons que ces régimes juridiques garantissent aux Inuit, bien que suivant une intensité et des modalités variables, le droit de participer aux processus décisionnels concernant les projets de développement susceptibles de comporter des impacts indésirables sur leur économie, leur société et leur culture.

La présente sous-section a pour objet d'évaluer le pouvoir relatif exercé par les Inuit au sein des processus décisionnels concernant le développement économique du territoire et des ressources naturelles du Nunavik. En d'autres termes, nous entendons évaluer dans quelle mesure les Inuit peuvent assurer que le développement futur du

surveillé. En effet, il reste plus d'une centaine de sites miniers abandonnés au Nunavik qui contaminent la terre et les cours d'eau environnants (voir généralement Gérard DUHAIME et Robert COMTOIS, Inventory and Characteritisation of Abandoned Mining Exploration Sites in Nunavik. Pilot Project, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2000).

<sup>&</sup>lt;sup>1617</sup> Voir à cet égard l'*Entente Sanarrutik* de 2002, *op. cit.*, note 189.

Dans la présente section, nous référons génériquement à ces processus par l'expression « processus » ou « procédure » « d'évaluation environnementale ». Les processus d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux du développement économique applicables au Nunavik se trouvent principalement au chapitre 23 de la CBJNO (tel que modifié par la CC1, précité, note 1285), au chapitre 7 de l'ARTIN et aux articles 168 à 205 de la Loi sur la qualité de l'environnement, précité, note 40, à la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, c. 37, au Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie James et du territoire québécois, R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 11. Sur l'évaluation environnementale, voir généralement Pierre ANDRÉ, Claude E. DELISLE et Jean-Pierre RÉVÉRET, L'évaluation des impacts sur l'environnement: processus, acteurs et pratiques, 2e éd., Montréal, Presses Internationales Polytechnique, 2003 et Jean BARIL, Le BAPE devant les citoyens. Pour une évaluation environnementale au service du développement durable, Québec, Presses de l'Université Laval, Québec, 2006. Jean Baril définit l'évaluation des impacts environnementaux comme « un processus d'examen et de négociation de l'ensemble des conséquences d'un projet, incluant les politiques, programmes et plans sur les multiples éléments (naturels et humains) de son milieu d'insertion. » (voir la p. 25).
<sup>1619</sup> ARTIN, article 6.4.1 a) et b).

territoire soit conforme à leurs aspirations, à leurs valeurs et à leurs besoins, notamment ceux qui se rapportent à leurs économies alimentaires. Nous nous intéresserons d'abord aux institutions créées par la *CBJNQ* en 1975, pour ensuite étudier celles mises en place plus récemment par l'*ARTIN*. Nous terminerons cette sous-section en mentionnant brièvement les changements qui pourraient être apportés à ces régimes (ainsi qu'à la participation relative des Inuit à la gouvernance du territoire) advenant la conclusion d'un accord sur l'autonomie gouvernementale au Nunavik.

#### 3.2.1.1 Les institutions créées par la CBJNQ en 1975

La *CBJNQ* a établi deux régimes d'évaluation environnementale distincts, l'un provincial et l'autre fédéral, auxquels sont soumis les projets de développement sur le territoire du Nunavik<sup>1620</sup>. Aux fins de ces régimes, les termes « développement » et « projets de développement » désignent « [...] tous travaux, entreprise, structure, exploitation ou développement industriel pouvant toucher l'environnement ou la population de la Région [...] »<sup>1621</sup>. Cette définition couvre donc un vaste éventail de projets.

Ces régimes ont pour objet de concilier les deux grands principes directeurs de la *CBJNQ*, soit le besoin du Québec « d'utiliser les ressources de son territoire – de tout son territoire – à l'avantage de toute sa population » et la nécessité de « reconnaître les besoins

<sup>1620</sup> Soulignons que l'étude de la composition et du fonctionnement des institutions mises en place par la CBJNQ et par l'ARTIN pourrait faire en soi l'objet d'une thèse de doctorat. L'analyse qui suit se limite donc aux éléments essentiels des régimes juridiques concernés, dans leurs rapports avec la capacité des Inuit d'infléchir les processus décisionnels relatifs à la gestion des ressources fauniques. Pour une étude détaillée de l'évaluation environnementale au Nunavik, voir Marie-Josée VERREAULT, « Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie: le régime québécois », (2001) 42 Cahiers de Droit 215 [ci-après « Première partie »] et Marie-Josée VERREAULT, « Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Deuxième partie: le régime québécois et les chevauchements juridictionnels », (2001) 42 Cahiers de Droit 1013 [ci-après « Deuxième partie »].

<sup>1621</sup> CBJNQ, article 23.1.1. Voir aussi l'article 131(11) de la LQE. Le chapitre 23 de la CBJNQ fut traduit sous forme législative aux articles 181 à 213 de la LQE. Selon Marie-Josée Verreault, les projets de développement qui ne sont susceptibles d'affecter que de façon minime ou négligeable l'environnement ou le milieu social des Inuit ne seraient pas soumis au processus d'évaluation environnementale du chapitre 23. À son avis, l'expression « projet de développement » désigne donc « toute activité concrète à la condition qu'elle ne nuise à l'environnement ou au milieu social des Inuits que de façon plus que minime ou négligeable, et ce, que sa finalité soit industrielle, commerciale, domestique ou écologique. » (M.-J. VERREAULT, Première partie, loc. cit., note 1620, p. 234 et 238, référant par analogie à la règle de minimis affirmée par la Cour suprême dans Ontario c. Canadien Pacifique Ltée, [1995] 2 R.C.S. 1031, pars. 22 et 23.

des autochtones, tant des Cris que des Inuit, dont la culture et le mode de vie diffèrent de la culture et du mode de vie des autres québécois. » <sup>1622</sup> À cette fin, ils visent d'une part à protéger les ressources sur lesquelles reposent en partie les droits, la culture et les économies des Autochtones et, d'autre part, à affirmer le droit des gouvernements de réaliser des projets de développement économique sur le territoire régi par la *CBJNQ* <sup>1623</sup>. Nous décrirons d'abord les principales caractéristiques des régimes québécois et fédéral, pour ensuite les évaluer au regard des exigences de la sécurité alimentaire des Inuit.

### a) Le régime québécois d'évaluation environnementale

Trois autorités sont principalement responsables de la mise en oeuvre du régime provincial d'évaluation environnementale, soit l'« administrateur du Québec » <sup>1624</sup>, le sousministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs <sup>1625</sup> et la Commission de la qualité de l'environnement Kativik [ci-après « CQEK » ou « la Commission »].

Cette dernière fut créée afin d'accorder aux Inuit un statut particulier dans le fonctionnement du régime d'évaluation environnementale<sup>1626</sup>. Elle est composée de neuf membres, dont cinq sont nommés par le Québec, y compris le président, et quatre par

<sup>&</sup>lt;sup>1622</sup> CBJNQ, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XX.

<sup>1623</sup> Id., article 23.2.2. La CBJNQ énumère un ensemble de principes directeurs devant guider la mise en oeuvre de ces régimes par les gouvernements responsables ainsi que par les organismes chargés de l'évaluation et de l'examen des projets de développement. Parmi ces principes se trouvent « la protection des autochtones, de leurs sociétés et de leur économie » et « de leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage », « la protection des ressources fauniques, du milieu physique et biologique et des écosystèmes », « la participation des autochtones et des autres habitants de la région à l'application de ce régime », « les droits et intérêts, quels qu'ils soient, des non-autochtones » et, enfin, « le droit de procéder au développement qu'ont les personnes agissant légitimement dans la Région, conformément aux dispositions de la Convention. » (article 23.2.4).

L'administrateur provincial est, dans les faits, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (*CBJNQ*, article 23.1.6).

 $<sup>^{1625}</sup>$  En vertu de l'article 210 de la LQE, le ministre a dévolu l'exercice de certains de ses pouvoirs, devoirs et fonctions à son sous-ministre, dont ceux prévus aux articles 189, 190, 191, 192, 195, 196, 200, 203 et 204 de la LQE (M.-J. VERREAULT, Première partie, loc. cit., note 1620, p. 226, n. 31).

<sup>&</sup>lt;sup>1626</sup> *CBJNQ*, articles 23.2.2 c) et 23.3; *LQE*, articles 181 à 186; Robert DAIGNEAULT, « L'évaluation des impacts sur l'environnement: sept procédures, un droit en pleine effervescence », dans BARREAU DU QUÉBEC, Service de la Formation permanente, *Développements récents en droit de l'environnement 1992*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1992, p. 193, 200.

l'Administration régionale Kativik [ci-après « ARK »]<sup>1627</sup>. Au moins deux des membres nommés par l'ARK sont des Inuit vivant au Nunavik<sup>1628</sup>. Les décisions de la CQEK sont prises à la majorité des voix exprimées à toute séance, chaque membre bénéficiant d'un vote<sup>1629</sup>. Le président ne vote toutefois qu'en cas d'égalité<sup>1630</sup>.

Le secrétariat de la CQEK, qui se trouve à Kuujuuaq, est financé par le Québec <sup>1631</sup>. En principe, à l'exception du président, les membres nommés par le Québec ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure déterminés par le gouvernement <sup>1632</sup>. Ils ont cependant le droit d'être indemnisés pour les dépenses qu'ils encourent dans l'exercice de leurs fonctions <sup>1633</sup>. L'ARK est pour sa part responsable de la rémunération des membres qu'elle a nommés <sup>1634</sup>. Lorsqu'ils le jugent nécessaire, la CQEK ou ses membres peuvent retenir, aux frais de la Commission, les services de spécialistes <sup>1635</sup>. Soulignons que le financement de la CQEK serait généralement considéré suffisant pour assurer son bon fonctionnement <sup>1636</sup>.

La responsabilité première de la CQEK consiste à « administrer » et à « surveiller » le processus d'évaluation et d'examen des répercussions environnementales et sociales des projets de développement *qui relèvent de la compétence provinciale* <sup>1637</sup>. L'assujettissement de projets de développement particuliers au processus

<sup>&</sup>lt;sup>1627</sup> Soulignons toutefois que la nomination du président par le Québec doit être approuvée par l'Administration régionale Kativik (*CBJNQ*, article 23.3.3; *LQE*, article 182). Pour qu'il y ait quorum à toute séance de la CQEK, cinq membres doivent être présents, dont au moins deux membres nommés par l'ARK et au moins deux membres nommés par le Québec (*CBJNQ*, article 23.3.5).

<sup>&</sup>lt;sup>1628</sup> Ou encore un Inuit et un Naskapi: *CBJNQ*, article 23.3.3; *LQE*, article 182.

<sup>&</sup>lt;sup>1629</sup> *CBJNQ*, article 23.3.9.

<sup>&</sup>lt;sup>1630</sup> *Id.*, article 23.3.3 al. 2.

Les coûts d'opération de la CQEK sont entièrement assumés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Le ministère prévoit au budget de la CQEK une aide financière afin de permettre aux membres de la Commission nommés par l'ARK de participer aux réunions. Voir [en ligne] [http://www.mddep.gouv.qc.ca/evaluations/cqek.htm] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1632</sup> CBJNQ, article 23.3.6; LQE, article 182 al. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>1633</sup> *Id*.

<sup>&</sup>lt;sup>1634</sup> *CBJNO*, article 23.3.6; *LQE*, article 182 al. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>1635</sup> CBJNQ, article 23.3.7; LQE, article 185 al. 2. Pour ce faire, les membres doivent toutefois obtenir l'autorisation de la CQEK.

<sup>&</sup>lt;sup>1636</sup> E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 685.

<sup>&</sup>lt;sup>1637</sup> CBJNQ, article 23.3.2. Sur l'application des règles du partage fédératif des compétences dans le cadre des régimes d'évaluation environnementale prévus à la CBJNQ, voir les décisions Moses c. Canada (Procureur général) (C.A.), précité, note 837 et Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral), précité, note 837, aux pages 529 et 530. Suivant la décision de la Cour fédérale Bande d'Eastmain, confirmée

d'évaluation environnementale est déterminé suivant le mécanisme fort répandu en la matière des listes « d'inclusion » et « d'exclusion », accompagnées d'une procédure consistant à disposer des projets qui ne se retrouvent sur aucune d'entre elles <sup>1638</sup>. Autrement dit, les parties à la *CBJNQ* ont négocié une liste de projets obligatoirement soumis <sup>1639</sup> à la procédure d'évaluation et d'examen ainsi qu'une liste de projets qui en sont

sur ce point par la récente décision Moses de la Cour d'appel du Québec, c'est la nature du projet qui déterminera laquelle des procédures fédérale ou provinciale est applicable à un projet de développement particulier. Le fait qu'un projet de compétence provinciale ait des répercussions sur des domaines relevant de la compétence fédérale, tels les pêcheries, les oiseaux migrateurs et les « Indiens » et les « terres réservées aux Indiens », n'a en principe aucune incidence sur la détermination du palier de gouvernement compétent pour évaluer les répercussions environnementales et sociales du projet (par analogie, voir aussi la décision de la Cour suprême du Canada dans Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), précité, note 1373). Soulignons toutefois qu'il est possible qu'un projet fasse l'objet du processus soit fédéral ou provincial d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux et sociaux prévu à la CBJNQ, en plus d'un second processus d'examen établi par une autre loi par ailleurs compatible avec la CBJNQ. Selon la Cour d'appel, la seule existence d'un « déclencheur externe valide » d'une procédure d'examen des impacts environnementaux, c'est-à-dire d'une procédure d'examen s'imposant en vertu de règles d'assujettissement prévues par une loi d'application générale, ne serait pas incompatible avec la CBJNQ. Dans le cas toutefois où la procédure en tant que telle était incompatible avec celle de la CBJNQ, cette dernière l'emporterait. Ainsi, dans la décision Moses, la Cour d'appel a jugé qu'un projet de mine, relevant de par sa nature des compétences de la province, doit faire l'objet tant d'un processus provincial que d'un processus fédéral d'examen des impacts. Alors que la procédure provinciale est déclenchée par les dispositions de la CBJNQ, un processus fédéral d'examen s'impose en vertu de la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, précité, note 1618. Toutefois, la procédure prévue à la Loi canadienne étant incompatible avec la procédure fédérale prévue à la CBJNO, eut égard notamment à l'intensité de la participation des Autochtones, la CBJNO doit l'emporter. Ainsi, le projet de mine sera assujetti au processus fédéral d'évaluation environnementale prévu à la CBJNQ, mais en vertu d'une loi d'application générale et non pas aux termes de la Convention (voir Moses c. Canada (Procureur général) (C.A.), précité, note 837, par. 192). Jusqu'à présent, il est estimé qu'environ 90% des projets qui se réalisent dans le Nord du Québec sont analysés en vertu de la procédure provinciale d'évaluation des examens. Le comité d'examen fédéral est resté inactif jusqu'à la fin des années 1990, à l'exception de l'examen du projet hydroélectrique Grande-Baleine (dont la réalisation fut suspendue indéfiniment par le Québec en 1994: voir à ce sujet E.J. PETERS, « Environment Regime », loc. cit., note 44, p. 400 à 413). Depuis l'année 2000, le comité a été responsable de l'examen de divers projets d'infrastructures maritimes (Michael BARRETT, « L'environnement dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois: une perspective inuit », dans A.-G. GAGNON et G. ROCHER (dir.), op. cit., note 665, p. 123; Daniel BERROUARD, « Le régime de protection de l'environnement », dans A.-G. GAGNON et G. ROCHER (dir.), op. cit., note 665, p. 103; M.J. VERREAULT, Deuxième partie, loc. cit., note 1620, p. 1015-1016).

<sup>1638</sup> Voir généralement M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 238 à 250.

Les projets automatiquement soumis à la procédure d'évaluation et d'examen sont présumés comporter des impacts significatifs sur l'environnement et les sociétés. On y trouve notamment l'exploitation minière, l'emplacement et l'exploitation d'importants bancs d'emprunt et de carrières, la production d'énergie (y compris de centrales hydroélectriques ou électronucléaires), les services communautaires et municipaux (par exemple les systèmes de traitement des eaux usées, les égouts, la collecte et l'élimination des déchets solides, les projets de parcs et de réserve écologique et les pourvoiries destinées à recevoir simultanément trente personnes ou plus) et, enfin, les infrastructures liées au transport (dont les routes d'accès aux localités, les installations portuaires et les aéroports). Voir l'annexe 1 du chapitre 23 de la *CBJNQ* et l'annexe A de la *LQE*). Au sujet des projets hydroélectriques, voir cependant le chapitre 8 de la *CBJNQ*, qui prévoit des règles particulières à la réalisation de certains projets hydroélectriques majeurs, soit ceux des complexes La Grande, Nottaway-Broadback-Rupert et Grande Baleine. Ces projets sont soit exemptés complètement de la procédure du chapitre 23 ou encore n'y sont assujettis qu'en ce qui concerne les impacts environnementaux

obligatoirement soustraits<sup>1640</sup>. Tout autre projet se situe dans une « zone grise » et leur assujettissement au processus d'évaluation et d'examen des impacts est décidé au cas par cas par la CQEK, suivant une procédure dite de « tamisage » <sup>1641</sup>.

La décision de la CQEK d'assujettir ou non un projet à la procédure du chapitre 23 est en principe finale, sous réserve d'un recours en révision judiciaire devant la Cour supérieure du Québec 1642. Il est toutefois loisible au gouvernement, lorsqu'il le juge nécessaire dans l'« intérêt public », de soustraire un projet à l'ensemble ou à une partie de la procédure d'évaluation des répercussions 1643. La discrétion du gouvernement à cet égard est très large, la notion « d'intérêt public » étant équivoque et subjective 1644. Ce pouvoir

du développement. Les Inuit ne peuvent donc en empêcher la réalisation en invoquant simplement leurs répercussions sociologiques.

Les projets automatiquement *soustraits* de la procédure d'évaluation sont généralement ceux présumés n'avoir que des effets négligeables ou facilement contrôlables sur l'environnement et le milieu social des Inuit. Voir les articles 23.3.12 et 23.3.13 de la *CBJNQ*, les annexes 1 et 2 du chapitre 23 de la *CBJNQ*, l'article 188 de la *LQE* ainsi que ses annexes A et B. Voir aussi généralement M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 242. On trouve par exemple la mise en place par les Inuit d'installations temporaires servant à l'exploitation des ressources fauniques, la construction de station-services, d'établissements scolaires et d'immeubles destinés à des fins administratives. Soulignons que ces listes n'ont subies que des modifications mineures depuis 1975. Ces modifications ont portées plus particulièrement sur les seuils d'assujettissement de certains projets. Mentionnons que la *CBJNQ* prévoit que les listes d'inclusion et d'exclusion doivent être réexaminées *conjointement* par le Québec et l'ARK tous les cinq ans et, s'il y a lieu, être mises à jour ou modifiées à la lumière des progrès technologiques, des nouvelles circonstances et de l'expérience acquise dans l'application du régime d'évaluation environnementale (*CBJNQ*, articles 23.3.12 al. 2 et 23.3.13 al. 2). Le gouvernement ne peut donc modifier les listes unilatéralement, par exemple afin de satisfaire aux pressions de lobbies économiques (M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 242 à 247).

<sup>&</sup>lt;sup>1641</sup> *CBJNQ*, article 23.3.14; *LQE*, article 192. Mentionnons que la plupart des projets soumis à la procédure de tamisage font l'objet d'une attestation de non assujettissement. Dans son étude sur le régime environnemental du chapitre 23, Marie-Josée Verreault révèle qu'en date du 9 septembre 2000, 63 des 66 projets soumis à la procédure de tamisage de la CQEK ont reçu un certificat de non-assujettissement (M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 249).

<sup>&</sup>lt;sup>1642</sup> *Id.* Compte tenu de son expertise, de la nature factuelle de ses décisions et de l'étendue de sa discrétion, les décisions de la CQEK prises dans le cadre de la procédure de tamisage seraient vraisemblablement révisées sur la base du critère de la décision raisonnable (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9).

<sup>&</sup>lt;sup>1643</sup> *CBJNQ*, article 23.3.24; *LQE*, article 203. L'article 23.3.24 se lit en partie comme suit: « Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, pour un motif déterminé, [...], soustraire un développement à l'application intégrale ou partielle du processus d'évaluation des répercussions lorsqu'il le juge nécessaire dans l'intérêt public. »

public. » <sup>1644</sup> Par analogie, soulignons que la Cour suprême, dans l'arrêt *R. c. Sparrow*, précité, note 627, a jugé que l'« intérêt public » ne peut être invoqué afin de justifier une atteinte aux droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones. Selon la Cour, « [...] la justification fondée sur « l'intérêt public est si vague qu'elle ne fournit aucune ligne directrice utile et si générale qu'elle est inutilisable comme critère applicable pour déterminer si une restriction imposée à des droits constitutionnels est justifiée. » (p. 1113). Les tribunaux hésiteront ainsi fort probablement à intervenir dans l'exercice de la discrétion du gouvernement : voir M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 254.

vise par ailleurs autant les projets mentionnés dans la liste d'inclusion que ceux dont l'assujettissement a été décidé par la CQEK au terme de la procédure de tamisage 1645.

L'exercice par le gouvernement de ce pouvoir est susceptible d'avoir un impact significatif sur la sécurité alimentaire des Inuit. Il permet en effet aux promoteurs d'échapper au contrôle des impacts environnementaux et sociaux de leurs projets, en plus d'empêcher les membres des communautés inuit concernées de participer au processus décisionnel et de mettre au jour leurs préoccupations relatives aux impacts négatifs potentiels de l'activité envisagée sur leur environnement et leurs activités de subsistance le la sécurité alimentaire des Inuit requiert à notre avis que la discrétion du gouvernement de passer outre la procédure d'évaluation et d'examen soit encadrée plus strictement par la *CBJNQ* et la *LQE*. Soulignons toutefois qu'à notre connaissance, le gouvernement n'aurait ençore jamais usé de ce pouvoir au Nunavik 1647.

Une fois lancée, la procédure d'évaluation et d'examen des répercussions environnementales et sociales d'un projet de développement comporte essentiellement trois phases: l'évaluation des répercussions du projet par le promoteur, à la lumière de la directive élaborée par l'administrateur provincial 1648, suivie par l'examen des répercussions

<sup>&</sup>lt;sup>1645</sup> M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 253.

<sup>&</sup>lt;sup>1646</sup> *Id.*, p. 255. Référant à des exemples de cas où ce pouvoir gouvernemental a été utilisé à l'égard de projets de développement au Québec méridional, Marie-Josée Verreault encourage les citoyens du Nunavik à faire preuve de vigilance. À son avis, « [...] le gouvernement du Québec ne devrait user de ce pouvoir qu'avec circonspection, de manière transparente et dans des circonstances exceptionnelles. » (*Id.*).

<sup>&</sup>lt;sup>1647</sup> Information fournie le 18 juillet 2007 par Monsieur Patrick Septembre du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs en réponse à une demande d'accès à l'information.

Cette phase « consiste en études permettant, à divers degrés, de déterminer, de décrire et d'évaluer les développements afin de définir les effets souhaitables et indésirables de ces développements et de leurs solutions de rechange sur l'environnement et la population. » (*CBJNQ*, article 23.1.3). Ces études sont accomplies par les promoteurs en conformité avec la directive préparée par l'administrateur provincial, elle même fondée sur les éléments mentionnés à l'annexe 3 du chapitre 23 de la *CBJNQ* et sur tout autre facteur jugé pertinent selon la nature ou l'envergure du projet (*CBJNQ*, article 23.3.17 et chapitre 23, annexe 3; Les indications comprises à cette annexe sont reprises dans le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie-James et du Nord québécois*, précité, note 1618). Toute étude devra notamment traiter des répercussions environnementales et sociales du projet, des mesures possibles de correction ou d'atténuation des impacts et des solutions de rechange au projet. L'annexe 3 du chapitre 23 énonce cinq rubriques devant faire partie d'un rapport des répercussions des impacts: 1) description du projet; 2) description de l'environnement et du milieu social; 3) prévisions et évaluations des répercussions probables; 4) solutions de rechange au projet; 5) mesures correctives et réparatrices. Voir M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 262, 264.

par la CQEK<sup>1649</sup> (y compris dans certains cas, la tenue d'audiences publiques) et, enfin, la prise de décision et le contrôle de la mise en oeuvre du projet<sup>1650</sup>.

Il appartient à la CQEK de se prononcer quant à l'opportunité d'autoriser ou non la mise en oeuvre d'un développement et d'établir les conditions, s'il y a lieu, qui devraient accompagner une telle acceptation ou un tel refus<sup>1651</sup>. À moins que le ministre ne l'autorise à substituer une décision différente, l'administrateur du Québec exécute la décision de la CQEK et, le cas échéant, émet en faveur du promoteur un certificat d'autorisation<sup>1652</sup>. Les Inuit, du fait de leur représentation au sein de la CQEK, jouent ainsi un rôle significatif dans le processus décisionnel relatif au développement de leurs terres ancestrales<sup>1653</sup>. Une étude a d'ailleurs révélé que les membres de la CQEK estiment jouer un rôle réel et effectif dans les décisions relatives à l'autorisation de projets de compétence provinciale<sup>1654</sup>. Ils s'entendent en outre pour affirmer que la CQEK occupe une place clairement définie dans le processus décisionnel du gouvernement provincial<sup>1655</sup>.

Il est toutefois important de souligner que dans l'éventualité où la CQEK *refusait* d'autoriser un projet, le gouvernement québécois pourrait toujours, « pour un motif déterminé », passer outre ce refus et autoriser la réalisation du projet concerné ou encore

<sup>&</sup>lt;sup>1649</sup> Il appartient à la CQEK d'examiner les rapports des répercussions soumis par les promoteurs à la lumière des considérations énumérées à la *CBJNQ*, dont les impacts néfastes et bénéfiques du projet sur l'environnement et le milieu social, les mesures raisonnables et disponibles pour prévenir ou réduire les impacts négatifs du projet et les solutions de rechange raisonnables au projet (ou à certains de ses éléments) (*CBJNQ*, article 23.3.19; *LQE*, article 197).

<sup>&</sup>lt;sup>1650</sup> CBJNQ, articles 23.3.20 à 23.3.24 et 23.3.30.

<sup>&</sup>lt;sup>1651</sup> *CBJNO*, article 23.3.20; *LQE*, article 200 al. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>1652</sup> *CBJNQ*, article 23.3.21; *LQE*, article 201. Le ministre n'aurait encore jamais usé de ce pouvoir de substitution (M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 272). La décision finale de l'administrateur doit être communiquée au promoteur, à la CQEK, au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et au représentant approprié de l'Administration régionale (*CBJNQ*, article 23.3.22). La décision de l'administrateur lie le promoteur, à moins que le gouvernement ne prenne la décision prévue à l'article 23.3.24 (soit d'autoriser un développement qui n'a pas été autorisé en vertu de l'article 23.3.21, d'en modifier les conditions établies, ou de soustraire un développement à l'application intégrale ou partielle du processus d'évaluation des répercussions lorsqu'il l'estime nécessaire dans l'intérêt public) (*CBJNQ*, article 23.3.23).

public) (*CBJNQ*, article 23.3.23).

1653 R. DAIGNEAULT, *loc. cit.*, note 1626, p. 219; M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 271.

<sup>&</sup>lt;sup>1654</sup> E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 685. Aux fins de cette étude, des entrevues furent menées avec des membres actuels ainsi que d'anciens membres des comités environnementaux au Nunavik.

<sup>&</sup>lt;sup>1655</sup> *Id.* Voir aussi D. BERROUARD, *loc. cit.*, note 1637, p. 103; E.J. PETERS, « Environmental Regime », *loc. cit.*, note 44, p. 405.

modifier les conditions de sa mise en oeuvre 1656. Le gouvernement pourrait ainsi renverser la décision de la CQEK au nom de l' « intérêt public », par exemple en invoquant les retombées économiques régionales significatives d'un projet, ou la sécurité nationale 1657. D'après les renseignements obtenus auprès du ministère du Développement durable, le gouvernement n'aurait toutefois encore jamais exercé ce pouvoir 1658.

La légalité des décisions de la CQEK, du ministre du Développement durable et du gouvernement du Québec peut faire l'objet d'un recours en contrôle judiciaire devant la Cour supérieure du Québec, notamment s'ils exercent leurs pouvoirs discrétionnaires « à des fins impropres ou non prévues par la loi, de mauvaise foi, selon des principes erronés ou en tenant compte de considérations non pertinentes, ou encore d'une façon discriminatoire et injuste, arbitraire ou déraisonnable » La discrétion du gouvernement du Québec ne souffre toutefois pratiquement d'aucune limite l'660. Les tribunaux hésiteraient ainsi vraisemblablement à se prononcer sur la justesse du motif invoqué par le gouvernement dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré par l'article 23.3.24 de la *CBJNQ* 1661.

## b) La procédure fédérale d'évaluation environnementale

La procédure fédérale d'évaluation environnementale s'apparente à plusieurs égards à la procédure provinciale 1662. Le régime fédéral se trouve lui aussi essentiellement

<sup>1657</sup> M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 272.

Sinon, tel que le souligne Marie-Josée Verreault, son obligation d'accorder une attention spéciale aux principes directeurs énumérés à l'article 23.2.4 de la *CBJNQ*, ces principes ne comportant toutefois qu'une valeur juridique relative (M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 275).

<sup>1662</sup> Cette procédure s'applique à « [t]ous les développements ou projets de développement dans la Région, qui relèvent de la compétence fédérale, y compris les développements ou projets de développement mis en

<sup>&</sup>lt;sup>1656</sup> CBJNQ, article 23.3.24. Ce pouvoir est réaffirmé à l'article 203 de la LQE.

Renseignements obtenus en réponse à une demande de renseignements auprès du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs le 11 juin 2007.

M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 273, référant à l'ouvrage de René DUSSAULT et Louis BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., t. 3, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989, p. 480 et 481.

<sup>1661</sup> Id., p. 276, citant la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Coalition des citoyens et citoyennes du Val Saint-François c. Procureur général du Québec, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.). Au sujet de la révision judiciaire des décisions de l'administration publique prise dans le cadre de l'exercice d'une procédure d'évaluation environnementale, voir la décision de la Cour d'appel du Québec dans Bellefleur c. Procureur général du Québec, [1993] R.J.Q. 2320, p. 2342-2343 (C.A.).

sous la responsabilité de trois autorités: l'administrateur fédéral (dont les fonctions sont assumées dans les faits par le président de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale), le comité de sélection et le comité fédéral d'examen des répercussions [ci-après « comité d'examen »]. Les Inuit occupent deux des quatre sièges au comité de sélection et deux des cinq sièges au comité fédéral d'examen 1664.

Le gouvernement fédéral finance entièrement le fonctionnement du secrétariat du comité d'examen. La rémunération des membres de ce comité, à l'instar de ceux du Comité de sélection, est toutefois à la charge de la partie qui les a nommés <sup>1665</sup>. Le financement de ces institutions serait généralement suffisant afin d'assurer la bonne exécution de leurs fonctions <sup>1666</sup>.

Le comité de sélection a pour fonction de déterminer si les projets qui ne se trouvent ni sur la liste d'inclusion ni sur la liste d'exclusion (les projets dits de « zone grise »)<sup>1667</sup> doivent être assujettis à une évaluation environnementale<sup>1668</sup>. Plus précisément, ce comité « *recommande* à l'administrateur fédéral de demander ou de ne pas demander au promoteur de fournir un rapport préliminaire ou final, ou les deux, et, le cas échéant, de déterminer la portée de cette évaluation et de cet examen des répercussions. »<sup>1669</sup> La

oeuvre par le Canada, ses organismes ou toute personne agissant en son nom, sont soumis au processus fédéral d'évaluation des répercussions [...] » (*CBJNQ*, article 23.4.1). Sur l'étendue de la responsabilité fédérale, voir M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 1019-1020).

<sup>&</sup>lt;sup>1663</sup> Précisons que celui-ci est soumis au contrôle administratif du comité d'examen: il s'agit en fait du « comité de sélection du comité d'examen » (*CBJNQ*, article 23.4.2).

<sup>&</sup>lt;sup>1664</sup> *CBJNQ*, articles 23.4.2 et 23.4.12. Le président du Comité de sélection est choisi à tour de rôle pour un terme d'une année par l'ARK et le gouvernement du Canada (*Id.*, article 23.4.5). Les membres du Comité de sélection ont chacun une voix, sauf le président qui jouit d'une deuxième voix, qui est prépondérante (*Id.*, articles 23.4.4 et 23.4.6). Le président du Comité fédéral d'examen est nommé par le Canada (*Id.*, article 23.4.12 al. 1).

<sup>&</sup>lt;sup>1665</sup> *Id.*, articles 23.4.2 et 23.4.12 al. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>1666</sup> E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 686.

<sup>&</sup>lt;sup>1667</sup> Ces listes sont les mêmes que celles utilisées pour l'application de la procédure provinciale. Elles sont reproduites aux annexes 1 et 2 du chapitre 23 de la *CBJNQ*. Soulignons que contrairement à la province, le fédéral n'a pas traduit le chapitre 23 de la *CBJNQ* sous forme législative. Il n'a donc pas jugé nécessaire de préciser les critères ou les seuils d'assujettissement des projets mentionnés dans les listes (par exemple la puissance, la longueur, l'ampleur d'un projet qui justifie sa présence dans la liste d'inclusion). Le fédéral s'est donc laissé une marge discrétionnaire accrue afin de déterminer au cas par cas si des projets particuliers devraient être assujettis à la procédure d'évaluation environnementale (M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 1023).

<sup>1668</sup> CBJNQ, articles 23.4.3. Il est responsable, en d'autres termes, de la « procédure de tamisage ».

décision finale quant à l'assujettissement d'un projet à une évaluation environnementale et à la portée de cette évaluation revient donc à l'administrateur fédéral, lequel peut modifier ou tout simplement rejeter les recommandations du Comité de sélection <sup>1670</sup>. Advenant une telle décision, l'administrateur fédéral est cependant tenu de consulter de nouveau le Comité afin d'expliquer sa position et d'en discuter <sup>1671</sup>.

Le comité fédéral d'examen est pour sa part responsable de l'examen des répercussions des projets de développement et de la participation du public 1672. Il lui revient en outre exclusivement, dans tous les cas où un projet est *obligatoirement* assujetti à une étude d'impact en vertu de l'annexe 1 du chapitre 23, de définir le contenu et la portée de l'étude d'impact 1673. Contrairement à la CQEK, le comité d'examen ne jouit toutefois d'aucun pouvoir décisionnel quant à l'opportunité d'autoriser ou non un projet de développement à l'issue du processus d'évaluation et d'examen. Ce pouvoir appartient encore une fois à l'administrateur fédéral, lequel doit prendre en compte, entre autres facteurs, les recommandations du comité d'examen dans les cas où il décide de rejeter ses recommandations 1675. Soulignons toutefois qu'en pratique, les recommandations de ce comité seraient généralement suivies 1676.

En plus d'être représentés au sein des comités, les membres des communautés inuit peuvent participer à l'évaluation des impacts des projets de développement durant deux phases distinctes de la procédure. Il leur est d'abord possible, par l'entremise de l'ARK, de faire des représentations écrites au promoteur et au comité d'examen sur le développement

<sup>1670</sup> *Id.*, articles 23.4.7 et 23.4.9.

<sup>&</sup>lt;sup>1671</sup> *Id.*, article 23.4.9. L'administrateur fédéral est en outre tenu de faire part de sa décision à l'ARK, à laquelle seront transmises les recommandations du Comité de sélection par les représentants inuit (*Id.*, article 23.4.10).

<sup>&</sup>lt;sup>1672</sup> *Id.*, articles 23.4.14, 23.4.21 et 23.4.23.

<sup>&</sup>lt;sup>1673</sup> *Id.*, articles 23.4.15 et 23.4.16; M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 1038.

<sup>&</sup>lt;sup>1674</sup> *CBJNQ*, articles 23.4.22 et 23.4.27.

<sup>&</sup>lt;sup>1675</sup> *Id.*, article 23.4.25. Selon l'article 23.4.23 b) de la *CBJNQ*, l'administrateur fédéral doit rendre sa décision en se fondant sur des facteurs liés à l'environnement et au milieu social des Inuit. Il doit de plus assortir sa décision de conditions et préciser, s'il y a lieu, des mesures de prévention ou de correction.

<sup>&</sup>lt;sup>1676</sup> E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 685. Cette étude révèle que les membres du Comité fédéral d'examen estiment que ce dernier occupe une position claire et bien définie dans le processus décisionnel et que son financement s'avère généralement suffisant pour la bonne exécution de ses fonctions. (p. 686).

projeté, et ce durant l'élaboration par le promoteur de son étude d'évaluation des impacts<sup>1677</sup>. Une telle possibilité permet aux Inuit d'attirer l'attention du promoteur sur les composantes de l'environnement revêtant une importance singulière à leurs yeux et qui sont à leur avis susceptibles d'être significativement affectées par le projet de développement.

Les Inuit peuvent de plus participer au processus décisionnel dans le cadre des consultations publiques durant la phase d'examen du projet. La *CBJNQ* prévoit en effet que « [l]es personnes, groupes de personnes ou communautés intéressées peuvent, directement ou par l'entremise de leur Administration régionale respective, faire des représentations au Comité d'examen. » <sup>1678</sup> Ces consultations concernent non seulement les Inuit mais aussi l'ensemble des personnes intéressées par le projet de développement. À l'instar de la procédure provinciale, ces consultations ne sont que peu encadrées par la *CBJNQ*, y compris en ce qui concerne l'accès à l'information, le déroulement général de la procédure et le financement possible des intervenants <sup>1679</sup>.

Enfin, soulignons que le gouvernement fédéral peut, à l'instar de son homologue provincial, passer outre la décision de l'administrateur fédéral de refuser la réalisation d'un projet ou encore en modifier les conditions de mise en oeuvre en invoquant « un motif valable » 1680. Cette disposition confère une large discrétion au gouvernement fédéral, laquelle pourra être exercée pour des motifs relevant de l'intérêt public et plus largement pour des « considérations d'ordre économique, politique, sociale ou autre. » 1681

Le gouvernement fédéral, contrairement à celui du Québec, n'a toutefois pas le pouvoir *de soustraire* les projets visés par les règles d'assujettissement à la procédure d'évaluation et d'examen. Il ne peut intervenir qu'une fois que le projet a fait l'objet d'une évaluation par le comité d'examen et que l'administrateur fédéral a refusé d'accorder

<sup>1678</sup> *Id.*, article 23.4.20.

<sup>&</sup>lt;sup>1677</sup> *CBJNQ*, article 23.4.17.

<sup>&</sup>lt;sup>1679</sup> M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 1038.

<sup>&</sup>lt;sup>1680</sup> CBJNO, articles 23.4.29 et 23.4.30.

<sup>&</sup>lt;sup>1681</sup> M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 1040.

l'autorisation demandée par le promoteur<sup>1682</sup>. L'exercice par le gouvernement fédéral de son droit de veto à l'issue de la procédure d'évaluation et d'examen serait vraisemblablement l'objet d'une importante publicité et pourrait soumettre le gouvernement, d'autant plus lorsque furent tenues des audiences publiques, à d'intenses pressions politiques. Ce pouvoir devrait ainsi être exercé avec grande circonspection. Soulignons que la légalité de la décision de l'administrateur, ainsi que celle du gouvernement fédéral, peuvent être contrôlée par la Cour fédérale. Compte tenu de l'étendue de leurs pouvoirs discrétionnaires, les tribunaux hésiteront toutefois vraisemblablement à remettre en question le caractère juste de leurs motifs<sup>1683</sup>.

## c) L'évaluation environnementale selon la CBJNQ et la sécurité alimentaire

Plusieurs auteurs ont souligné le caractère novateur, du moins pour l'époque, des processus d'évaluation environnementale mis en place par la *CBJNQ*, notamment des dispositions garantissant un rôle significatif aux Autochtones<sup>1684</sup>. Une étude réalisée par Evelyn J. Peters sur le fonctionnement de la CQEK et des Comités fédéraux de sélection et d'examen révèle d'ailleurs que les membres de ces institutions estiment vivre une expérience positive au sein de ces institutions<sup>1685</sup>. Rappelons par ailleurs que l'existence de ces institutions, leur composition ainsi que leurs attributions sont protégées par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ils ne pourraient en conséquence être modifiés ou abolis que suivant le consentement mutuel du gouvernement concerné et des Inuit<sup>1686</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1682</sup> *Id.*, p. 1029.

<sup>1683</sup> *Id.*, p. 1039-1040. Cette auteure souligne que la marge de manoeuvre dont dispose l'administrateur fédéral apparaît plus grande que celle de la CQEK et de l'administrateur provincial dans le régime québécois du chapitre 23 de la *CBJNQ*. La discrétion de l'administrateur fédéral ne serait limitée que « [...] par son obligation de prendre en considération les recommandations du Comité fédéral d'examen et d'analyser le rapport des répercussions, afin de fonder sa décision sur des facteurs liés à l'environnement et au milieu social des Inuit. » Elle qualifie par ailleurs le pouvoir décisionnel du gouvernement fédéral de « strictement politique ».

<sup>&</sup>lt;sup>1684</sup> Voir notamment M. BARRETT, *loc. cit.*, note 1637, p. 121 à 131; D. BERROUARD, *loc. cit.*, note 1637, p. 99, 103; E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44; E.J. PETERS, « Environmental Regime », *loc. cit.*, note 44, p. 396, 397 à 399; M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 220 et 221.

<sup>&</sup>lt;sup>1685</sup> E.J. PETERS, « Organisational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 686.

L'article 23.7.10 de la *CBJNQ* prévoit que « [I]es dispositions du présent chapitre ne peuvent être amendées qu'avec le consentement du Canada et de la partie autochtone intéressée pour les matières relevant de la compétence fédérale et qu'avec le consentement du Québec et de la partie autochtone intéressée pour les matières relevant de la compétence provinciale. »

Il est indéniable que ces procédures d'évaluation environnementale favorisent la sécurité alimentaire des Inuit en assurant, par une représentation significative des Inuit au sein des comités, que les impacts négatifs du développement sur l'environnement et le mode de vie de ces derniers soient révélés, évalués, mitigés et voire même dans certains cas éliminés. Nous sommes toutefois d'avis qu'elles comportent certaines faiblesses du point de vue de la sécurité alimentaire. Il en est ainsi de la participation limitée des Inuit à l'élaboration de la directive encadrant la réalisation de l'étude d'impact, de l'encadrement lacunaire des procédures d'audiences publiques, de la maîtrise limitée des Inuit de l'affectation générale et du devenir du territoire du Nunavik et, enfin, de l'absence de mécanismes afin d'assurer la surveillance et le suivi des projets de développement et le règlement des différends.

Soulignons d'abord que la participation des Inuit à l'élaboration de la directive remise au promoteur afin d'encadrer la réalisation de son étude d'impact constitue une condition essentielle d'un développement économique conforme aux exigences de la sécurité alimentaire. En effet, des auteurs soulignent le caractère ethnocentrique de l'évaluation environnementale au Canada, laquelle tend à marginaliser les perspectives différentes et minoritaires (y compris celles des peuples autochtones) concernant l'environnement et les ressources naturelles 1687. La culture joue un rôle spécialement important dans l'identification des composantes de l'environnement qui devraient, en raison de la *valeur* qui leur est reconnue, être considérées dans le cadre d'une procédure d'évaluation environnementale 1688. Par exemple, une plante de la toundra, inconnue des membres de la société majoritaire, pourrait comporter une importance singulière pour les Inuit qui la cueille depuis des temps immémoriaux à des fins médicinales. À défaut d'assurer la participation des Inuit à l'élaboration de la directive concernant une étude

<sup>1687</sup> Voir notamment C. NOTZKE, *op. cit.*, note 1596, p. 267; E.J. PETERS, « Environmental Regime », *loc. cit.*, note 44, p. 405; M.G. STEVENSON, *loc. cit.*, note 355, p. 278-279, 283-287.

Il serait pratiquement impossible de considérer exhaustivement les différentes composantes de l'environnement dans le cadre d'une procédure d'évaluation environnementale. La sélection des composantes de l'environnement qui seront examinées dans le cadre d'une telle procédure repose sur un ensemble de facteurs subjectifs, dont les valeurs et la culture. La littérature anglophone réfère à cette problématique par l'expression « Valued Ecosystem Components » (VECs): voir à ce sujet C. NOTZKE, *op. cit.*, note 1596, p. 267; E.J. PETERS, « Environmental Regime », *loc. cit.*, note 44, p. 405-406; M.G. STEVENSON, *loc. cit.*, note 355, p. 282; P. USHER, « Traditional Ecological Knowledge », *loc. cit.*, note 355, p. 188.

d'impact, les répercussions potentielles d'un projet de développement sur cette plante, et en conséquence sur la santé des Inuit, ne seraient vraisemblablement jamais considérées.

La CBJNQ garantit dans une certaine mesure la participation des Inuit à l'élaboration de la directive en prévoyant que la CQEK et le Comité de sélection formulent des recommandations à l'administrateur du Québec et à l'administrateur fédéral quant au contenu et à la portée de l'étude d'impact devant être réalisée par un promoteur 1689. L'administrateur concerné peut toutefois rejeter ces recommandations et, dans le cadre de la procédure provinciale, sans même être tenu de justifier sa décision ou encore de consulter de nouveau la CQEK 1690. Il leur est donc possible de refuser d'astreindre un promoteur à évaluer les impacts de son projet sur une ressource particulière lorsque, dans la perspective de l'Administration publique, l'importance secondaire de cette ressource ne justifie pas l'imposition de ce fardeau additionnel [69]. Rappelons toutefois que dans le cadre de la procédure fédérale, les Inuit peuvent, par l'entremise de l'ARK, transmettre leurs observations par écrit directement au promoteur 1692. De surcroît, l'administrateur du Québec exige généralement dans sa directive que le promoteur accomplisse une démarche d'information auprès des communautés inuit touchées par le développement 1693. La consultation directe des Inuit pourra permettre au promoteur de se sensibiliser aux aspects de l'environnement particulièrement valorisés par les communautés inuit touchées et d'intégrer leurs perspectives quant aux impacts environnementaux, sociaux, économiques et culturels de son projet.

<sup>1692</sup> CBJNO, article 23.4.17; M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, loc. cit., note 1620, p. 1035.

<sup>&</sup>lt;sup>1689</sup> *CBJNO*, articles 23.3.17 et 23.3.8.

<sup>&</sup>lt;sup>1690</sup> *Id.*, article 23.3.17; M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 262. À l'instar de la procédure applicable en territoire cris (*CBJNQ*, article 22.5.15), l'administrateur fédéral est toutefois tenu dans un tel cas de consulter de nouveau le Comité de sélection (*Id.*, article 23.4.9).

<sup>&</sup>lt;sup>1691</sup> Pour une excellente analyse des injustices pouvant découler de l'exercice consistant à mesurer les « coûts et bénéfices » en matière environnementale lorsque les victimes des impacts d'une activité polluante sont Autochtones, voir Catherine A. O'NEILL, « Risk Avoidance, Cultural Discrimination, and Environmental Justice for Indigenous Peoples », (2003) 30 *Ecology Law Quaterly* 1.

<sup>1693</sup> M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 266-267. Le promoteur est dans un tel cas tenu d'intégrer à son étude les préoccupations exprimées par les Inuit, à défaut de quoi l'étude pourra être jugée incomplète et lui être renvoyée. Il appartient exclusivement à l'administrateur du Québec de décider si un rapport des répercussions est suffisant ou non (*CBJNQ*, article 23.3.18; *LQE*, article 196). À défaut d'une telle directive, il est loisible au promoteur d'intégrer les préoccupations des Inuit de sa propre initiative (*CBJNQ*, chapitre 23, annexe 3, p. 377: « Le promoteur peut, à sa discrétion, insérer dans son rapport une partie traitant des renseignements et de questions présentés par la communauté pouvant être touchée. Lorsqu'il le juge à propos, il peut discuter et commenter ces renseignements ou ces questions. »).

Les dispositions prévoyant la possibilité pour la CQEK et le comité d'examen de tenir des audiences publiques souffrent aussi à notre avis de multiples lacunes du point de vue de la sécurité alimentaire. D'abord, la CQEK jouit de l'entière discrétion de tenir ou non des audiences publiques 1694. L'intérêt manifesté par le public pour le projet et l'importance des répercussions environnementales ou sociales appréhendées déterminent en pratique si la CQEK tiendra ou non une audience publique 1695. L'exercice de cette discrétion n'étant nullement encadré par la loi, il est difficile de concevoir sur quels fondements juridiques un recours judiciaire en vue d'obliger la CQEK à tenir une audience publique pourrait se baser 1696.

Ensuite, la *CBJNQ* ne comporte aucune disposition visant à adapter la procédure encadrant les audiences publiques aux besoins et à la situation particulière des Inuit. Par exemple, la *CBJNQ* (ou les lois ou règlements visant à la mettre en oeuvre)<sup>1697</sup> ne prévoient aucune règle concernant les langues dans lesquelles peuvent s'exprimer les participants aux audiences publiques ou dans lesquelles seront traduits les documents relatifs aux projets, l'obligation de fournir sur demande des services de traduction payés par l'État et la possibilité pour les intervenants d'obtenir un financement afin de couvrir, même partiellement, le coût de leur participation.

La *CBJNQ* prévoit en effet laconiquement que « [l]es personnes, groupes ou communautés intéressés peuvent soumettre des représentations écrites à la CQE relativement à tout développement et la CQE peut, à sa discrétion, inviter les personnes, groupes ou communautés intéressés à faire des représentations auprès de la CQE concernant tout développement. » (*CBJNQ*, article 23.3.27. Notre souligné). La procédure fédérale diffère de la procédure provinciale à cet égard en prévoyant le droit des personnes, des groupes et des communautés intéressés de faire des représentations devant le comité d'examen. Cependant, seul l'administrateur fédéral peut, à son entière discrétion, « autoriser de plus amples représentations » (*Id.*, article 23.4.20).

<sup>&</sup>lt;sup>1695</sup> M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 270.

<sup>1696</sup> Id. Tel que le souligne cette auteure, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts environnementaux du développement applicable dans le Québec méridional prévoit qu'une personne, un groupe ou une municipalité peut demander au ministre la tenue d'une audience publique relativement à un projet de développement et n'autorise le ministre à refuser de tenir une telle audience que s'il juge la demande « frivole » (LQE, article 31.3 al. 2 et 3). La discrétion du ministre de refuser de tenir une audience publique dans la région méridionale de la province est donc fort limitée.

1697 Soulignons que les audiences publiques tenues en vertu du régime provincial sont encadrées par les

Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 19. Ces règles de procédure sont rendues applicables aux audiences tenues par la CQEK en vertu de l'article 213 de la *LQE*, lequel prévoit que les règlements applicables au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) adoptés en vertu des paragraphes c et d de l'article 31.9 de la *LQE* sont également applicables au territoire situé au nord du 55<sup>ème</sup> parallèle.

Enfin, les régimes d'évaluation environnementale mis en place par la *CBJNQ* ne permettent pas aux Inuit de maîtriser l'affectation générale et le devenir du territoire du Nunavik, ni plus fondamentalement de remettre en question la perspective gouvernementale sur le développement de ses territoires nordiques <sup>1698</sup>. Ces régimes ont pour objet d'évaluer successivement différents projets individuels et non de proposer une vision intégrée et durable de l'aménagement du territoire <sup>1699</sup>. Leur maîtrise de leurs terres ancestrales est encore diminuée du fait que les gouvernements conservent le pouvoir ultime d'autoriser ou de refuser la réalisation d'un projet de développement sur le territoire conventionné <sup>1700</sup>.

Il s'impose néanmoins de souligner que la *CBJNQ* a également créé, parallèlement aux institutions responsables de l'évaluation environnementale de projets particuliers, un régime de consultation préalable à l'adoption des lois, des règlements et des politiques relatifs à l'environnement, au milieu social et à l'utilisation des terres du Nunavik. Ce régime relève de la responsabilité du Comité *consultatif* de l'environnement, un organisme formé de membres nommés par l'ARK, le Canada et le Québec<sup>1701</sup>. Le comité consultatif constitue « l'intermédiaire privilégié et officiel des gouvernements responsables dans la Région lorsqu'ils participent à la formulation de lois et règlements relatifs au régime de protection de l'environnement et du milieu social et à ce titre surveille l'application et l'administration du régime par l'échange de vues, d'opinions et de renseignements. »<sup>1702</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>1698</sup> Le chapitre 23, rappelons-le, affirme autant l'impératif de la protection des droits, de la culture et de l'économie des Inuit que le droit du gouvernement de développer le territoire du Nunavik (M.-J. VERREAULT, Première partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 218-219). Voir aussi E.J. PETERS, « Environmental Regime », *loc. cit.*, note 44, p. 407: « Impact assessment processes provide virtually no consideration of broader values, for example, questioning the equation of development and progress or the inevitability of modernization, and considering alternative relationships between people and environments. »

<sup>&</sup>lt;sup>1699</sup> E.J. PETERS, « Environmental Regime », loc. cit., note 44, p. 407.

<sup>&</sup>lt;sup>1700</sup> CBJNO, articles 23.3.24 et 23.4.29; LQE, article 203.

<sup>1701</sup> *CBJNQ*, article 23.5.1. Ce comité est composé de neuf membres: l'ARK, le Québec et le Canada nomment chacun trois membres (*Id.*, article 23.5.2). Toutes les décisions sont prises à la majorité des voix exprimées (*Id.*, article 23.5.12). Dans le cas d'un vote ex aequo, le président bénéficie d'une voix supplémentaire et prépondérante (*Id.*, article 23.5.13). Le président est nommé alternativement par chacune des parties suivant les règles établies à l'article 23.5.5 de la *CBJNQ*.

<sup>&</sup>lt;sup>1702</sup> *Id.*, article 23.5.24. Les fonctions de ce comité sont définies avec plus de détails aux articles 23.5.25 à 23.5.28 de la *CBJNQ*.

Cette institution est toutefois affectée de nombreuses faiblesses qui l'ont empêchée jusqu'à présent d'infléchir significativement les lois, les règlements et les politiques environnementales applicables au Nunavik<sup>1703</sup>. D'abord, son rôle dans les processus décisionnels gouvernementaux n'étant pas clairement défini par la *CBJNQ* ni par la loi, les gouvernements omettent souvent de le consulter<sup>1704</sup>. Ce comité souffre de plus d'un sous-financement chronique qui le prive des ressources nécessaires afin d'accomplir ses propres recherches et de maintenir un secrétariat efficace<sup>1705</sup>.

Il s'impose toutefois de souligner que l'ARK a adopté, en vertu de la *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*<sup>1706</sup>, un *Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik*<sup>1707</sup>. Ce plan a notamment pour objet de définir les objectifs généraux d'une politique en matière d'aménagement, de définir les grandes orientations en matière d'affectation du territoire et de désigner les parties du territoire qui présentent un intérêt historique, culturel, esthétique et écologique. Il désigne entre autres des territoires affectés aux activités de subsistance, aux « usages multiples » et aux fins urbaines, dans la perspective de quatre grandes orientations d'aménagement: la pratique des activités de subsistance, l'environnement et la faune, la gestion des ressources et le patrimoine. Ce plan ne lie cependant pas le gouvernement du Québec, qui n'est pas tenu d'en tenir compte lorsqu'il autorise un projet de développement économique lorsqu'il autorise un projet de developpement de lorsqu'il autorise un projet de developpement de lorsqu'il autorise un projet de developpement de lorsqu'il autorise un projet de lorsqu'il autorise un projet de devel

Enfin, l'absence d'un mécanisme de surveillance et de suivi des projets de développement afin d'assurer que « les plans et devis du promoteur et l'exploitation de son

<sup>&</sup>lt;sup>1703</sup> M. BARRETT, *loc. cit.*, note 1637, p. 127; E.J. PETERS, « Environmental Regime », *loc. cit.*, note 44, p. 407

<sup>&</sup>lt;sup>1704</sup> M. BARRETT, *loc. cit.*, note 1637, p. 127; E.J. PETERS, « Organizational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 685.

<sup>1705</sup> M. BARRETT, *loc. cit.*, note 1637, p. 127; COMMISSION DU NUNAVIK, *op. cit.*, note 198, p. 43; E.J. PETERS, « Organizational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 685. Michael Barrett rappelle qu'en 2000, les bureaux de ce comité furent « réduits à quelques boîtes au fond d'un corridor du bureau d'Environnement Québec » et que « [m]algré les requêtes, les demandes répétées et la préparation officielle de budgets, le comité n'a pu obtenir qu'un strict minimum de ressources ». Il conclut qu'« [i]l est évident que les deux gouvernements ne sont pas disposés à respecter les dispositions de la Convention en ce qui concerne le CCEK. » (M. BARRETT, *loc. cit.*, note 1637, p. 127).

<sup>&</sup>lt;sup>1706</sup> Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik, précité, note 38, articles 176 à 244.

ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, op. cit., note 634. Au sujet de ce plan d'aménagement, voir supra Deuxième partie: 1.2.2.

<sup>&</sup>lt;sup>1708</sup> *Id.*, p. 10.

projet sont conformes aux conditions fixées et que le projet est exploité conformément à ses exigences » <sup>1709</sup> constitue une lacune importante du régime de la *CBJNQ*. La *CBJNQ* ne prévoit non plus aucun processus efficace de résolution des différends, tels un mécanisme d'arbitrage ou de médiation <sup>1710</sup>.

Les Inuit pourraient toutefois acquérir une maîtrise accrue du développement économique de leurs territoires ancestraux avec la conclusion éventuelle d'une entente finale sur la création d'un gouvernement public autonome pour le Nunavik. Une entente de principe fut signée par la Société Makivik et les gouvernements du Canada et du Québec le 5 décembre 2007<sup>1711</sup>. Les parties entendent poursuivre les négociations afin d'en arriver à une entente finale sur la création du gouvernement régional du Nunavik d'ici 2011. Les négociations devraient ensuite reprendre afin d'en arriver à une entente supplémentaire qui porterait notamment sur les pouvoirs du futur gouvernement du Nunavik<sup>1712</sup>. Suivant le rapport de la Commission du Nunavik publié en 2001<sup>1713</sup>, qui pourrait inspirer tout ou partie de l'entente supplémentaire<sup>1714</sup>, les futures institutions gouvernementales du Nunavik exerceraient des pouvoirs accrus en matière d'environnement, en plus de simplifier considérablement les régimes d'évaluation environnementale actuellement applicables<sup>1715</sup>.

La Commission du Nunavik propose une approche fondée sur le partage des responsabilités relatives au territoire et à ses ressources entre les institutions du Nunavik et

<sup>1709</sup> M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 1040.

Alan PENN, « L'environnement et le développement futur », dans A.-G. GAGNON et G. ROCHER (dir.), *op. cit.*, note 665, p. 137.

Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du gouvernement régional du Nunavik, précité, note 660. Au sujet de cette entente de principe et des négociations relatives à la création d'un gouvernement autonome pour le Nunavik, voir, [en ligne] [www.nunavikgovernment.ca] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1712</sup> Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du gouvernement régional du Nunavik, précité, note 660, articles 2.2 et 2.4.

<sup>1713</sup> COMMISSION DU NUNAVIK, op. cit., note 198.

Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du gouvernement régional du Nunavik, précité, note 660, article 2.4: « L'objectif de l'Entente supplémentaire consistera à conférer, le cas échéant, au gouvernement régional du Nunavik de nouveaux pouvoirs, tels qu'ils pourraient être définis dans cette entente, et qu'ils pourraient s'inspirer en tout ou en partie, des recommandations contenues dans la publication intitulée « Partageons » résultant des travaux de la Commission de Nunavik ».

1715 COMMISSION DU NUNAVIK, op. cit., note 198, p. 44; M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, loc.

cit., note 1620, p. 1059 et 1060.

les gouvernements du Québec et du Canada<sup>1716</sup>. En matière d'évaluation environnementale des projets de développement économique, elle recommande d'entrée de jeu que « toute exploitation des ressources naturelles du Nunavik, notamment l'exploration et l'exploitation minière, les projets hydroélectriques [...], les zones protégées, les ressources fauniques et l'environnement sera soumise à l'accord préalable de l'Assemblée du Nunavik. » 1717 Il résulte de cette recommandation que les gouvernements du Québec et du Nunavik doivent élaborer ensemble un processus commun d'émission des autorisations et des permis d'exploitation du territoire et de ses ressources 1718.

À cette fin, la Commission propose un régime unifié<sup>1719</sup> d'étude des impacts sociaux et environnementaux des projets de développement sous l'égide d'une institution appelée « Commission environnementale du Nunavik » (CEN)<sup>1720</sup>. Cette commission serait formée de représentants des gouvernements du Nunavik, du Québec et du Canada. Au moins la moitié de ses membres devrait être des représentants du Nunavik<sup>1721</sup>. La CEN assumerait notamment la responsabilité d'autoriser ou non les projets de développement sur le territoire du Nunavik et de déterminer les conditions afférentes à l'autorisation des projets<sup>1722</sup>. Le gouvernement du Nunavik serait lié par la décision de la CEN, à moins que la preuve soit faite de son incompatibilité avec la protection de l'environnement et du milieu social<sup>1723</sup>. Enfin, des dispositions garantissent que la commission pourra bénéficier d'un financement stable et suffisant afin de pouvoir assumer ses fonctions 1724.

1716 COMMISSION DU NUNAVIK, op. cit., note 198, p. 41.

<sup>1717</sup> Id., p. 42 (recommandation 15.1). L'Assemblée du Nunavik formée de représentants élus des villages du Nunavik, « [...] sera un forum permanent voué aux débats démocratiques, à l'établissement des priorités économiques, politiques et socioculturelles, ainsi qu'à l'expression des aspirations de la population du Nunavik. » Elle accomplira son mandat par l'exercice de pouvoirs législatifs exclusifs et partagés et en servant de forum démocratique permanent et centralisé (*Id.*, p. 8-9).

<sup>&</sup>lt;sup>1718</sup> *Id.*, p. 42 (recommandation 15.2).

L'unification du régime d'évaluation environnementale répond aux nombreuses critiques formulées à l'encontre de la lourdeur résultant du chevauchement des procédures fédérale et provinciale. À ce sujet, voir notamment COMMISSION SUR LE NUNAVIK, op. cit., note 198, p. 43; M.-J. VERREAULT, Deuxième partie, *loc. cit.*, note 1620, p. 1041 à 1060.

1720 *Id.*, p. 44 (recommandations 17.1 et 17.2). Cette commission remplacerait les institutions d'évaluation

environnementale créées par la CBJNO.

<sup>&</sup>lt;sup>1721</sup> *Id.* (recommandation 17.2).

<sup>&</sup>lt;sup>1722</sup> *Id.* (recommandation 17.3).

<sup>1723</sup> Id. (recommandation 17.4). Soulignons que les liens entre la CEN, le gouvernement du Nunavik et l'Assemblée du Nunavik ne sont pas clairement explicités dans le rapport de la Commission du Nunavik. <sup>1724</sup> *Id.* (recommandations 17.4 et 17.5).

Il reste encore à voir si ces recommandations seront intégrées dans un éventuel accord final sur le gouvernement du Nunavik. En attendant un tel accord, nous verrons que l'*ARTIN* a mis en place une procédure d'évaluation environnementale applicable aux projets de développement dans la région marine du Nunavik qui permettra vraisemblablement d'éviter certaines des faiblesses qui caractérisent le régime environnemental de la *CBJNQ*.

### 3.2.1.2 Les institutions créées par l'ARTIN en 2006

L'ARTIN comporte quatre régimes liés au développement économique de la région marine du Nunavik: un régime d'aménagement du territoire, un régime d'évaluation et d'examen des répercussions des activités de développement, un régime d'indemnités relatives aux ressources fauniques et un régime portant sur le partage des redevances liées à l'exploitation des ressources l'25. Nous ne présenterons ici que les particularités de ces régimes, en insistant sur les institutions responsables de l'évaluation des répercussions environnementales et sociales du développement l'26. Cette présentation ne peut être que théorique du fait que l'ARTIN fut signé encore récemment et que les institutions dont il prévoit la création n'ont toujours pas été mises en place.

L'une de ces institutions est la Commission de la région marine du Nunavik chargée de l'examen des répercussions [ci-après CRMN]<sup>1727</sup>. La CRMN, entièrement financée par le gouvernement fédéral<sup>1728</sup>, est composée de cinq membres: deux sont nommés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord, suivant la proposition de la Société Makivik; un autre par un ministre du gouvernement du Canada; un quatrième par le ministre du gouvernement du Nunavut responsable des ressources renouvelables; et, enfin, à partir d'une liste de candidats dont ont convenu les membres déjà mentionnés, le ministre des Affaires Indiennes et du Nord, en consultation avec le gouvernement du

<sup>1725</sup> Ces régimes se trouvent aux chapitres 6, 7 et 14 de l'ARTIN.

Nous avons déjà discuté du régime d'aménagement du territoire de la région marine du Nunavik dans la deuxième partie de notre thèse (voir *supra* Deuxième partie: 1.2.2). Nous ne ferons ici mention que des interactions de ce régime avec celui concernant l'évaluation environnementale des projets de développement. 1727 *ARTIN*, article 7.2.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1728</sup> *Id.*, article 7.2.33.

Nunavut, nomme un président<sup>1729</sup>. Dans le choix du président, une préférence doit être accordée, à compétence égale, aux résidants du Nunavik<sup>1730</sup>.

Les décisions de la CRMN sont prises à la majorité des voix exprimées<sup>1731</sup>. Chacun des membres, à l'exception du président, dispose d'une voix. Le président ne vote qu'en cas d'égalité<sup>1732</sup>. Dans la mesure du possible, la CRMN tient ses réunions au Nunavik, où se trouve d'ailleurs son siège social<sup>1733</sup>. Elle conduit ses travaux dans les langues officielles du Canada ainsi qu'en inuktitut lorsqu'un membre en fait la demande<sup>1734</sup>.

La CRMN a notamment pour fonction de réaliser l'examen préalable des projets de développement afin de déterminer si un examen approfondi est nécessaire <sup>1735</sup>, d'examiner les répercussions écosystémiques <sup>1736</sup> et socio-économiques des projets et de décider si les projets doivent être réalisés et à quelles conditions <sup>1737</sup>. À l'issue de l'examen préalable d'un projet, la CRMN peut notamment conclure qu'il peut être donné suite au projet sans examen approfondi de ses impacts, que le projet doit au contraire faire l'objet d'un tel examen ou que « les répercussions négatives potentielles du projet sont à ce point inacceptables que celui-ci devrait être modifié ou abandonné » <sup>1738</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1729</sup> *Id.*, article 7.2.6.

<sup>&</sup>lt;sup>1730</sup> *Id.*, article 7.2.6 e).

<sup>&</sup>lt;sup>1731</sup> *Id.*, article 7.2.19.

<sup>&</sup>lt;sup>1732</sup> *Id.*, article 7.2.20.

<sup>&</sup>lt;sup>1733</sup> *Id.*, article 7.2.15 et 7.2.16.

<sup>&</sup>lt;sup>1734</sup> *Id.*, article 7.2.17.

<sup>1735</sup> Un examen approfondi sera justifié dans tous les cas où le projet soumis à l'évaluation préalable de la CRMN crée « un risque de répercussions importantes ». De façon générale, la CRMN détermine qu'un tel risque est présent et qu'un examen approfondi s'impose dans les circonstances suivantes: (i) le projet peut entraîner des effets négatifs importants sur l'écosystème, l'habitat des ressources fauniques ou les activités de récolte des Inuit du Nunavik; (ii) le projet peut entraîner des effets socio-économiques négatifs importants sur les habitants du Nord; (iii) le projet sera la source d'importantes préoccupations au sein du public; (iv) le projet comporte l'application d'innovations techniques dont les effets sont inconnus. En revanche, la CRMN détermine qu'un examen approfondi n'est pas nécessaire lorsque les effets écosystémiques et socio-économiques négatifs ne sont pas importants ou s'il s'agit d'un type de projet dont les effets négatifs potentiels sont hautement prévisibles et atténuables à l'aide de mesures techniques connues (*ARTIN*, articles 7.4.1 et 7.4.2).

<sup>1736</sup> Selon l'article 7.1.1 de l'*ARTIN*, le terme « écosystémique » « s'entend de ce qui est relatif au complexe que forment une communauté naturelle d'êtres vivants et son milieu et fonctionne comme une unité de nature écologique. »

<sup>&</sup>lt;sup>1737</sup> ARTIN, article 7.2.2 a), c) et d). Malgré la terminologie utilisée par l'ARTIN, soulignons que la CRMN n'exerce pas le pouvoir décisionnel ultime, celui-ci appartenant à l'État suivant l'article 7.5.7.

<sup>1738</sup> Id., article 7.4.4.

Lorsque la CRMN indique au ministre compétent <sup>1739</sup> qu'un examen approfondi est requis, celui-ci peut choisir de renvoyer le projet pour fins d'examen par une commission fédérale d'évaluation environnementale <sup>1740</sup>, à la CRMN aux fins du processus d'examen des répercussions prévu à l'*ARTIN* ou encore, lorsqu'il estime que le projet « n'est pas dans l'intérêt national ou régional », aviser le promoteur que le projet devrait être soit abandonné ou modifié et présenté de nouveau à l'examen préalable de la CRMN <sup>1741</sup>. Lorsque la CRMN indique plutôt au ministre qu'un projet devrait être modifié ou abandonné, celui-ci peut, après avoir consulté la commission, renvoyer le projet au promoteur pour qu'il le modifie, aviser que le projet doit être abandonné ou encore renvoyer tout de même le projet pour examen lorsqu'il semble être dans l'intérêt national ou régional qu'il en soit ainsi <sup>1742</sup>. Le gouvernement conserve donc le dernier mot quant à l'opportunité d'assujettir ou non un projet à un examen des répercussions approfondi.

Dans les cas où elle est responsable d'un tel examen, la CRMN remet d'abord au promoteur des lignes directrices pour la préparation d'un énoncé des répercussions<sup>1743</sup>. Elle réalise ensuite l'examen du projet soit par correspondance, par audiences publiques ou au moyen de toute autre procédure qu'elle juge appropriée compte tenu de la nature du projet et de l'ampleur de ses répercussions<sup>1744</sup>.

Lorsqu'elle examine un projet, la CRMN prend notamment en considération les répercussions du projet, tout préjudice excessif que causerait le projet à l'intégrité écosystémique de la région marine du Nunavik et « la question de savoir si le projet tient

<sup>1744</sup> *Id.*, article 7.5.3.

<sup>1739</sup> Soit le ministre fédéral ou le ministre du territoire du Nunavut compétent pour autoriser la réalisation d'un projet (*Id.*, article 7.1.1).

la Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, précité, note 618. L'examen accompli par une commission fédérale doit porter tant sur les répercussions socio-économiques du projet que sur ses répercussions écosystémiques (ARTIN, article 7.4.7 a)). Il doit en outre être accompli suivant les prescriptions de la partie 7.6 de l'ARTIN.

<sup>&</sup>lt;sup>1741</sup> *ARTIN*, article 7.4.7.

<sup>&</sup>lt;sup>1742</sup> *Id.*, article 7.4.9.

<sup>1743</sup> *Id.*, article 7.5.2. Il incombe au promoteur de préparer cet énoncé des répercussions conformément aux lignes directrices élaborées par la CRMN. L'article 7.5.2 énumère certains des éléments qui doivent impérativement se retrouver dans l'énoncé des répercussions, dont les répercussions écosystémiques et socioéconomiques prévues du projet, les mesures que propose de prendre le promoteur afin d'éviter et d'atténuer les répercussions négatives du projet et un programme de surveillance.

compte des priorités et des valeurs des résidants ou utilisateurs de la RMN [région marine du Nunavik] »<sup>1745</sup>. Ces priorités et ces valeurs pourront être identifiées par les commentaires formulés dans le cadre d'audiences publiques. Soulignons à cet égard que dans ses règlements administratifs et règles de procédure régissant les audiences publiques, la CRMN doit favoriser la souplesse et l'informalité, afin notamment de permettre l'admission d'éléments de preuve qui ne seraient pas normalement recevables en vertu des règles strictes de la preuve (ce qui pourra favoriser l'intégration des savoirs inuit) et à accorder « l'attention et l'importance qui s'imposent aux traditions des Inuit du Nunavik en matière de communication orale et de prise de décision. »<sup>1746</sup>

La CRMN se prononce, à la lumière de son examen, sur l'opportunité de réaliser un projet et formule ses conditions 1747. La décision finale revient toutefois au ministre compétent, lequel bénéficie d'une grande discrétion afin de suivre ou de rejeter la décision de la CRMN. Dans les cas où la CRMN décide qu'un projet devrait être réalisé, le ministre peut soit accepter cette décision ou la rejeter au motif que le projet n'est pas dans « l'intérêt national ou régional ». Il peut aussi accepter la décision tout en rejetant le rapport d'évaluation au motif de l'insuffisance des conditions qui y sont fixées ou encore parce que ces conditions « sont si lourdes qu'elles mineraient la viabilité d'un projet qui est dans l'intérêt national ou régional ». <sup>1748</sup> Dans les circonstances où la CRMN décide plutôt qu'un projet ne devrait pas être réalisé, le ministre peut rejeter cette décision au motif que le projet aurait dû être approuvé vu son importance dans « l'intérêt national ou régional ». Il renvoie alors le rapport à la CRMN afin qu'elle examine les conditions auxquelles

<sup>&</sup>lt;sup>1745</sup> *Id.*, article 7.5.5. Elle tient également compte des mesures que propose de prendre le promoteur afin d'éviter les répercussions négatives ou de les atténuer, les mesures que propose de prendre le promoteur en matière d'indemnisation, le dépôt de garanties de bonne exécution, le programme de surveillance des répercussion proposé par le promoteur et les mesures que propose de prendre le promoteur (ou qui devraient être prises) afin de rétablir l'intégrité écosystémique après l'abandon du projet.

<sup>&</sup>lt;sup>1746</sup> *Id.*, article 7.2.27. Cette disposition précise qu'une telle souplesse n'est permise que dans la mesure où les règles et les pratiques dérogatoires sont compatibles avec l'application générale des principes de justice naturelle et d'équité procédurale.

<sup>&</sup>lt;sup>1747</sup> *Id.*, article 7.5.6.

<sup>&</sup>lt;sup>1748</sup> *Id.*, article 7.5.7. La CRMN doit, dans ce derniers cas, réexaminer les conditions auxquelles le projet devrait être approuvé au regard des motifs donnés par le ministre.

devraient être assujetti le projet 1749. Dans tous les cas, le ministre doit fournir par écrit à la CRMN les motifs de chacune de ses décisions 1750.

Soulignons que la discrétion du ministre est encore plus grande à l'égard des conclusions de la CRMN concernant les impacts socio-économiques d'un projet. L'ARTIN prévoit que ces « décisions » doivent être considérées comme de simples « recommandations » et que le ministre peut les accepter, les rejeter ou les modifier pour tout motif qu'il estime pertinent<sup>1751</sup>.

Dans la perspective de la sécurité alimentaire, les régimes encadrant le développement économique de la région marine du Nunavik comportent certaines améliorations par rapport aux régimes mis en place par la CBJNQ. D'abord, si l'on compte son président, la CRMN est composée pour la majorité d'Inuit du Nunavik, lesquels détiennent un vote prépondérant en cas d'égalité des voix 1752. On peut ainsi présumer que leur influence sur les décisions de la CRMN sera marquée, y compris quant à l'identification des répercussions potentielles d'un projet sur leur environnement et leur société<sup>1753</sup>.

L'ARTIN propose ensuite de nombreuses mesures visant à faciliter la pleine participation des Inuit tant aux travaux de la CRMN qu'aux audiences publiques tenues dans le cadre de l'évaluation des projets de développement. Il en est ainsi des dispositions favorisant la tenue des réunions au Nunavik, permettant l'usage de l'inuktitut et imposant

<sup>1749</sup> *Id.*, article 7.5.7 d).
1750 *Id.*, article 7.5.10.
1751 *Id.*, article 7.5.11. Voir aussi les articles 7.2.2 d) et 7.2.3.

<sup>1752</sup> Cette proposition n'est toutefois vraie qu'à la condition que les deux membres nommés par le ministre des Affaires Indiennes et du Nord, suivant la proposition de la Société Makivik, soient eux-mêmes des Inuit du Nunavik. Le mode de nomination des membres inuit à la CRMN se distingue de ceux établis pour les institutions créées par le chapitre 23 de la CBJNQ, en ce que la Société Makivik doit passer par le ministre des Affaires Indiennes et du Nord, ce dernier étant formellement titulaire du pouvoir de nomination. Il est possible de se demander si le fait d'accorder au ministre le pouvoir de nommer les membres inuit à la CRMN aura pour conséquence de pousser la Société Makivik à proposer les candidatures de personnes présumées « acceptables » aux yeux des autorités gouvernementales, ou si ces dernières pourront exercer des pressions politiques afin qu'il en soit ainsi. Seul l'avenir nous le dira.

<sup>&</sup>lt;sup>1753</sup> Sur l'importance d'assurer que les Inuit participent de facon significative à l'identification des impacts environnementaux et socioéconomiques des projets de développement, E.J. PETERS, « Environmental Regime », loc. cit., note 44, p. 405-406; M.G. STEVENSON, loc. cit., note 355, p. 282.

la considération des traditions et des savoirs inuit dans le cadre des travaux de la CRMN et des audiences publiques 1754.

Soulignons enfin que l'ARTIN, contrairement à la CBJNQ, intègre étroitement les fonctions d'aménagement du territoire et d'autorisation des projets de développement, favorisant une maîtrise accrue des Inuit sur le développement intégré et durable de la région marine du Nunavik. De fait, tel que nous l'avons vu dans la deuxième partie de notre thèse, l'ARTIN a créé la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik (CARMN), dont les principales responsabilités consistent à établir, de concert avec les gouvernements, des politiques et des objectifs généraux en matière d'aménagement du territoire, et d'élaborer des plans d'aménagement ayant pour objet de guider et de régir l'utilisation et la mise en valeur des ressources dans la région marine du Nunavik<sup>1755</sup>. Ces plans doivent notamment viser à protéger et à promouvoir « le bien-être actuel et futur des Inuit du Nunavik et des terres des Inuit du Nunavik. » 1756 Au moins la moitié des membres de la CARMN sont nommés par la Société Makivik 1757. La CRMN ne peut procéder à l'examen d'un projet à moins que la CARMN ne l'ait préalablement jugé conforme au plan d'aménagement régional 1758. Mentionnons finalement que la CARMN est responsable de l'élaboration d'un plan général de surveillance afin de recueillir et d'analyser des données sur l'état et la santé à long terme des milieux écosystémiques et socio-économiques de la région marine du Nunavik 1759.

<sup>&</sup>lt;sup>1754</sup> Il reste toutefois à voir si la dynamique et les pratiques de la CRMN permettront une intégration véritable des savoirs inuit à l'évaluation des impacts environnementaux du développement. Sur les difficultés relatives à l'intégration des savoirs autochtones dans de telles procédures, voir M.G. STEVENSON, loc. cit., note 355 et P.J. USHER, « Traditional Ecological Knowledge », loc. cit., note 355, p. 188 à 192.

<sup>&</sup>lt;sup>1755</sup> *ARTIN*, article 6.4.1 a) et b).

 $<sup>\</sup>frac{1}{1756}$   $\frac{1}{10}$ , article 6.2.1 b). Le processus d'aménagement doit de plus faire en sorte « que les plans d'aménagement du territoire tiennent compte des priorités et des valeurs des résidants et des utilisateurs des régions d'aménagement » (Id., article 6.2.1 c)).

*Id.*, articles 6.4.5 et 6.4.7.

<sup>1758</sup> *Id.*, article 7.3.1 et 6.5.10. Soulignons que les plans d'aménagement du territoire peuvent permettre à la CARMN d'approuver des dérogations mineures (Id., article 6.5.10). De plus, lorsque la CARMN détermine qu'un projet n'est pas conforme au plan, le promoteur peut demander une exemption au ministre compétent (*Id.*, article 6.5.11).

<sup>1759</sup> Sur la surveillance des impacts de la mise en oeuvre et de l'opération des projets de développement, voir les articles 7.7.1 à 7.7.7 de l'ARTIN.

L'ARTIN comporte néanmoins des faiblesses du point de vue de la sécurité alimentaire. Il en est ainsi du fait qu'il reconnaît aux impacts socio-économiques du développement une importance moindre que les impacts écosystémiques du projet. Le ministre jouit d'une vaste latitude afin de rejeter ou de ne pas tenir compte des conclusions de la CRMN relatives aux impacts socio-économiques des projets de développement, par exemple de leurs impacts sur les économies alimentaires inuit et sur la cohésion sociale 1760. Dans tous les cas, le pouvoir décisionnel ultime d'autoriser ou de refuser la mise en oeuvre un projet de développement appartient au ministre et non à la CRMN 1761.

Finalement, mentionnons qu'en plus du régime d'évaluation des répercussions du développement, l'*ARTIN* comporte des mesures afin d'assurer l'indemnisation pour les dommages causés aux ressources fauniques par des activités de développement et le partage des redevances liées à l'exploitation des ressources fauniques par le chapitre 14 de l'*ARTIN* prévoit un régime de responsabilité absolue pour les entrepreneurs à l'égard de certaines pertes ou dommages causés par leurs activités de développement l'éd. Les pertes ou les dommages visés par ce régime sont ceux causés aux biens ou aux équipements utilisés pour la récolte de ressources fauniques (par exemples les bateaux) et aux ressources ainsi récoltées. Le régime prévoit également l'indemnisation des pertes (actuelles et futures) de revenus tirés de la récolte de ressources fauniques ainsi que des pertes (actuelles et futures) touchant les ressources fauniques récoltées à des fins d'utilisation personnelle l'765. Lorsqu'ils n'arrivent pas à s'entendre sur l'indemnité.

<sup>&</sup>lt;sup>1760</sup> Ces conclusions sont assimilées par l'*ARTIN* à de simples recommandations (*Id.*, articles 7.2.2 d) et 7.5.11).

<sup>&</sup>lt;sup>1761</sup> *Id.*, article 7.6.13.

<sup>1762</sup> *Id.*, chapitre 14.

<sup>&</sup>lt;sup>1763</sup> *Id.*, chapitre 15.

<sup>1764</sup> *Id.*, article 14.6. Le fait que la responsabilité de l'entrepreneur soit absolue signifie qu'il n'est pas nécessaire d'apporter la preuve de quelque faute ou négligence de sa part. Soulignons que l'entrepreneur n'est pas responsable s'il établit que les pertes ou dommages découlent entièrement d'un cas fortuit, c'est-à-dire un acte de guerre, d'hostilités, une guerre civile, une insurrection ou un phénomène naturel ayant un caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible (*Id.*, articles 14.1 et 14.7). Aux fins de ce régime, une « activité de développement » « s'entend de toute entreprise commerciale ou industrielle dans la RMN ou du prolongement d'une telle entreprise, y compris les entreprises par les gouvernements municipaux, territoriaux, provinciaux ou fédéral. Ne sont toutefois pas compris dans la présente définition: (a) le transport maritime; (b) les mesures ou utilisations visant des ressources fauniques et approuvées conformément au chapitre 5 (récolte des ressources fauniques) (*Id.*, article 14.1)

<sup>&</sup>lt;sup>1765</sup> *Id.*, article 14.6. En ce qui concerne la flore, l'entrepreneur n'est responsable que des dommages aux espèces énumérées à l'annexe 14-1.

l'entrepreneur et le demandeur peuvent soumettre leur différend à un arbitrage<sup>1766</sup>. Ce régime de responsabilité incitera à notre avis les entrepreneurs à faire preuve d'une diligence accrue afin d'éviter ou de minimiser les impacts négatifs de leurs activités sur l'environnement et sur les ressources fauniques, ce qui tend à favoriser la sécurité alimentaire des Inuit.

Le chapitre 15 de l'*ARTIN* prévoit pour sa part que les Inuit du Nunavik ont le droit de recevoir une partie des redevances liées à l'exploitation des ressources naturelles de la région marine du Nunavik. Ils peuvent ainsi, au cours de chaque année civile, recevoir une somme égale au total de 50% de la première tranche de deux millions de dollars reçus par le gouvernement à titre de redevance au cours de l'année en question et de 5% de toutes les redevances additionnelles <sup>1767</sup>. Ces sommes sont versées à la Fiducie des Inuit du Nunavik <sup>1768</sup>.

Il est entendu que l'octroi de compensations monétaires en lieu et place d'un accès durable et sécurisé aux ressources du terroir est inadéquat du point de vue de la sécurité alimentaire. Les régimes d'aménagement du territoire et d'évaluation environnementale doivent ainsi permettre d'éviter la réalisation de projets de développement constituant une menace au bon fonctionnement des économies alimentaires inuit. Les redevances reçues par les Inuit pour l'exploitation des ressources naturelles de la région marine du Nunavik pourront néanmoins, suivant la façon dont elles sont réinvesties, favoriser dans une certaine mesure leur sécurité alimentaire collective et individuelle. *Par exemple*, une sécurité alimentaire accrue pourrait résulter de l'amélioration des infrastructures et des services communautaires (par exemple des services de santé) ou encore d'investissements favorisant l'acquisition, la production et la distribution de la nourriture (y compris la redistribution d'une partie des redevances aux familles et aux individus à faibles revenus et le financement des activités de chasse et de pêche).

<sup>&</sup>lt;sup>1766</sup> *Id.*, articles 14.11 à 14.24. L'article 14.12 de l'*ARTIN* précise que dans l'audition des demandes, les arbitres « doivent prendre en considération les connaissances des Inuit du Nunavik en matière de ressources fauniques et d'environnement et tenir compte de l'importance des ressources fauniques pour les Inuit du Nunavik sur les plans social, culturel et économique.

<sup>1767</sup> *Id.*, article 15.1.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1768</sup> *Id.*, article 15.2.1. Voir le chapitre 17 de l'*ARTIN* en ce qui concerne la Fiducie des Inuit du Nunavik.

## 3.2.2 L'évaluation des impacts du développement sur l'environnement et la subsistance en Alaska

L'Alaska, comme le Nunavik, regorge de ressources naturelles prisées pour leur valeur marchande. On y trouve notamment la plus importante mine de zinc au monde, située en territoire inupiat dans la région nord-ouest de l'Alaska, près de Kotzebue. La mine est exploitée par Teck Cominco Inc. en partenariat avec l'une des corporations régionales autochtones de l'Alaska, NANA Regional Corporation Inc. 1769. En vertu de l'entente conclue entre ces deux entreprises, NANA reçoit une partie des redevances et des profits découlant de l'exploitation de la mine, en plus d'une garantie de contrats de service en matière de sécurité, de restauration et d'hébergement 1770. Soulignons en outre que les actionnaires de NANA, tous autochtones 1771, représentent entre 50% et 60% des employés de la mine<sup>1772</sup>. De surcroît, on trouve dans la région arctique de l'Alaska d'importantes réserves de pétrole. Plus de 13 milliards de barils ont été extraits de la zone de Prudhoe Bay entre 1977 et 2005, pour être ensuite acheminés vers le sud au moyen du pipeline traversant l'Alaska de Barrow, sur la rive de l'Océan arctique, à Valdez, au sud de la ville d'Anchorage<sup>1773</sup>. Tant l'exploitation de la mine de Red Dog que le pétrole de Prudhoe Bay affectent la qualité de l'environnement arctique, y compris la végétation, la faune terrestre et marine et la qualité de l'air, ainsi que les activités de subsistance 1774.

Il reste que tant les lois fédérales que celles de l'Alaska prévoient des procédures d'examen et d'évaluation des impacts environnementaux du développement économique. Ces procédures permettent aux personnes et aux groupes intéressés, y compris les peuples autochtones, de participer aux audiences publiques tenues dans le cadre des processus décisionnels encadrant le développement économique du territoire. Nous présenterons

<sup>&</sup>lt;sup>1769</sup> Soulignons que la mine est située sur des terres appartenant à NANA Corporation.

Voir le site de Teck Cominco Inc., [en ligne] [www.teckcominco.com] (juin 2008).
 Sur les corporations autochtones créées par l'*ANCSA*, voir *supra* Deuxième partie: 1.3.

Voir le site Internet de NANA Regional Corporation, [en ligne] [http://www.nana.com/pdfs/NANA%20and%20Mining.pdf] (juin 2008).

Voir la fiche d'information sur Prudhoe Bay élaborée par l'Université Columbia, [en ligne] [http://www.columbia.edu/~sp2023/scienceandsociety/web-pages/Prudhoe%20Bay.html] (juin 2008)

Voir notamment les études suivantes publiées sur le site de l'Alaska Department of Environmental Conservation, [en ligne] [http://www.dec.state.ak.us/air/reddog.htm] (juin 2008).

brièvement la procédure d'évaluation des impacts du développement sur l'environnement établie par la *National Environmental Policy Act of 1969*<sup>1775</sup> [ci-après *NEPA*], à laquelle s'ajoute dans les circonstances prévues à l'*ANILCA* une procédure d'évaluation des impacts des projets de développement sur la *subsistance* ainsi qu'une procédure applicable aux projets de développement autorisés par l'Alaska.

# 3.2.2.1 La *NEPA* et l'effacement des Inuit dans l'évaluation environnementale

La *NEPA*, reconnaissant l'impact profond des activités humaines sur l'environnement<sup>1776</sup>, impose aux agences gouvernementales fédérales d'accomplir un rapport sur les impacts environnementaux [« *Environmental Impact Statement* », ci-après EIS] dès lors qu'elles envisagent elles mêmes réaliser ou participer à la réalisation<sup>1777</sup> d'une action susceptible d'affecter significativement l'environnement humain. La procédure d'évaluation environnementale est encadrée par le Council on Environmental Quality [ci-après CEQ], un organisme intégré au bureau exécutif du Président, dont l'existence est prévue au deuxième titre de la *NEPA*<sup>1778</sup>. Les règlements de la CEQ portent notamment sur les circonstances dans lesquelles est requis l'accomplissement d'un rapport d'évaluation environnementale, sur la forme et le contenu de ce rapport ainsi que sur la procédure d'évaluation environnementale, y compris la participation du public <sup>1779</sup>.

Suivant cette procédure d'évaluation environnementale, les agences gouvernementales fédérales doivent, *le plus tôt possible* durant le processus de

<sup>&</sup>lt;sup>1775</sup> National Environmental Policy Act of 1969, Pub. L. No. 91-190, 83 Stat. 852, 42 U.S.C. §§ 4331 à 4347 [ci-après NEPA]. Soulignons que notre étude des mécanismes prévus à cette loi dans le cadre de la présente thèse ne peut être que superficielle. En effet, près de quarante ans après son adoption, la NEPA a été l'objet de milliers de décisions judiciaires et de rapports d'évaluation des impacts environnementaux. Nous nous en tiendrons donc aux aspects de cette procédure particulièrement pertinents à la sécurité alimentaire des Inuit. <sup>1776</sup> Les objectifs de cette loi sont énumérés à la disposition suivante: NEPA, 42 U.S.C. § 4331.

Les actions dites « fédérales » comprennent non seulement celles qui sont conçues, mises en oeuvre et dirigées par une agence du gouvernement fédéral, mais également les projets privés, municipaux ou étatiques approuvés ou soutenus par le fédéral, au moyen par exemple de permis, de baux, de prêts et de subventions. Selon le professeur Rodgers, « [...] the distinguishing feature of federal involvement is the ability to influence or controle the outcome in material respects. » (William H. RODGERS, *Environmental Law*, 2<sup>e</sup> éd., St. Paul (MN), West Publishing, 1994, p. 899).

NEPA, 42 U.S.C. § 4342. Le CEQ est formé de trois membres nommés par le Président des États-Unis, suivant les recommandations et sous réserve de l'approbation du Sénat.

1779 Voir 40 C.F.R. §§ 1500 à 1508.28.

planification d'un projet de développement <sup>1780</sup>, déterminer, à la lumière de leurs règles et procédures internes <sup>1781</sup>, si le projet envisagé correspond aux activités faisant généralement l'objet d'une étude *approfondie* des impacts environnementaux (l'EIS) ou s'il se trouve plutôt parmi les projets exemptés *a priori* du processus d'évaluation environnementale (« *categorical exclusion* ») <sup>1782</sup>. Les projets ne faisant partie d'aucune de ces catégories doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale *préliminaire* (« *environmental assessment* ») <sup>1783</sup> afin de déterminer s'ils seront assujettis à une EIS ou encore s'ils en seront exemptés du fait qu'ils ne comportent que des impacts négligeables sur l'environnement humain <sup>1784</sup>.

Les règlements du CEQ prévoient que les agences gouvernementales concernées « [...] shall integrate the *NEPA* process with other planning at the earliest possible time to insure that planning and decisions reflect environmental values, to avoid delays later in the process, and to head off potential conflicts. » (40 C.F.R. § 1501.2). Ils précisent également que « [t]he statement shall be prepared early enough so that it can serve practically as an important contribution to the decisionmaking process and will not be used to rationalize or justify decisions already made. » (40 C.F.R. § 1502.5). Selon le professeur Rodgers: « NEPA's purpose is to require consideration of environmental factors before project momentum becomes irresistible, before options are closed, and before agency commitments are set in concrete. » (W.H. RODGERS, *op. cit.*, note 1777, p. 899). Il souligne également que l'instrumentalisation de la procédure d'évaluation environnementale par les agences gouvernementales fédérales afin de justifier des projets de développement *a posteriori*, une fois que des décisions irréversibles ont déjà été prises, constitue l'un des reproches les plus souvent formulés par les tribunaux eut égard à la mise en oeuvre de la *NEPA* (*Id.*, p. 923).

<sup>1782 40</sup> C.F.R. §§ 1501.4 (a) et 1508.3. Les termes « categorical exclusion » sont définis comme suit: « [...] a category of actions which do not individually or cumulatively have a significant effect on the human environment and which have been found to have no such effect in procedures adopted by a Federal agency in implementation of these regulations [...] and for which, therefore, neither an environmental assessment nor an environmental impact statement is required (40 C.F.R. § 1508.4). Un auteur explique ainsi le fonctionnement de cette institution: « Effectively, the "categorical exclusion" is an exclusion by rule, and agencies have flocked to the opportunity by ruling out substantial parts of their agendas from the environmental review process. For the most part, these exclusions are applied to activities that are small and inconsequential, routine and ongoing, administrative and organizational, or related to sensitive matters such as law enforcement, litigation, and budget activities. » (W.H. RODGERS, *op. cit*, note 1777, p. 871). Les projets exemptés *a priori* de la procédure d'évaluation environnementale pourront ainsi varier selon les diverses agences fédérales. Soulignons que la décision d'une agence gouvernementale d'intégrer un projet à sa « liste d'exclusion » pourra faire l'objet d'un recours en révision judiciaire et être invalidée s'il est démontré qu'elle est « arbitraire », « capricieuse » ou autrement contraire à la loi (*Id.*).

<sup>&</sup>lt;sup>1783</sup> 40 C.F.R. §§ 1501.1, 1501.4 (b), (c) et (e). Il s'agit de l'« *environmental assessment* », soit un document public concis « [...] that serves to: 1. Briefly provide sufficient evidence and analysis for determining whether to prepare an environmental impact statement or a finding of no significant impact. [...] » (40 C.F.R. § 1508.9)

<sup>1784 40</sup> C.F.R. §§ 1501.1, 1501.4 (b), (c) et (e) et 1508.13. Cette dernière disposition définit la « déclaration d'absence d'impacts significatifs » comme « [...] a document by a Federal agency briefly presenting the reasons why an action, not otherwise excluded [...], will not have a significant effect on the human environment and for which an environmental impact statement therefore will not be prepared. ». Une telle déclaration ainsi que ses motifs doivent être accessibles au public et pourra éventuellement être invalidée par un tribunal dans le cadre d'une procédure de révision judiciaire dans l'éventualité où elle était jugée « capricieuse » ou « arbitraire ».

L'EIS consiste en une étude « détaillée » des impacts environnementaux d'un projet de développement « majeur » susceptibles de comporter des impacts « significatifs » <sup>1785</sup> sur l'environnement humain, soit sur l'environnement naturel et physique et sur les relations des êtres humains avec leur environnement <sup>1786</sup>. Cette étude d'impacts a pour objectif premier de garantir que les politiques et les objectifs de la *NEPA* soient intégrés dans l'ensemble des programmes et des actions du gouvernement fédéral <sup>1787</sup>.

Pour se faire, l'EIS doit d'abord comporter une description succincte de l'environnement touché par le projet de développement<sup>1788</sup>, proposer des solutions de rechange au projet et analyser, dans une perspective comparative, les impacts du projet et de ses solutions de rechange sur l'environnement humain<sup>1789</sup>. Seront notamment considérés les impacts *directs*, *indirects* et *cumulatifs* du projet et de ses solutions de rechange<sup>1790</sup>, les

Un projet « majeur » est celui qui requiert une planification, un temps, des ressources ou encore des dépenses significatifs. À titre d'indicateurs, sont notamment considérés le coût, l'ampleur du projet et le nombre de personnes impliquées dans le projet. Sera aussi considérée comme « majeure » en vertu de la NEPA une action ne comportant pas de telles caractéristiques mais dont les impacts sur l'environnement sont tout de même « significatifs ». Le caractère significatif de l'impact d'une activité sur l'environnement doit être mesuré en tenant compte du contexte, y compris les impacts de l'action envisagée sur la santé humaine ou la sécurité, les caractéristiques uniques de la région géographique visée (eut égard notamment à ses habitats fauniques et la vulnérabilité de ses milieux écologiques), le caractère incertain ou inconnu des impacts du projet, la possibilité que le projet soit à la source de vives controverses et le fait que le projet, considéré avec les autres usages actuels et futurs du territoire, comporte des impacts environnementaux cumulatifs significatifs (40 C.F.R. § 1508.27). Soulignons que ces impacts n'ont pas à être « certains » ni même « vraisemblables ». Il suffit en effet qu'ils soient « possibles » ou « susceptibles » de se manifester. À ce sujet, voir W.H. RODGERS, *op. cit.*, note 1777, p. 873, 879.

<sup>&</sup>lt;sup>1786</sup> NEPA, 42 U.S.C. § 4332 (2)(C); 40 C.F.R. § 1508.14.

<sup>&</sup>lt;sup>1787</sup> 40 C.F.R. § 1502.1. Les politiques et les objectifs de la *NEPA* sont décrits à ses articles 2 et 101 (*NEPA*, 42 U.S.C. §§ 4321 et 4331). Ils sont les suivants: « To declare a national policy which will encourage productive and enjoyable harmony between man and his environment; to promote efforts which will prevent or eliminate damage to the environment and biosphere and stimulate the health and welfare of man; to enrich the understanding of the ecological systems and natural resources important to the Nation; and to establish a Council on Environmental Quality. » (*Id.*, 42 U.S.C. § 4321).

<sup>&</sup>lt;sup>1788</sup> 40 C.F.R. § 1502.15.

<sup>1789 40</sup> C.F.R. § 1502.16. Cette évaluation des impacts doit comprendre les éléments prévus à l'article 102 (2)(C) de la *NEPA*, soit: « the environmental impact of the proposed action; any adverse environmental effects which cannot be avoided should the proposal be implemented; the relationship between local short-term uses of man's environment and the maintenance and enhancement of long-term productivity, and; any irreversible and irretrievable commitments of resources which would be involved in the proposed action should it be implemented. » Cette partie de l'évaluation environnementale pourra aussi traiter des solutions de rechange au projet, en évitant toutefois de dupliquer inutilement la section de l'étude portant principalement sur les solutions de rechange (40 C.F.R. § 1502.16 al. 1).

Les impacts « directs » sont ceux qui, causés par l'action gouvernementale, surviennent au moment et à l'endroit même où est réalisée cette action. Les impacts « indirects » sont aussi causés par l'action

conflits potentiels entre le projet et les objectifs des gouvernements fédéral, étatique, régionaux, locaux et tribaux quant aux terres qui seront affectées au développement et les moyens qui permettront de mitiger les impacts négatifs du développement sur l'environnement<sup>1791</sup>. L'EIS doit tenir compte des impacts écologiques (y compris sur les ressources naturelles et les écosystèmes), esthétiques, historiques, culturels, économiques et sociaux du projet de développement, ainsi que ses impacts sur la santé<sup>1792</sup>.

La proposition et l'évaluation de solutions de rechange au projet sont au coeur de l'EIS<sup>1793</sup>. Les autorités gouvernementales responsables doivent à cet égard « explorer rigoureusement » et « évaluer objectivement » toutes les solutions de rechange *raisonnables* à leur projet, et ce même si elles ne relèvent pas de leur juridiction, étudier chacune de ces solutions en détail de façon à ce que les évaluateurs puissent soupeser leurs mérites respectifs, considérer la possibilité de ne pas réaliser le projet (« *no action alternative* »), identifier la ou les solutions de remplacement privilégiées par l'agence gouvernementale responsable et discuter des mesures qui pourraient être mises en oeuvre afin de mitiger les impacts négatifs du projet et de ses solutions de rechange<sup>1794</sup>.

La *NEPA* et ses règlements d'application favorisent par ailleurs la participation du public et de l'ensemble des autorités gouvernementales concernées, y compris les gouvernements tribaux, à la procédure d'évaluation environnementale et à l'élaboration de l'EIS<sup>1795</sup>. Le règlement du CEQ prévoit d'abord que l'agence gouvernementale principalement responsable d'un projet de développement doit, dès qu'elle décide de

gouvernementale mais surviennent plus tard ou encore dans un endroit éloigné de celui où est réalisé le développement. Ces impacts doivent néanmoins être raisonnablement prévisibles. Ils peuvent notamment comprendre « growth inducing effects and other effects related to induced changes in the pattern of land use, population density or growth rate, and related effects on air and water and other natural systems, including ecosystems. » (40 C.F.R. § 1508.8 (a) et (b)). Enfin, Le règlement de la CEQ définit les impacts « cumulatifs » de la façon suivante: « [...] the impact on the environment which results from the incremental impact of the action when added to other past, present, and reasonably foreseeable future actions regardless of what agency (Federal or non-Federal) or person undertakes such actions. Cumulative impacts can result from individually minor but collectively significant actions taking place over a period of time. » (40 C.F.R. § 1508.7).

<sup>&</sup>lt;sup>1791</sup> 40 C.F.R. § 1502.16 (a), (b), (c) et (h).

<sup>&</sup>lt;sup>1792</sup> 40 C.F.R. § 1508.8.

<sup>&</sup>lt;sup>1793</sup> NEPA, 42 U.S.C. § 4332 (C)(i) à (v); 40 C.F.R. §§ 1502.14 à 1502.16.

<sup>&</sup>lt;sup>1794</sup> 40 C.F.R. § 1502.14. Voir aussi l'article 1502.2 (d), (e) et (f).

<sup>&</sup>lt;sup>1795</sup> 40 C.F.R. §§ 1503.4 et 1506.6: « Agencies shall: (a) Make diligent efforts to involve the public in preparing and implementing their NEPA procedures. ». Voir à ce sujet W.H. RODGERS, *op. cit.*, note 1777, p. 814.

procéder à l'évaluation environnementale d'un projet de développement, inviter les autorités gouvernementales fédérales, étatiques, locales et tribales concernées, le promoteur ainsi que toute autre personne intéressée à participer à la définition de la portée et du contenu de l'éventuel rapport sur les impacts environnementaux ainsi qu'à l'identification des problèmes majeurs découlant du projet tel qu'initialement conçu<sup>1796</sup>.

Plus tard, après avoir accompli une première version de son étude d'impact mais avant d'élaborer son rapport final, l'agence gouvernementale responsable doit encore obtenir les commentaires des autres agences fédérales intéressées par le projet et solliciter l'avis des gouvernements étatique, locaux et tribaux concernés par le projet, du promoteur et du public<sup>1797</sup>. L'agence gouvernementale responsable pourra de plus, cette fois à sa seule discrétion, solliciter des commentaires sur la version finale de son EIS avant de prendre sa décision ultime<sup>1798</sup>.

Chaque agence gouvernementale fédérale doit adopter ses propres règles en ce qui concerne la tenue d'audiences publiques, notamment afin de définir les circonstances dans lesquelles s'impose une telle forme de participation publique et la procédure encadrant le déroulement des audiences 1799. Ces règles pourront donc varier considérablement en fonction des différentes agences. Devront néanmoins être considérés dans tous les cas les questions de savoir s'il existe des controverses significatives par rapport au projet, si un intérêt pour la tenue d'une audience publique s'est manifesté au sein de la population et si une autre agence gouvernementale compétente a demandé et justifié que soit tenue une telle audience 1800. Le règlement de la CEQ prévoit en outre des exigences de publicité à géométrie variables, qui diffèrent selon que le projet de développement comporte des impacts d'envergure nationale ou locale 1801.

<sup>1796</sup> 40 C.F.R. § 1501.7. Cette procédure est désignée par le terme « scoping ».

<sup>&</sup>lt;sup>1797</sup> 40 C.F.R. § 1503.1 (a). À l'égard des commentaires du public, le règlement impose expressément à l'agence fédérale principalement responsable du projet de « [...] affirmatively soliciting comments from those persons or organizations who may be interested or affected. » <sup>1798</sup> 40 C.F.R. § 1503.1 (b).

<sup>&</sup>lt;sup>1799</sup> 40 C.F.R. § 1506.6 (c).

<sup>&</sup>lt;sup>1801</sup> L'autorité responsable est tenue d'assurer la disponibilité des documents relatifs au projet et à l'évaluation environnementale et de diffuser des avis quant à la tenue d'audiences et de réunions publiques. Dans les cas où le projet de développement comporte des impacts d'envergure nationale, un avis doit être

L'agence responsable de la préparation de l'EIS *est tenue de répondre* aux commentaires formulés à l'égard du projet<sup>1802</sup>. Elle pourra notamment modifier le projet de développement ou ses solutions de rechange à la lumière des commentaires reçus, intégrer à son rapport une solution de rechange n'ayant pas été considérée durant les étapes initiales de la procédure d'évaluation environnementale ou encore améliorer les dimensions analytiques ou factuelles du rapport<sup>1803</sup>. L'agence concernée peut également expliquer et justifier son refus de répondre à certains commentaires<sup>1804</sup>. Dans tous les cas, chacun des commentaires formulés à l'égard d'un projet doivent être annexés au rapport final, peu importe le poids qui leur fut accordé par l'agence<sup>1805</sup>.

Soulignons enfin que la CEQ a largement défini la notion d'« environnement humain », celle-ci désignant non seulement l'environnement naturel et physique mais aussi *les rapports* des êtres humains avec cet environnement <sup>1806</sup>. Cette définition est toutefois limitée par l'explication suivante:

This means that economic or social effects are not intended by themselves to require preparation of an environmental impact statement. When an environmental impact statement is prepared and economic or social and natural or physical environmental effects are interrelated, then the environmental impact statement will discuss all of these effects on the human environment. <sup>1807</sup>

Ainsi, les tribunaux ont jugé que les préférences politiques et les craintes psychologiques relatives à la mise en oeuvre d'un projet de développement ne sont pas suffisamment liées aux dommages environnementaux pour être considérées dans un

publié au Registre fédéral (le « Federal Register ») et envoyé à toute organisation nationale raisonnablement susceptible d'être intéressée par le projet de développement. Lorsque les impacts d'un projet sont essentiellement locaux, l'avis concernant la tenue d'audiences publiques doit notamment être transmis aux gouvernements tribaux intéressés, publié dans les journaux locaux, diffusé au moyen des autres médias locaux (par exemple la radio communautaire), transmis aux organisations communautaires potentiellement intéressées et envoyé aux propriétaires et aux occupants d'emplacements situés aux environs du site envisagé pour la réalisation du projet (40 C.F.R. § 1506.6 (b)).

<sup>&</sup>lt;sup>1802</sup> 40 C.F.R. § 1503.4 (a).

<sup>&</sup>lt;sup>1803</sup> 40 C.F.R. § 1503.4 (a) (1)-(4).

<sup>&</sup>lt;sup>1804</sup> 40 C.F.R. § 1503.4 (a) (5).

<sup>&</sup>lt;sup>1805</sup> 40 C.F.R. § 1503.4 (b).

<sup>&</sup>lt;sup>1806</sup> 40 C.F.R. § 1508.14. Voir aussi la définition du terme « effet » à l'article 40 C.F.R. § 1508.8: « Effects includes ecological [...], aesthetic, historic, cultural, economic, social or health...» <sup>1807</sup> 40 C.F.R. § 1508.14.

EIS<sup>1808</sup>. Tel que le souligne au moins un auteur, les relations entre la qualité de l'environnement et les impacts socioéconomiques négatifs d'un projet de développement sont cependant beaucoup plus faciles à établir lorsque le projet affecte l'environnement et les ressources utilisées par une communauté autochtone à des fins de subsistance et devront en conséquence être considérées dans un EIS<sup>1809</sup>.

Il s'impose à cet égard de mentionner l'ordonnance exécutive sur la justice environnementale adoptée par le Président Clinton en 1994 afin d'encourager les autorités gouvernementales fédérales à considérer les impacts de leurs projets de développement sur les populations minoritaires et à faibles revenus, ces dernières étant souvent disproportionnément affectées par les impacts environnementaux négatifs des activités humaines <sup>1810</sup>. Cette ordonnance exige que les autorités publiques fédérales intègrent à leur EIS une analyse des impacts spécifiques de leurs projets de développement et de leurs programmes sur les populations minoritaires et à faibles revenus, y compris les peuples autochtones, et qu'elles favorisent la participation du public ainsi que l'accès aux réunions et à la documentation pertinente <sup>1811</sup>. Elle requiert de plus que la situation des populations qui consomment du poisson et du gibier à des fins de subsistance, notamment les peuples autochtones, fasse l'objet d'une attention particulière <sup>1812</sup>. Soulignons toutefois que cette

<sup>&</sup>lt;sup>1808</sup> Voir par exemple *Metropolitan Edison Co. v. People Against Nuclear Energy (PANE)*, 460 U.S. 766 (1983).

<sup>&</sup>lt;sup>1809</sup> Voir aussi W.H. RODGERS, *op. cit.*, note 1777, p. 944-945. Voir par exemple *Hanlon v. Barton*, 740 F.Supp. 1446 (D. Alaska 1988).

<sup>1810</sup> Executive Order on Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority populations and Low-Income Populations, 59 Fed. Reg. 7629 (1994). Suivant cette ordonnance, « [...] each Federal agency shall make achieving environmental justice part of its mission by identifying and addressing, as appropriate, disproportionately high and adverse human health or environmental effects of its programs, policies and activities in minority populations and low-income populations in the United States [...] » (Id., § 1-1, par. 1-101).

Issue Order on Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority populations and Low-Income Populations, précité, note 1810, §§ 2-2 et 5-5. Voir aussi COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, Environmental Justice. Guidance Under the National Environmental Policy Act, Executive Office of the President, Washington, D.C., December 10, 1997, [en ligne] [http://www.whitehouse.gov/CEQ/] (juin 2008) et Barry E. HILL et Nicholas TARG, « The Link Between Protecting Natural Resources and the Issue of Environmental Justice », (2000-2001) 28 Boston College Environmental Affairs Law Review 1.

<sup>1812</sup> Executive Order on Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority populations and Low-Income Populations, précité, note 1819, §§ 2-2 et 4-401. La CEQ, dans son document portant sur la mise en oeuvre de cette ordonnance dans le cadre des dispositions de la NEPA, écrit ce qui suit quant aux impacts environnementaux distincts que pourra comporter une même action sur différentes populations: « [a]gencies should recognize that the impacts within minority populations, low-income populations, or Indian tribes may

ordonnance vise à *sensibiliser* les agences gouvernementales fédérales à la situation de groupes défavorisés et que ses dispositions ne sont pas susceptibles d'être sanctionnées par les tribunaux<sup>1813</sup>.

Au premier regard, la procédure d'évaluation environnementale de la NEPA nous apparaît favorable à la sécurité alimentaire des Inuit en imposant aux autorités gouvernementales compétentes d'intégrer la dimension environnementale et sociale à leurs processus décisionnels relatifs au développement économique du territoire et de ses ressources, de considérer dans le cadre de ces processus des solutions de rechange à leurs projets susceptibles d'être moins dommageables pour l'environnement et davantage acceptables pour les populations locales, tout en favorisant la transparence de leurs démarches et la participation des autres gouvernements intéressés, dont les gouvernements tribaux, et du public. Ces aspects de l'évaluation environnementale favorisent la disponibilité à long terme des aliments du terroir et garantissent aux personnes et aux communautés particulièrement touchées par un projet de développement que leurs inquiétudes seront à tout le moins considérées dans le cadre du processus décisionnel.

D'autres aspects de cette procédure nous semblent toutefois amenuiser significativement sa contribution à la sécurité alimentaire des Inuit. Il est d'abord aujourd'hui presque banal de rappeler que la *NEPA* comporte des obligations de nature *procédurale* plutôt que *substantive*, et que la décision d'un gouvernement d'autoriser la réalisation d'un projet de développement sera confirmée par les tribunaux dès lors que la procédure prévue à la *NEPA* a été respectée. Ainsi, un tribunal refusera dans de telles

h

be different from impacts on the general population due to a community's distinct cultural practices. For example, data on different patterns of living, such as subsistence fish, vegetation, or wildlife consumption and the use of well water in rural communities may be relevant to the analysis. [...] Where environments of Indian tribes may be affected, agencies must consider pertinent treaty, statutory, or executive order rights and consult with tribal governments in a manner consistent with the government-to-government relationship. » (COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, *op. cit.*, note 1811, p. 14).

Income Populations, précité, note 1810, § 6-609: « Judicial Review. This order is intended only to improve the internal management of the executive branch and is not intended to, nor does it create any right, benefit, or trust responsibility, substantive or procedural, enforceable at law or equity by a party against the United States, its agencies, its officers, or any person. This order shall not be construed to create any right to judicial review involving the compliance or noncompliance of the United States, its agencies, its officers, or any other person with this order. »

circonstances d'intervenir dans l'exercice de la discrétion gouvernementale, et ce en dépit qu'un projet de développement puisse comporter des impacts négatifs considérables sur l'environnement ou que soit avérée l'existence de solutions de rechange moins dommageables<sup>1814</sup>. Par exemple, si la *NEPA* impose au gouvernement de *proposer* des moyens afin de mitiger les impacts de son projet sur l'environnement, elle n'exige pas que ces moyens soient développés ni que leur efficacité ne soit mesurée au moment d'autoriser le projet de développement<sup>1815</sup>. La nature et la portée des obligations imposées aux autorités gouvernementales fédérales par la *NEPA* furent fort bien délimitées dans le passage suivant de l'arrêt *Robertson v. Methow Valley Citizens Council* de la Cour suprême des États-Unis:

The sweeping policy goals announced in 101 of NEPA are thus realized through a set of "action-forcing" procedures that require that agencies take a "hard look at environmental consequences" [...], and that provide for broad dissemination of relevant environmental information. Although these procedures are almost certain to affect the agency's substantive decision, it is now well settled that NEPA itself does not mandate particular results, but simply prescribes the necessary process. [...] If the adverse environmental effects of the proposed action are adequately identified and evaluated, the agency is not constrained by NEPA from deciding that other values outweigh the environmental costs. [...] In this case, for example, it would not have violated NEPA if the Forest Service, after complying with the Act's procedural prerequisites, had decided that the benefits to be derived from downhill skiing at Sandy Butte justified the issuance of a special use permit, notwithstanding the loss of 15 percent, 50 percent, or even 100 percent of the mule deer herd. Other statutes may impose substantive environmental obligations on federal agencies, but NEPA merely prohibits uninformed – rather than unwise – agency action. [816]

Soulignons néanmoins qu'à défaut d'empêcher la réalisation de projets comportant des impacts négatifs sur l'environnement et la sécurité alimentaire, la lourdeur, les délais et

<sup>&</sup>lt;sup>1814</sup> Robertson v. Methow Valley, 490 U.S. 332 (1989); Marsh v. Oregon Natural Resources Council, 490 U.S. 360 (1989); Baltimore Gas & Electric Co. v. NRDC, 462 U.S. 87 (1983); Strycker's Bay Neighborhood Council v. Karlen, 444 U.S. 223 (1980); Vermont Yankee Nuclear Power, 435 U.S. 519 (1978). À ce sujet, voir Daniel ACKMAN, « Highway to Nowhere: NEPA, Environmental Review and the Westway Case », (1987-1988) 21 Columbia Journal of Legal & Social Problems 325, p. 327, 348-349 et 363 à 384; Jennifer L. BYRNE, « Alaska Wilderness v. Morrison: The Return of Reasonableness to NEPA Review? », (1996) 26 Environmental Law 1287, p. 1291-1292; W.H. RODGERS, op. cit., note 1777, p. 810, 839, 862 à 869; David SHILTON, « Is the Supreme Court Hostile to NEPA? Some Possible Explanations for a 12-0 Record », (1990) 20 Environmental Law 551.

Voir l'arrêt Robertson v. Methow Valley Citizens Council, précité, note 1814, p. 350: « There is a fundamental distinction, however, between a requirement that mitigation be discussed in sufficient detail to ensure that environmental consequences have been fairly evaluated, on the one hand, and a substantive requirement that a complete mitigation plan be actually formulated and adopted, on the other. » Voir aussi Marsh v. Oregon Natural Resources Council, 490 U.S. 360 (1989).

<sup>&</sup>lt;sup>1816</sup> Robertson v. Methow Valley Citizens Council, précité, note 1814, p. 350. Voir aussi Marsh v. Oregon Natural Resources Council, précité, note 1815, p. 370.

les coûts associés à la procédure du *NEPA* pourront convaincre certains promoteurs d'abandonner des projets particulièrement dommageables et controversés<sup>1817</sup>.

Enfin, aux exigences exclusivement procédurales de la *NEPA* s'ajoute le fait que les tribunaux reconnaissent aux autorités gouvernementales une grande déférence dans la mise en oeuvre des obligations prévues à cette loi. De fait, s'appuyant sur l'*Administrative Procedure Act*<sup>1818</sup>, les tribunaux, au premier chef la Cour suprême, ont appliqué aux processus décisionnels contestés la norme de la décision « arbitraire et capricieuse » plutôt que le critère plus souple de la décision « raisonnable »<sup>1819</sup>. Cette norme exige que le tribunal siégeant en révision judiciaire s'assure que la décision administrative contestée fut prise à la lumière de l'ensemble des faits pertinents et que l'agence gouvernementale n'a pas commis d'erreur claire de jugement la prépondérance des probabilités, qu'une agence n'a pas respecté la procédure prévue à la loi

<sup>&</sup>lt;sup>1817</sup> J.L. BYRNE, *loc.cit.*, note 1814, p. 1288.

<sup>&</sup>lt;sup>1818</sup> 5 U.S.C. § 706.

<sup>&</sup>lt;sup>1819</sup> Marsh v. Oregon Natural Resources Council, précité, note 1815, p. 370; Citizens to preserve Overton Park v. Volpe, 401 U.S. 402, à la p. 416 (1971) (« Although this inquiry into the factors is to be searching and careful, the ultimate standard of review is a narrow one. The court is not empowered to substitute its judgment for that of the agency. ». Voir aussi J.L. BYRNE, loc. cit., note 1814, p. 1294; W.H. RODGERS, op. cit., note 1777, p. 860. Soulignons qu'antérieurement à l'arrêt Marsh, plusieurs cours d'appel fédérales ont appliqué le critère de la « décision raisonnable » aux contestations judiciaires des décisions administratives prises en vertu de la NEPA (voir J.L. BYRNE, loc. cit., note 1814, p. 1294 à 1296). L'arrêt Marsh a mis fin à cette jurisprudence en imposant le critère de la décision « arbitraire et capricieuse » à la révision du refus de l'Army Corps of Engineers de compléter une étude environnementale en réponse à de nouvelles circonstances. Le règlement de la CEQ exige en effet une étude d'impact additionnelle dès lors que se présentent des circonstances et des informations nouvelles et « significatives » (43 C.F.R. § 1502.9). La Cour a jugé que la question qui lui fut soumise dans le cadre de ce litige constitue un exemple classique d'un litige factuel dont la résolution exige un niveau élevé d'expertise technique (p. 377). Elle ne s'est toutefois pas prononcée quant au critère applicable aux litiges portant sur des questions mixtes de droit et de fait. Plus tard, dans la décision Alaska Wilderness Recreation and Tourism Ass'n v. Morrison, 67 F.3d 723 (9th Cir. 1995), laquelle avait également pour objet le refus d'une agence gouvernementale de compléter son étude d'évaluation environnementale à la lumière de nouvelles circonstances, la Cour a jugé que le litige en question soulevait des « questions principalement juridiques », à savoir l'évaluation de l'impact de la terminaison d'un contrat sur le processus d'évaluation environnemental plutôt que sur l'environnement luimême, et qu'en conséquence le critère de révision judiciaire applicable était celui de la « décision raisonnable » (p. 727). Le critère de la décision « arbitraire et capricieuse » ne s'appliquerait donc pas à toutes les décisions administratives prises en vertu de la NEPA, mais seulement à celles portant sur des faits contestés dont la résolution doit reposer sur des expertises techniques (par exemple, l'impact d'un projet de barrage sur une espèce particulière de poisson ou les retombées économiques régionales d'un contrat forestier). Dès lors que le litige repose principalement sur une question de droit, par exemple l'interprétation des termes « modifications significatives » dans le règlement de la CEQ, la norme de révision judiciaire applicable serait celle de la « décision raisonnable ». Voir J.L. BYRNE, loc. cit., note 1814, p. 1309.

<sup>&</sup>lt;sup>1820</sup> Marsh v. Oregon Natural Resources Council, précité, note 1815, p. 378, référant à Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v. Volpe, précité, note 1819.

et au règlement, revient par ailleurs à la partie qui conteste la procédure d'évaluation environnementale<sup>1821</sup>. Compte tenu de ces exigences, il n'est pas anodin que le gouvernement fédéral n'ait encore connu aucune défaite devant la Cour suprême en ce qui concerne le respect des obligations procédurales qui lui sont imposées par la *NEPA*<sup>1822</sup>.

Il faut savoir que la *NEPA* n'occupe pas l'ensemble du champ de l'évaluation environnementale en Alaska. Cette loi fut notamment complétée en 1980 lors de l'adoption de l'*ANILCA*, laquelle prévoit une procédure particulière d'évaluation des impacts des actions gouvernementales fédérales sur l'exercice de la subsistance en Alaska<sup>1823</sup>. Cette dernière procédure, ne trouvant application que sur les terres appartenant au fédéral, trouve son prolongement sur les terres de l'état et les terres privées dans l'*Alaska Land Act*, bien que sous une forme moins ambitieuse.

#### 3.2.2.2 L'ANILCA et l'impact du développement sur la subsistance

L'ANILCA, en plus de créer de vastes espaces protégés, a pour objet de favoriser la capacité des personnes résidant dans les régions rurales de l'Alaska d'accéder en tout temps et durablement aux ressources naturelles renouvelables afin d'exercer leurs activités de subsistance. À cette fin, en plus de prioriser la subsistance sur l'ensemble des autres usages des ressources fauniques (dont les usages sportifs et commerciaux)<sup>1824</sup>, cette loi impose au gouvernement fédéral de considérer les impacts des projets de développement sur les activités de subsistance des personnes vivant dans les régions rurales de l'Alaska<sup>1825</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1821</sup> W.H. RODGERS, op. cit., note 1777, p. 848 à 849.

<sup>&</sup>lt;sup>1822</sup> À ce sujet, voir notamment Richard I. GOLDSMITH et William C. BANKS, « Environmental Values: Institutional Responsibility and the Supreme Court », (1983) 7 *Harvard Environmental Law Review* 289; D.C. SHILTON, *loc. cit.*, note 1814.

L'agence gouvernementale tenue d'accomplir une étude d'évaluation environnementale en vertu de la NEPA sur une terre fédérale en Alaska où s'appliquent les dispositions de l'ANILCA doit intégrer les deux procédures d'évaluation des impacts (ANILCA, 16 U.S.C. § 3120 (b)).
1824 Supra Troisième partie: 1.2.

Le Congrès affirma en outre que l'utilisation des terres publiques en Alaska doit comporter un impact minimal sur les personnes résidant dans les régions rurales et dépendant des ressources naturelles à des fins de subsistance: « It is hereby declared to be the policy of Congress that – (1) consistent with sound management principles, and the conservation of healthy populations of fish and wildlife, the utilization of the public lands in Alaska is to cause the least adverse impact possible on rural residents who depend upon

Cette procédure, qui ne s'applique qu'aux projets de développement situés sur les terres publiques fédérales<sup>1826</sup>, impose à l'agence gouvernementale responsable d'un projet de développement de considérer les impacts spécifiques de ce projet sur la « subsistance » <sup>1827</sup>. Avant de réaliser ou d'autoriser la réalisation d'un projet de développement, l'agence gouvernementale concernée doit d'abord examiner les impacts potentiels de ce projet sur les activités et les besoins liés à la subsistance. Elle doit de plus proposer, s'il y a lieu, des solutions de rechange au projet et à son ancrage foncier qui permettraient de diminuer ses impacts négatifs sur la subsistance<sup>1828</sup>. Cette étape de la procédure aurait notamment pour objectif d'assurer que les activités et les besoins liés à la subsistance des personnes vivant dans les régions rurales de l'Alaska soient considérés par les autorités gouvernementales

subsistence uses of the resources on such lands. » (ANILCA, 16 U.S.C. § 3112(1)). Afin de réaliser cet objectif, le Congrès a adopté une procédure d'évaluation des impacts du développement sur la subsistance (ANILCA, 16 U.S.C. § 3120). Cette disposition se lit comme suit: (a) In determining whether to withdraw, reserve, lease, or otherwise permit the use, occupancy, or disposition of public lands under any provision of law authorizing such actions, the head of the federal agency having primary jurisdiction over such lands or his designee shall evaluate the effect of such use, occupancy, or disposition on subsistence uses and needs, the availability of other lands for the purpose sought to be achieved, and other alternatives which would reduce or eliminate the use, occupancy, or disposition of publics needed for subsistence purposes. No such withdrawal, reservation, lease, permit, or other use, occupancy or disposition of public lands which would significantly restrict subsistence uses shall be effected until the head of the federal agency: (1) gives notice to the appropriate state agency and the appropriate local committees and regional councils established pursuant to section 3115 of this title; (2) gives notice of, and holds, a hearing in the vicinity of the area involved; and (3) determines that (A) such a significant restriction of subsistence uses is necessary, consistent with sound management principles for the utilization of public lands; (B) the proposed activity will involve the minimal amount of public lands necessary to accomplish the purpose of such use, occupancy, or other disposition, and; (C) reasonable steps will be taken to minimize adverse impacts upon subsistence uses and resources resulting from such action. » (Notre souligné). Cette disposition prévoit ensuite que dans les cas où le projet envisagé par le gouvernement fédéral est également soumis à la procédure d'évaluation environnementale prévue par la NEPA, l'évaluation des impacts sur la subsistance et la considération de solutions de rechange accomplies en vertu de l'article 810 a) (codifié à 16 U.S.C. § 3120 a)) devront être incorporées dans la déclaration des impacts environnementaux (« environment impact statement ») exigée par la NEPA (ANILCA, 16 U.S.C. § 3120 (b)).

<sup>&</sup>lt;sup>1826</sup> Ces terres représentent environ 60% de la superficie totale de l'Alaska. Voir T. HULL et L. LEASK, *loc. cit.*, note 149, p. 3.

Rappelons que l'*ANILCA* définit la subsistance comme « [...] the customary and traditional uses by rural Alaska residents of wild, renewable resources for direct personal or family consumption as food, shelter, fuel, clothing, tools, or transportation; for the making and selling of handicraft articles out of nonedible byproducts of fish and wildlife resources taken for personal or family consumption; for barter, or sharing for personal family consumption; and for customary trade. » (*ANILCA*, 16 U.S.C. § 3113).

1828 *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3120 (1). Selon au moins une auteure, «[t]hese factors imposed a duty that was

ANILCA, 16 U.S.C. § 3120 (1). Selon au moins une auteure, «[t]hese factors imposed a duty that was procedural because they determined what an agency must evaluate without setting standards for the allowable extent of subsistence impacts. » (Joris NAIMAN, « ANILCA Section 810: an Undervalued Protection for Alaskan Villagers' Subsistence », (1995-1996) 7 Fordham Environmental Law Journal 211, p. 255).

responsables dès le début du processus de planification, de façon à minimiser le plus possible les impacts négatifs du projet de développement 1829.

Dans l'éventualité où l'agence gouvernementale concernée concluait, à l'issue de cet examen, que le projet est susceptible de restreindre *significativement* l'exercice des activités de subsistance, il lui incomberait de remplir les obligations suivantes: (1) elle devrait d'abord envoyer un avis à l'état et aux comités régionaux et locaux affectés par le projet de développement les devrait ensuite tenir une audience publique dans une localité située près des terres requises aux fins du projet de développement; et (3) elle devrait finalement parvenir aux trois conclusions suivantes : que les restrictions envisagées sont « nécessaires » et « conformes au principe de la saine gestion des terres publiques » (« *sound management principles for the utilization of the public lands* »), que la réalisation des objectifs du projet de développement ne nécessitera la mobilisation que d'une superficie minimale de terres publiques et, enfin, que des mesures raisonnables seront adoptées afin de réduire les impacts négatifs du développement sur la subsistance les impacts négatifs du développement sur la subsistance

À l'instar de la *NEPA*, cette disposition apparaît, du moins au premier regard, favorable à la sécurité alimentaire des Inuit. D'entrée de jeu, elle impose aux autorités gouvernementales de considérer et d'évaluer les impacts des projets de développement sur la subsistance ainsi que les solutions de rechange possibles au projet et à son emplacement. Cette évaluation pourrait notamment permettre au promoteur dès la phase initiale du processus d'autorisation de modifier son projet de façon à minimiser ses impacts sur les activités de subsistance des membres des communautés locales concernées. Cette procédure d'évaluation des impacts garantit ensuite que les membres des communautés autochtones touchées pourront participer aux processus décisionnels concernant des projets susceptibles d'affecter significativement leurs activités de subsistance. Ces derniers pourront ainsi révéler leurs inquiétudes et tenter d'infléchir les processus décisionnels de

<sup>&</sup>lt;sup>1829</sup> J. NAIMAN, *loc. cit.*, note 1828, p. 288-289.

<sup>&</sup>lt;sup>1830</sup> Ces comités furent créés par l'*ANILCA* afin de formuler des recommandations concernant les règlements qui encadreront les activités de chasse et de pêche à des fins de subsistance (*ANILCA*, 16 U.S.C. § 3115). Nous discuterons plus longuement du rôle de ces comités dans la prochaine sous-section (*infra* Troisième partie: 3,3,2,1).

<sup>&</sup>lt;sup>1831</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3120 (1).

façon à limiter les impacts négatifs du projet de développement envisagé sur leur environnement et leurs activités de subsistance.

Ces bénéfices apparents pour la sécurité alimentaire sont toutefois diminués par l'interprétation fort restrictive des obligations découlant de l'article 810 par plusieurs agences fédérales 1832, renforcée par la grande déférence reconnue par les tribunaux aux décisions de l'administration publique adoptées dans le cadre de cette disposition 1833. De fait, à moins d'avoir agi de façon « arbitraire et capricieuse », dès lors qu'une agence gouvernementale se conforme à la *procédure* prévue à l'article 810 et en arrive à la conclusion que le projet tel que conçu n'est pas susceptible de « restreindre significativement » la subsistance 1834, qu'il est « nécessaire » et conforme aux « principes de saine gestion des terres publiques » 1835 ou encore qu'il ne porte qu'une « atteinte minimale » à la subsistance compte tenu de son objectif 1836, sa décision sera confirmée par les tribunaux, et ce bien qu'il ait été admis ou démontré que le projet *pourrait* être modifié

<sup>&</sup>lt;sup>1832</sup> Soulignons d'entrée de jeu que dans *Hoonah Indian Association v. Morrisson*, précité, note 1103, la Cour d'appel fédérale a décidé que les principes applicables à l'interprétation des traités et des lois concernant les peuples autochtones, tel que le principe de l'interprétation libérale en faveur des peuples autochtones, ne s'appliquent pas à l'interprétation de l'*ANILCA*. Selon la Cour: « The language that made it into the statute expressly states that it is for the benefit of rural subsistence users, regardless of whether they are members of tribes. Congress expressly rejected the proposition that the subsistence provision was only for Natives. [...] While many of those rural Alaskans who support themselves and their families largely by fishing, hunting and trapping are Native, quite a few are not. [...] That the legislation may benefit Natives more than others does not make it Indian legislation, any more than legislation affecting snowmobiles and river boats is Indian legislation because of the greater importance of snowmachines [sic] and boats than automobiles in the many villages unconnected with the highway system. » (p. 1229).

<sup>&</sup>lt;sup>1833</sup> Voir notamment *Hoonah Indian Association v. Morrison*, précité, note 1103, p. 1230; *City of Tenakee Springs v. Clough*, 750 F. Supp. 1406, aux p. 1417-1418 (D. Alaska 1990), renversé pour d'autres motifs par *City of Tenakee Springs v. Clough*, 915 F.2d 1308 (9<sup>th</sup> Cir. 1990) (« The scope of review under the 'arbitrary and capricious' standard is narrow and a court is not to substitute its judgment for that of the agency »); *Kunaknana v. Clark*, 742 F.2d 1145, à la p. 1150 (9<sup>th</sup> Cir. 1984) (« Agency interpretation of a statute are entitled to great deference and should be upheld so long as they are reasonable »). Soulignons que l'*Administrative Procedure Act* prévoit notamment qu'une cour siégeant en révision judiciaire doit annuler une décision de l'administration publique lorsqu'elle estime que la décision en question est arbitraire, capricieuse, constitue un abus de discrétion ou n'est autrement pas conforme à la loi (5 U.S.C. § 706 (2)(A)). Sur les critères applicables à la révision judiciaire des décisions de l'administration publique en droit américain, voir *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, précité, note 1585.

<sup>&</sup>lt;sup>1834</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3120 (a). Voir notamment Kunaknana v. Clark, précité, note 1833, p. 1151-1152. <sup>1835</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3120 (a)(3)(A). Voir notamment Hoonah Indian Association v. Morrison, précité, note 1103, p. 1230; City of Tenakee Springs v. Clough, précité, note 1833, p. 1426.

<sup>&</sup>lt;sup>1836</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3120 (a)(3)(B) et (C). Voir notamment City of Tenakee Springs v. Clough, précité, note 1833, p. 1421.

de façon à diminuer ses impacts sur la subsistance<sup>1837</sup>. Jusqu'à présent, s'inspirant de la *NEPA*, les tribunaux ont reconnu aux obligations découlant de cette disposition une portée procédurale plutôt que substantive<sup>1838</sup>, et ce malgré qu'au moins un tribunal ait affirmé que l'article 810 comporte des obligations substantives obligeant les agences gouvernementales à modifier leurs projets de façon à ne causer que des impacts minimaux sur la subsistance<sup>1839</sup>.

La déférence reconnue par les tribunaux aux décisions administratives prises dans le cadre de la procédure de l'article 810 fut d'abord exercée quant à l'interprétation des termes « which would significantly restrict subsistence uses » par les diverses agences

<sup>&</sup>lt;sup>1837</sup> D.S.CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 306; Dan CHEYETTE, « Breaking the Trail of Broken Promises: "Necessary" in Section 810 of ANILCA Carries Substantive Obligations », (1997) 27 *Environmental Law* 611; J. NAIMAN, *loc. cit.*, note 1828. Soulignons que dans *Amoco Production Co. v. Gambell*, précité, note 1207, la seule décision de la Cour suprême des États-Unis portant sur l'article 810 de l'*ANILCA* (codifié à 16 U.S.C. § 3120), il fut clairement précisé que: « Congress clearly did not state in ANILCA that subsistence uses are always more important than development of energy resources, or other uses of federal lands; rather, it expressly declared that preservation of subsistence resources is a public interest and established a framework for reconciliation, where possible, of competing public interests. » (p. 545-546).

Soulignons que la nature procédurale des obligations imposées à l'administration publique par l'article 810 de l'*ANILCA* (codifié à 16 U.S.C. § 3120) semble confirmée par le dernier paragraphe de cette disposition, qui se lit comme suit: « After compliance with the <u>procedural</u> requirements of this section and other applicable law, the head of the appropriate Federal agency may manage or dispose of public lands under his primary jurisdiction for any of those uses or purposes authorized by this Act or other law ». (*ANILCA*, 16 U.S.C. § 3120 (d) (notre souligné)). Selon un rapport du Sénat portant sur l'interprétation de cette disposition, « [...] the requirements of section 810 are 'procedural' in that until the requirements of the section have been satisfied the proposed action may not proceed, but once the requirements of the section are satisfied and incorporated into existing land use planning processes the proposed action may proceed even though its effect may be adverse to subsistence uses. » (S. REP. No. 413, 96<sup>th</sup> Cong., 2d Sess. 234 (1980), cité dans J. NAIMAN, *loc. cit.*, note 1828, p. 262).

<sup>1839</sup> À cet égard, voir City of Tenakee Springs v. Clough, précité, note 1833, p. 1421. Tel que l'écrit la Cour fédérale: « [...] ANILCA, unlike NEPA, does impose substantive limitations on an affected agency's discretion to choose an alternative from among those evaluated in an EIS. Consequently, an agency proceeds at its peril where it fails to include the set of alternatives to be considered one which can be implemented in conformity with ANILCA's substantive mandate. » (p. 1421). Dans cette affaire, la Cour s'est toutefois simplement contentée de confirmer le caractère « raisonnable » de chacune des conclusions formulées par le Forest Service eut égard à chacun des éléments prévus à l'article 810 (codifié à 16 U.S.C.§ 3120). Le « caractère raisonnable » fut toutefois évaluée au regard de l'objectif poursuivi par le gouvernement plutôt qu'à la lumière des objectifs de l'ANILCA, définis à l'article 16 U.S.C. § 3101. Ainsi, la Cour a jugé raisonnable la décision du Forest Service de ne considérer aucune solution de rechange ne lui permettant pas d'honorer les termes des contrats conclus entre l'Administration et des compagnies forestières. Cette décision fut ultérieurement renversée par la Cour d'appel, qui réaffirma toutefois la position de la Cour fédérale selon laquelle l'administration est libre de définir elle-même ses objectifs et les moyens de les atteindre (City of Tenakee Springs v. Clough, précité, note 1833. Nous n'avons connaissance d'aucune décision judiciaire ayant imposé à une autorité gouvernementale de choisir, parmi l'ensemble des scénarios étudiés, celui qui porte le moins atteinte à la subsistance.

gouvernementales <sup>1840</sup>. Rappelons que l'obligation imposée à une agence gouvernementale de tenir des audiences publiques, ainsi que les exigences liées à la réduction des impacts sur la subsistance, ne s'imposent que lorsque l'agence concernée conclut que l'action envisagée aura pour effet de restreindre significativement la subsistance. Or, ni l'*ANILCA* ni les règlements adoptés sous son autorité ne définissent ce seuil d'assujettissement. Il en résulte que les définitions appliquées par les diverses agences gouvernementales afin de conclure à l'existence de restrictions à la subsistance susceptibles de se conformer au critère de l'« atteinte significative » varient considérablement <sup>1841</sup>.

of Land Management (BLM), Par exemple, Bureau s'appuyant vraisemblablement sur la procédure d'évaluation environnementale de la NEPA, accomplira une étude d'impacts approfondie et tiendra des audiences publiques dès lors qu'il envisage une action « susceptible » (« which may ») de restreindre « considérablement » (« substantially ») la subsistance 1842. Dans l'affaire Kunaknana v. Clark<sup>1843</sup>, qui concernait la contestation par des villages inupiat du North Slope Borough de concessions de droits d'exploitation pétrolière et gazière dans la région arctique de l'Alaska, la Cour d'appel fédérale, faisant preuve d'une grande déférence à l'endroit du BLM<sup>1844</sup>, a jugé raisonnable l'interprétation de l'article 810 proposée par ce dernier ainsi que sa conclusion suivant laquelle l'octroi des concessions envisagées ne sont pas susceptibles de restreindre « significativement » la subsistance 1845.

Dans les affaires *People of the Village of Gambell v. Hodel*<sup>1846</sup> et *Tribal Village of Akutan v. Hodel*<sup>1847</sup>, cette même Cour a toutefois rejeté l'interprétation stricte de l'article 810 proposée par le Secrétaire de l'Intérieur, suivant laquelle la procédure d'audience publique et de minimisation des impacts prévue à la deuxième étape de l'article 810 ne

<sup>&</sup>lt;sup>1840</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3120 (a).

<sup>&</sup>lt;sup>1841</sup> J. NAIMAN, *loc. cit.*, note 1828, p. 298.

<sup>1842</sup> Id

<sup>&</sup>lt;sup>1843</sup> Kunaknana v. Clark, précité, note 1833.

<sup>&</sup>lt;sup>1844</sup> *Id.*, p. 1150-1151.

<sup>&</sup>lt;sup>1845</sup> *Id.*, p. 1152. Ce critère fut confirmé dans l'arrêt *People of the Village of Gambell v. Hodel*, précité, note 1207, p. 1421-1422 renversé pour d'autres motifs par la Cour suprême dans *Amoco Production Co. v. Gambell*, précité, note 1207.

<sup>1846</sup> People of the Village of Gambell v. Hodel, précité, note 1207, p. 1421-1422.

<sup>&</sup>lt;sup>1847</sup> Tribal Village of Akutan v. Hodel, 792 F. 2d 1376 (9<sup>th</sup> Cir. 1986).

s'impose que lorsqu'il est déterminé qu'une « restriction significative » à la subsistance est « vraisemblable » (« *likely* »)<sup>1848</sup>. Elle a alors confirmé que le critère de la *possibilité* d'une restriction significative (ou le critère du « *may* ») appliqué par le BLM suffit pour justifier la mise en oeuvre de la procédure approfondie de minimisation des impacts sur la subsistance<sup>1849</sup>.

Ce dernier critère fut toutefois ultérieurement précisé dans les affaires *Hanlon v. Barton*<sup>1850</sup> et *City of Tenakee Springs v. Clough*<sup>1851</sup>, qui concernaient l'octroi par le Service des Forêts de droits de coupe dans la forêt nationale de Tongass en vertu d'un contrat conclu avec une compagnie forestière en 1956. La Cour fédérale confirma la validité du critère appliqué par le Service des Forêts selon lequel des audiences publiques ne doivent être tenues en vertu de l'article 810 de l'*ANILCA* que dans les cas où l'action envisagée par le gouvernement comporte une « possibilité significative d'une restriction significative » aux activités de subsistance (« *significant possibility of significant restriction* »)<sup>1852</sup>. Dans *Hanlon*, la Cour a précisé en *obiter dictum* qu'une probabilité de 1% qu'une restriction à la subsistance puisse découler d'une action administrative serait insuffisante pour déclencher la procédure complexe d'évaluation des impacts, alors qu'une telle procédure devrait être accomplie si une telle probabilité s'élevait à 49%<sup>1853</sup>. La Cour se défend bien toutefois de rétablir par ce critère celui de la restriction « vraisemblable » rejeté par la Cour d'appel dans les affaires *Gambell* et *Akutan*<sup>1854</sup>.

Ces décisions nous permettent de constater que les agences gouvernementales jouissent d'une vaste latitude dans la mise en oeuvre des obligations prévues à l'article 810. Le critère strict « de la possibilité significative d'une restriction significative », considéré par les tribunaux fédéraux comme une interprétation raisonnable de l'article 810, permet aux agences gouvernementales de limiter considérablement leur obligation de tenir

<sup>&</sup>lt;sup>1848</sup> *Id.*, p. 1379.

<sup>&</sup>lt;sup>1849</sup> Id.

<sup>1850</sup> Hanlon v. Barton, précité, note 1809.

<sup>1851</sup> City of Tenakee Springs v. Clough, précité, note 1833.

<sup>&</sup>lt;sup>1852</sup> *Id.*, p. 1425; *Hanlon v. Barton*, précité, note 1809, p. 1449.

<sup>&</sup>lt;sup>1853</sup> Hanlon v. Barton, précité, note 1809, p. 1449.

<sup>&</sup>lt;sup>1854</sup> City of Tenakee Springs v. Clough, précité, note 1833, p. 1425; Hanlon v. Barton, précité, note 1809, p. 1449.

des audiences publiques au sein des communautés touchées par le développement. Le critère de la « restriction possible » (ou du « *may* »), appliqué notamment par le BLM, nous apparaît davantage conforme aux exigences de la sécurité alimentaire en garantissant une participation accrue des Autochtones aux processus décisionnels concernant des projets de développement susceptibles d'affecter leurs économies alimentaires.

Les tribunaux ont de surcroît reconnu aux autorités gouvernementales une grande marge de manoeuvre dans l'interprétation et la mise en oeuvre des obligations prévues à la deuxième étape de la procédure de l'article 810, notamment eut égard aux critères de la « nécessité » du projet et de la minimisation des impacts des projets sur la subsistance. Par exemple, dans *Hoonah Indian Association v. Morrison*<sup>1855</sup>, la Cour d'appel fédérale devait déterminer si le Service des Forêts a respecté les obligations qui lui sont imposées par l'article 810 lorsqu'il a conclu deux contrats de vente de bois avec des compagnies forestières dans la forêt nationale Tongass<sup>1856</sup>. Les parties ayant convenu que les coupes de bois envisagées comporteraient des impacts négatifs sur les populations de chevreuil et, en conséquence, sur la subsistance<sup>1857</sup>, la Cour fut appelée à déterminer si le Service des forêts a consenti les contrats de vente concernés dans le respect des obligations prévues à l'article 810, c'est-à-dire de décider si ces ventes étaient « nécessaires » et si une quantité « minimale » de terres fut mobilisée aux fins du développement. La Cour trancha le litige en faveur du Service des Forêts.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1855</sup> Hoonah Indian Association v. Morrison, précité, note 1103.

Cest deux ventes furent effectuées conformément à la *Tongass Timber Reform Act*, 16 U.S.C. § 539d). Cette loi prévoit que le Secrétaire de l'Agriculture est tenu de vendre suffisamment de bois provenant de la forêt nationale Tongass afin de satisfaire aux demandes du marché, sous réserve notamment des impératifs liés à la conservation de la ressource. Cette disposition se lit en partie comme suit: « [...] the Secretary shall, to the extent consistent with providing for the multiple use and sustained yield of all renewable forest resources, seek to provide a supply of timber from the Tongass National Forest which (1) meets the annual market demand for timber from such forest and (2) meets the market demand from such forest for each planning cycle. » (16 U.S.C. § 539d (a)).

planning cycle. » (16 U.S.C. § 539d (a)). <sup>1857</sup> Tel que l'écrit la Cour: « What the subsistence issue is about in this case, concretely, is deer hunting. The evidence is that in Hoonah, the value of fish and game, especially deer, provide around a third of average household income. Basically people who successfully hunt enough deer need not buy much meat for cash. The subsistence issue is cultural as well as economic. By living on deer meat that they hunt, Tlingits provide for their subsistence as their ancestors did. » (*Hoonah Indian Association v. Morrison*, précité, note 1103, p. 1225).

Sur la question du caractère « nécessaire » des actes de ventes contestés, la Cour rejeta l'argument des villages autochtones suivant lequel une vente de bois susceptible de restreindre la subsistance ne serait « nécessaire » au sens de l'ANILCA que dans les cas où une loi imposait au Service des forêts l'obligation de vendre une quantité de bois *minimale* afin de satisfaire aux demandes du marché 1858. Elle fut d'avis que le terme « nécessaire » doit être interprété corrélativement à la phrase qui le suit, soit « [...] consistent with sound management principles for the utilization of public lands » 1859. Le gouvernement jouit d'une grande discrétion afin de déterminer quels sont les « principes de saine gestion des terres publiques » à la lumière desquels la « nécessité » de ses usages des terres publiques doit être évaluée. Dans cette affaire, la Cour jugea que le Service des Forêts n'a pas agi de façon « arbitraire et capricieuse » en concluant à la nécessité de conclure les contrats de coupe de bois contestés afin d'assurer la viabilité de l'industrie forestière dans la région sud-est de l'Alaska, et ce même si leur mise en oeuvre aura pour conséquence de restreindre l'exercice des activités de subsistance<sup>1860</sup>. Ces dernières doivent être conciliées avec les autres usages licites des terres publiques, dont les activités récréatives, l'exploitation forestière et la protection de la faune et de leurs habitats 1861.

L'article 810 de l'*ANILCA* fut donc interprété par les tribunaux de façon à reconnaître aux autorités gouvernementales une vaste discrétion dans l'affectation des terres publiques fédérales et dans la conciliation des intérêts souvent conflictuels entre les usages des terres et des ressources à des fins de « subsistance » et à des fins de développement économique. La nécessité de concilier la subsistance avec les autres usages des terres publiques fut d'ailleurs clairement reconnue par la Cour suprême des États-Unis qui, dans l'arrêts *Amoco Production Co. v. Gambell* 1862, affirmait ce qui suit eut égard à la protection de la subsistance en Alaska:

The purpose of ANILCA 810 is to protect Alaskan subsistence resources from unnecessary destruction. Section 810 does not prohibit all federal land use action which would

<sup>&</sup>lt;sup>1858</sup> Selon les requérants: « [b]ecause the Secretary is not compelled by law to provide a minimum amount, any significant restriction on subsistence use is not "necessary". » (*Id.*, p. 1227).

<sup>&</sup>lt;sup>1859</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3120 (a)(3)(A).

<sup>1860</sup> Hoonah Indian Association v. Morrison, précité, note 1103, p. 1227.

<sup>1861</sup> *Id.* 

<sup>&</sup>lt;sup>1862</sup> Amoco Production Co. v. Gambell, précité, note 1207.

adversely affect subsistence resources but sets forth a procedure through which such effects must be considered and provides that actions which would significantly restrict subsistence uses can only be undertaken if they are necessary and if the adverse effects are minimized.

### Et elle ajoute plus loin:

Congress clearly did not state in ANILCA that subsistence uses are always more important than development of energy resources, or other uses of federal lands; rather, it expressly declared that preservation of subsistence resources is a public interest and established a framework for reconciliation, where possible, of competing public interests. <sup>1863</sup>

Soulignons de surcroît que la protection offerte à la subsistance par l'article 810 est encore limitée du fait que l'*ANILCA* ne s'applique pas dans les régions marines de l'Alaska situées au-delà de la limite de ses eaux territoriales<sup>1864</sup>. La procédure prévue à cette disposition ne s'applique donc pas aux projets de développement économique dans le plateau continental et la zone économique exclusive des États-Unis, notamment aux activités d'exploration et d'exploitation du pétrole et du gaz naturel<sup>1865</sup>. Or, ces zones maritimes sont considérablement fréquentées par les Inuit aux fins de certaines de leurs activités de subsistance, dont la chasse à la baleine et à d'autres mammifères marins. Ces projets de développement restent toutefois assujettis à la procédure d'évaluation environnementale de la *NEPA*.

Mentionnons brièvement qu'une procédure particulière encadre le développement économique des terres appartenant à l'Alaska, à la condition que ces terres ne correspondent pas au territoire d'un gouvernement régional (un « borough »)<sup>1866</sup>. Suivant cette procédure, avant de disposer de terres publiques, le gouvernement de l'Alaska est tenu de considérer, entre autres facteurs, les conflits potentiels avec les usages traditionnels de la terre et des ressources concernées. Lorsque nécessaire, le gouvernement doit

<sup>&</sup>lt;sup>1863</sup> *Id.*, p. 545-546.

<sup>1864</sup> *Id.*, p. 547-548. Cette limite est établie à trois miles marins à partir des côtes de l'Alaska.

<sup>1865</sup> *Id*.

<sup>&</sup>lt;sup>1866</sup> Alaska Stat. § 38.05.830. Sur le territoire des « borough », des procédures particulières s'appliquent afin de s'assurer de la conformité des projets de développement avec les règlements d'aménagement du territoire et le Coastal Management Program. Par exemple, voir [en ligne] [http://www.co.north-slope.ak.us/departments/planning/lmr.php] (juillet 2008).

développer un plan afin de résoudre ou de minimiser les conflits en conformité avec l'intérêt public et les autres dispositions de l'*Alaska Land Act* <sup>1867</sup>.

Le transfert par l'Alaska de terres du domaine public doit par ailleurs être conforme à ses plans d'aménagement régionaux, adoptés avec la participation des gouvernements locaux et du public 1868. Ces plans pourront prévoir que certaines terres doivent rester dans le domaine public pour les motifs énumérés par la loi, notamment « to make them available on a sustained-yield basis for a variety of beneficial uses including subsistence [...] » 1869. L'octroi par l'État d'un contrat concernant la vente, la location ou tout autre acte de disposition des terres et des ressources publiques ou d'un intérêt dans ces terres et ressources doit faire l'objet d'une publicité conforme aux prescriptions de la loi 1870. Un avis doit d'ailleurs être envoyé aux corporations autochtones régionales et locales touchées par le projet de développement, à moins que les terres visées par le développement ne se trouvent dans les limites d'une municipalité, auquel cas l'avis doit plutôt être envoyé à cette dernière 1871. Une municipalité ou une corporation autochtone pourra tenir une audience dans les 30 jours suivant la réception de l'avis, à laquelle le Commissaire des ressources naturelles de l'Alaska est tenu d'assister. Ce dernier pourra par ailleurs, à sa discrétion, prendre l'initiative d'une telle audience 1872.

Somme toute, nous estimons que les différentes procédures d'évaluation des impacts du développement sur l'environnement et la subsistance sont inadéquates du point de vue de la sécurité alimentaire. Il est entendu que ces procédures assurent la transparence

<sup>&</sup>lt;sup>1868</sup> *Alaska Stat.* §§ 38.04.065 et 38.05.945.

Alaska Stat. § 38.04.15.

<sup>1870</sup> Alaska Stat. § 38.05.945 (a), (b)(1), (b)(3) et (c). Ces dispositions prévoient que l'avis doit contenir une quantité suffisante d'informations, lesquelles doivent en outre être rédigées au moyen d'un vocabulaire accessible afin que le public puisse comprendre la nature du projet. Il doit de plus informer le public de la possibilité de formuler des commentaires. L'avis doit être publié dans un journal distribué à l'échelle de l'État ainsi que dans un journal circulant généralement dans les localités situées dans les environs du projet, et ce au moins 30 jours avant le transfert prévu des terres publiques. L'avis devra de plus être diffusé au moyen d'un média électronique dans la région affectée par le projet, affiché dans les localités affectées, notifié directement aux personnes qui seront vraisemblablement touchées par le projet ou par toute autre méthode permettant de rejoindre les personnes affectées.

<sup>1871</sup> Alaska Stat. § 38.05.945 (c)(2) et (3).
1872 Alaska Stat. § 38.05.946. Le Commissaire des Ressources naturelles est l'officier public à la tête du Département des Ressources naturelles de l'Alaska.

des processus décisionnels gouvernementaux et garantissent aux personnes qui comptent sur la terre et ses ressources à des fins alimentaires que les autorités publiques considéreront et évalueront les impacts de leurs projets de développement sur l'environnement et la subsistance ainsi que les préoccupations exprimées par le public dans le cadre de leur processus décisionnel<sup>1873</sup>. Elles imposent toutefois aux autorités publiques des obligations de nature essentiellement procédurale plutôt que substantives, en plus d'imposer aux justiciables qui entendent s'opposer à un projet de développement le lourd fardeau de démontrer que les autorités gouvernementales concernées ont exercé leurs pouvoirs discrétionnaires de façon « arbitraire et capricieuse ». La sécurité alimentaire des Inuit requiert à notre avis que les autorités gouvernementales soient *effectivement* tenues par la loi de minimiser les impacts de leurs projets de développement sur l'environnement et la subsistance à la lumière des préoccupations exprimées par les personnes qui seront touchées par le développement.

## 3.3 La participation des Inuit à la gestion des ressources fauniques au Nunavik et en Alaska

Les outils euroaméricains de gestion des ressources fauniques ne sont pas invariablement compatibles avec les pratiques, les normes, les croyances et les besoins des Inuit liés à l'exercice de leurs activités de subsistance<sup>1874</sup>. La réglementation des activités de chasse et de pêche reflète en effet le plus souvent les pratiques et les besoins des usagers sportifs des ressources fauniques. Ce faisant, les perspectives minoritaires des individus et des groupes qui pratiquent de telles activités à des fins de subsistance se trouvent exclues ou marginalisées<sup>1875</sup>.

Les régimes juridiques encadrant l'exercice des activités de chasse et de pêche ne favoriseront la sécurité alimentaire des Inuit que s'ils sont suffisamment flexibles pour permettre la réception de leurs ordres juridiques, savoirs, traditions, coutumes et croyances,

<sup>&</sup>lt;sup>1873</sup> Dans les mots de Daniel Ackman, « [t]he primary function of NEPA is to insure full disclosure and informed decisionmaking. » (D. ACKMAN, *loc. cit.*, note 1814, p. 348).

<sup>&</sup>lt;sup>1874</sup> H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 5, 94-95; Mary KANCEWICK et Eric SMITH, « Subsistence in Alaska: Towards a Native Priority », (1991) 59 *University of Missouri-Kansas Law Review* 645, p. 666.

<sup>1875</sup> H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 95.

dans la mesure néanmoins où ceux-ci sont conformes aux exigences de la sécurité alimentaire<sup>1876</sup>. Cette capacité est étroitement liée à la participation des Inuit aux processus décisionnels susceptibles d'affecter de façon significative leur capacité d'accéder durablement aux ressources fauniques<sup>1877</sup>.

La présente section a pour objet d'évaluer la participation relative des Inuit du Nunavik et de l'Alaska à la gestion des ressources fauniques. Nous nous intéresserons d'abord au fonctionnement des institutions de cogestion mises en place au Nunavik par des accords de revendications territoriales, soit le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage et le Comité de gestion des ressources fauniques récemment créé par l'*ARTIN*. Nous analyserons ensuite la participation des Inuit de l'Alaska aux comités régionaux et locaux de gestion des ressources fauniques. Nous conclurons avec la présentation de l'Alaska Eskimo Whaling Commission, en insistant sur les particularités de cette institution qui pourraient expliquer son succès relatif par rapport à d'autres institutions de cogestion.

# 3.3.1 La participation déficiente des Inuit à la gestion des ressources fauniques au Nunavik

### 3.3.1.1 Le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage

Les autorités gouvernementales compétentes peuvent adopter des règlements visant à protéger les ressources fauniques sur l'ensemble du territoire du Nunavik. À cette fin, elles peuvent notamment établir des quotas généraux de chasse et de pêche, gérer la faune afin de protéger la santé des populations animales, identifier les espèces ou les populations de ces espèces qui doivent être entièrement protégées et adopter les mesures nécessaires pour en assurer la survie<sup>1878</sup>. La *LDCP* prévoit en outre expressément que les dispositions

<sup>&</sup>lt;sup>1876</sup> Voir le troisième principe directeur (*supra* Première partie: *conclusion*).

<sup>&</sup>lt;sup>1877</sup> Voir le septième principe directeur (*supra* Première partie: *conclusion*).

<sup>1878</sup> *CBJNQ*, article 24.5.1; *LDCP*, article 84. Soulignons que les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik peuvent adopter des règlements plus restrictifs que ceux du gouvernement, mais seulement qu'à l'égard des terres de catégorie I et II (*CBJNQ*, articles 24.5.3 et 24.5.4; *LDCP*, article 86). Les règlements adoptés en vertu de ces dispositions doivent être soumis à l'avis du comité conjoint (*CBJNQ*, article 24.5.5; *LDCP*, article 87). Le ministre peut désavouer les règlements adoptés par les organisations

de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* <sup>1879</sup> et ses règlements de mise en oeuvre sont applicables sur le territoire du Nunavik <sup>1880</sup>. La *CBJNQ* et la *LDCP* l'emportent toutefois sur toute disposition incompatible de cette loi et des règlements adoptés sous son autorité <sup>1881</sup>.

Les pouvoirs réglementaires des gouvernements responsables ne peuvent toutefois être exercés qu'après consultation du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage [ci-après « Comité conjoint » ou « Comité »] 1882. Cette institution de cogestion, formée de représentants autochtones et gouvernementaux, a pour objet d'étudier, d'administrer et dans certains cas de surveiller et de réglementer le régime de chasse, de pêche et de piégeage mis en place par le chapitre 24 de la *CBJNQ* 1883. À titre d'« organisme consultatif », le Comité conjoint est en outre l'assemblée « privilégiée et exclusive » où les autochtones et les gouvernements du Québec et du Canada conjointement formulent la réglementation et surveillent l'administration du régime de chasse, de pêche et de piégeage 1884. Le Comité exerce également des pouvoirs décisionnels limités quant aux matières expressément mentionnées à la *CBJNQ* 1885.

Le Comité conjoint est constitué de 16 membres: l'Administration régionale crie et la Société Makivik nomment chacune 3 membres; la Corporation foncière naskapie nomme 2 membres; et les gouvernements du Québec et du Canada nomment chacun 4 membres 1886. Chacun des membres du Comité dispose en principe d'une seule voix 1887.

inuit dans les quatre-vingt-dix jours suivant celui où il en a reçu une copie conforme (*CBJNQ*, article 24.5.5; *LDCP*, article 88).

<sup>&</sup>lt;sup>1879</sup> Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, précité, note 1334.

<sup>&</sup>lt;sup>1880</sup> LDCP, article 3.

<sup>1881</sup> CBJNQ, article 2.5; LDCP, article 3.

 $<sup>^{1882}</sup>$  CBJNQ, article 24.5.2.

<sup>&</sup>lt;sup>1883</sup> *CBJNQ*, article 24.4.1; *LDCP*, articles 54 et 55.

<sup>&</sup>lt;sup>1884</sup> *CBJNQ*, articles 24.4.23 et 24.5.2; *LDCP*, article 55.

 $<sup>^{1885}</sup>$  CBJNQ, articles 24.4.23 et 24.4.30.

<sup>&</sup>lt;sup>1886</sup> *CBJNQ*, article 24.4.2; *LDCP*, article 56 al. 2. Ces dispositions prévoient que le nombre de membres peut être modifié avec l'accord unanime des parties.

<sup>&</sup>lt;sup>1887</sup> CBJNO, article 24.4.4; LDCP, article 58.

Les groupes autochtones qui y sont représentés, y compris les Inuit, se trouvent donc à première vue en position minoritaire 1888.

Des règles particulières garantissent toutefois que le ou les groupes autochtones ainsi que le palier de gouvernement particulièrement intéressés par une matière abordée par le Comité puissent bénéficier d'un nombre accru de votes. Ainsi, lorsque le Comité conjoint traite de matières relatives au territoire situé au nord du 55<sup>ème</sup> parallèle<sup>1889</sup>, les membres nommés par la Société Makivik disposent de 8 voix et ceux nommés par l'Administration régionale crie et la Corporation foncière naskapie ne votent pas<sup>1890</sup>. Lorsque la matière traitée par le Comité concerne les Inuit et un seul autre groupe autochtone, soit les Cris ou les Naskapis, les Inuit et l'autre groupe autochtone concerné disposent chacun de quatre voix, alors que le groupe qui ne possède aucun intérêt sur la question ne vote pas<sup>1891</sup>.

Les décisions du Comité sont prises à la majorité des voix. Le président dispose d'un vote prépondérant en cas de partage égal des voix<sup>1892</sup>. Ce dernier, ainsi que le vice-président et le second vice président, sont nommés annuellement à tour de rôle par les parties représentées au Comité. Les Inuit assument donc la présidence à tous les quatre ans<sup>1893</sup>. Il en va toutefois de même pour le Québec, le Canada et les Cris. Le groupe

<sup>&</sup>lt;sup>1888</sup> Il s'impose de ne pas présumer que les groupes autochtones représentés au Comité, ou encore les gouvernements fédéral et provincial, partagent un agenda commun relativement à la gestion des ressources fauniques. Leurs intérêts sont même parfois antagonistes: Voir notamment l'étude de cas de C.H. SCOTT et J. WEBBER, *loc. cit.*, note 1045, p. 149.

<sup>&</sup>lt;sup>1889</sup> Il s'agit de la région de droit d'usage prioritaire pour les Inuit: voir *CBJNQ*, article 24.13.3; *LDCP*, article 12.

<sup>&</sup>lt;sup>1890</sup> *CBJNQ*, article 24.4.4 e); *LDCP*, article 58 d).

<sup>&</sup>lt;sup>1891</sup> CBJNQ, article 24.4.4 f); LDCP, article 58 f) et h. Parmi les matières considérées comme présentant un intérêt commun à deux ou trois groupes autochtones se trouvent les questions concernant une ressource de la faune exploitée par au moins deux groupes autochtones ou susceptibles d'affecter les droits de plus d'un groupe autochtone (ce qui pourrait être le cas par exemple de décisions concernant la gestion d'une espèce migratoire, tel le caribou) et des questions d'intérêt général concernant tout le territoire (LDCP, article 59). Dans ce dernier cas, si les trois groupes ont un intérêt commun dans la question soumise au vote, chacun des membres dispose d'une voix.

<sup>&</sup>lt;sup>1892</sup> *CBJNQ*, articles 24.4.11 et 24.4.12; *LDCP*, article 65. <sup>1893</sup> *CBJNQ*, articles 24.4.5 et 24.4.6; *LDCP*, articles 60 et 61.

exerçant la présidence se trouve donc en mesure d'imposer ses préférences aux autres membres du Comité, dans tous les cas où ce dernier est divisé sur une question 1894.

La rémunération des membres et le remboursement des frais qu'ils ont engagés dans l'exercice de leurs fonctions sont à la charge de l'autorité qui les a nommé<sup>1895</sup>. Le secrétariat du Comité, qui se trouve à Montréal, est toutefois entièrement financé par le gouvernement du Québec<sup>1896</sup>. Les membres du Comité ne bénéficient d'aucun fond de recherche indépendant. Selon au moins un auteur, les représentants autochtones dépendraient ainsi fortement des recherches existantes ou de celles accomplies par les biologistes du gouvernement dans la formulation de leurs recommandations ou dans l'exercice de leurs pouvoirs décisionnels<sup>1897</sup>. Ils ne bénéficieraient en outre que de ressources limitées afin de collecter et de documenter les savoirs des membres des communautés inuit relatifs aux ressources fauniques<sup>1898</sup>. Il s'impose néanmoins de souligner l'existence du Centre de recherche du Nunavik à Kuujjuaq. Entièrement financé

<sup>1898</sup> E.J. PETERS, « Views », *loc. cit.*, note 1612, p. 58-59.

<sup>1894</sup> Nous verrons un peu plus loin que les préférences du gouvernement pourront néanmoins dans tous les cas être imposées par l'exercice de son droit de rejeter ou de modifier les recommandations et les décisions du Comité conjoint. Sur l'importance du rôle du président quant à la distribution du pouvoir au sein des institutions de cogestion, voir T. RODON, op. cit., note 1045, p. 158-159, 166. Cet auteur souligne toutefois que le président doit exercer ses pouvoirs avec diligence, risquant de perdre sa crédibilité en imposant son vote prépondérant. Pour une illustration concrète d'un cas où le gouvernement du Québec a usé de sa présidence afin d'imposer une mesure concernant la chasse sportive aux caribous à laquelle s'opposaient tous les représentants autochtones au Comité conjoint, voir H. SCOTT et J. WEBBER, loc. cit., note 1045, p. 160 et 171. Tel que l'affirment ces auteurs: « Throughout the period examined here, the Quebec government demonstrated scant respect for Cree subsistence harvesting. It was very attentive to the demands of the sport hunting lobby, and it acted in ways that plainly furthered that lobby's desire for a new hunting experience. » (p. 171). Certaines institutions de cogestion, dont celles mises en place par la Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, op. cit., note 168, ont évité ce problème en imposant que les décisions des comités soient prises par une majorité qualifiée plutôt que suivant une majorité simple. Thierry Rodon souligne que ce mode de prise de décision favorise la légitimité des recommandations et des décisions des comités et facilite l'obtention de l'approbation ministérielle (T. RODON, op. cit., note 1045, p. 168). Il pourrait toutefois affecter l'efficacité des processus de cogestion, particulièrement lorsque les questions soumises aux comités sont à la source de profondes divisions (pensons par exemple à l'imposition de restrictions à la chasse de certaines espèces au nom de l'impératif de conservation, dans les cas où les Autochtones et les biologistes du gouvernement ne s'entendent pas quant à l'état de santé réel de l'espèce concernée).

<sup>&</sup>lt;sup>1895</sup> *LDCP*, article 56 al. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>1896</sup> *CBJNQ*, article 24.4.18; *LDCP*, article 70. Mentionnons que la rémunération des experts dont les services ont été retenus par des membres du comité est à la charge de l'autorité qui les a embauchés, à moins que les services d'experts aient été retenus par le comité conjoint lui-même, auquel cas ce dernier est responsable des frais ainsi engagés (*CBJNQ*, articles 24.4.21 et 24.4.22; *LDCP*, article 72).

<sup>&</sup>lt;sup>1897</sup> T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 169. Une étude dirigée par Evelyn J. Peters révèle toutefois que les membres du Comité conjoint estiment en général bénéficier de suffisamment de ressources afin d'accomplir leurs tâches de façon appropriée (E.J. PETERS, « Organizational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 674).

par la Société Makivik, ce centre accomplit de la recherche notamment sur l'environnement et les ressources fauniques du Nunavik<sup>1899</sup>. Ses ressources sont néanmoins plus limitées que celles des gouvernements fédéral et provincial.

Le Comité se réunit au moins quatre fois par année et autant que possible dans le territoire régit par la *CBJNQ*<sup>1900</sup>. Durant ses deux dernières années d'exercice, le Comité a tenu la moitié de ses réunions dans le territoire conventionné et l'autre moitié à Québec ou à Montréal<sup>1901</sup>.

Le Comité conjoint assume un vaste éventail de fonctions qui, du moins formellement, en font plus qu'un simple organisme consultatif auprès des gouvernements responsables 1902. Le Comité peut d'abord formuler, discuter, examiner et proposer aux autorités compétentes toute réglementation ou autre mesure relative au régime de chasse, de pêche et de piégeage 1903. Il peut de plus présenter des recommandations au gouvernement sur divers sujets, dont les règlements encadrant les activités de chasse, de pêche et de piégeage, la conservation des ressources fauniques, le nombre d'allochtones autorisés à pratiquer la chasse et la pêche sur les terres de catégorie III ainsi que les endroits et les époques où ils peuvent le faire, les positions à adopter dans les négociations internationales et intergouvernementales sur la gestion de la faune quand elles concernent le territoire conventionné et les espèces d'animaux sauvages nécessitant une protection complète 1904.

<sup>&</sup>lt;sup>1899</sup> Voir [En ligne] [http://www.makivik.org/nrc/fr/index.htm] (novembre 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1900</sup> *CBJNQ*, articles 24.4.11, 24.4.12 et 24.4.14; *LDCP*, article 69.

Voir le site Internet du Comité conjoint à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.cccpp-hftcc.com/fr/n-reunions-anterieurs.htm] (juin 2008). Thierry Rodon affirme que le fait que de nombreuses réunions soient tenues dans des localités situées dans les régions méridionales du Québec incite les parties autochtones à nommer au Comité conjoint des représentants résidants habituellement à Montréal plutôt que des chasseurs vivant dans les communautés plus nordiques. Cette affirmation ne se vérifie cependant pas dans la composition actuelle du Comité. Les trois représentants inuit proviennent de communautés du Nunavik (Johnny Peters et George Berthe travaillent tout deux pour la Société Makivik à Kuujjuaq et Mark T. Gordon travaille pour l'Administration régionale Kativik, aussi à Kuujjuaq). Deux des trois représentants cris proviennent de localités situées dans la région de la Baie James, soit d'Eastmain (le troisième travaillant pour l'Administration régionale crie à Montréal) et les deux représentants naskapis proviennent de Kawawachikamach.

<sup>&</sup>lt;sup>1902</sup> C.H. SCOTT et J. WEBBER, *loc. cit.*, note 1045, p. 154.

<sup>&</sup>lt;sup>1903</sup> *CBJNO*, article 24.4.25; *LDCP*, article 74.

<sup>&</sup>lt;sup>1904</sup> CBJNQ, article 24.4.27; LDCP, article 76. Il revient également au comité d'examiner les demandes de permis de nouvelles entreprises de pêcheries commerciales, d'examiner les demandes de permis ou

Le Comité exerce en outre des pouvoirs décisionnels en ce qui concerne la chasse de certains mammifères. Il lui revient ainsi de fixer la limite maximale pour les prises d'orignal et de caribou par les autochtones et les allochtones, de prendre des décisions relativement à la chasse à l'ours noir par les allochtones dans la zone tampon<sup>1905</sup> et quant à l'exploitation et la gestion des populations de ces espèces<sup>1906</sup>. Les décisions prises par le Comité conjoint en vertu de cette disposition lient le gouvernement qui est tenu, sous réserve du principe de la conservation, d'adopter des règlements afin de les mettre en oeuvre<sup>1907</sup>.

Le gouvernement *doit* pour sa part soumettre au Comité tout projet de règlement qu'il entend adopter relativement au régime de chasse, de pêche et de piégeage, en plus de toute proposition concernant la création de parcs, de réserves écologiques, de sanctuaires fauniques et d'autres espaces protégés similaires <sup>1908</sup>. Il est de plus tenu de consulter le Comité conjoint sur tout sujet concernant l'administration et la gestion du régime de chasse, de pêche et de piégeage, y compris lorsqu'il adopte un nouveau règlement ou lorsqu'il décide de modifier ou de rejeter une recommandation formulée par le Comité <sup>1909</sup>.

d'a

d'autorisation de chasse à des fins commerciales et de réviser, à la lumière de l'expérience acquise et des besoins des communautés, le régime de chasse à des fins commerciales, de garde en captivité et d'élevage (CBJNQ, article 24.4.8; LDCP, article 77).

<sup>&</sup>lt;sup>1905</sup> La zone tampon est définie à l'article 24.12.2 de la *CBJNQ*.

<sup>1906</sup> CBJNQ, article 24.4.30; LDCP, article 78 al. 1 f), al. 2 et 3. Dans les faits, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune proposerait un quota au Comité conjoint, établi en fonction des demandes des chasseurs sportifs. « Le jeu consiste alors pour les parties autochtones à marchander leur approbation en échange de concessions du MLCP dans d'autres domaines. » (T. RODON, op. cit., note 1045, p. 191, référant à Peter LANDMANN, Co-management of Wildlife under the James Bay Treaty, mémoire de maîtrise en sciences politiques, Université Laval, Québec, 1988 [non publié], p. 88).

<sup>&</sup>lt;sup>1907</sup> CBJNQ, article 24.4.30; LDCP, article 78 al. 3. Soulignons en outre que le gouvernement ne peut modifier la liste des espèces visées par le régime de chasse commerciale, d'élevage et de garde en captivité qu'à la suite d'une recommandation unanime du Comité conjoint, pourvu que tous les membres du comité nommés par l'Administration régionale crie, la Société Makivik et la corporation foncière naskapie aient voté personnellement et non par procuration (LDCP, article 79).

<sup>&</sup>lt;sup>1908</sup> *CBJNQ*, article 24.4.26; *LDCP*, article 75.

<sup>1909</sup> CBJNQ, articles 24.4.36 et 24.4.37; LDCP, article 82. Ces dispositions précisent toutefois que le gouvernement n'est pas tenu de consulter le Comité lorsque ses décisions concernent certaines mesures mineures, visant exclusivement les allochtones et ne touchant pas les intérêts des Autochtones, « et plus particulièrement dans les cas de mesures touchant les zones, les dates d'ouverture et de fermeture, et les limites de prises. » À notre avis, l'obligation de consultation du gouvernement est provoquée dès lors que la mesure réglementaire concernée est susceptible d'avoir un impact appréciable sur le droit d'exploitation des Inuit (voir Première Nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823).

L'autorité ultime sur la gestion des ressources fauniques appartient toutefois au ministre responsable, lequel pourra donc en principe faire prévaloir ses préférences sur celles des Inuit<sup>1910</sup>. Le ministre jouit d'une très grande discrétion de suivre ou non les recommandations du Comité conjoint 1911. Il lui suffit pour ce faire de « consulter » préalablement ce dernier 1912. La CBJNQ précise toutefois que le ministre doit « s'efforcer de respecter les avis et prises de position du Comité sur toute question touchant le régime de chasse, de pêche et de trappage. » <sup>1913</sup> Des auteurs ont néanmoins affirmé que les autorités gouvernementales tendent à être insensibles aux demandes des Autochtones lorsque ces dernières sont incompatibles avec celles des chasseurs sportifs<sup>1914</sup>. À notre avis, l'obligation imposée au gouvernement d'agir de façon honorable dans la mise en oeuvre des obligations qu'il a contractées en vertu de la CBJNQ requiert qu'il tienne véritablement compte des préoccupations exprimées par les Inuit dans le cadre du processus de cogestion et qu'il puisse démontrer s'être efforcé de les accommoder 1915.

Soulignons enfin que la CBJNO, la LDCP et ses règlements d'application ne comportent aucune disposition imposant expressément au gouvernement de tenir compte des normes, des valeurs et des savoirs autochtones dans le cadre des processus décisionnels concernant la gestion de la faune sur le territoire conventionné. Des études ont révélé que les perspectives et les savoirs des Inuit sont souvent marginalisés, volontairement ou non, dans le cadre des processus décisionnels du Comité conjoint, ou encore instrumentalisés au service de l'État et de ses biologistes (notamment par la réduction des savoirs transmis par

<sup>1910</sup> *CBJNO*, article 24.4.35; *LDCP*, article 81.

<sup>1911</sup> CBJNO, articles 24.4.27, 24.4.36 et 24.4.37. Tel que l'écrit Thierry Rodon: « [...] Le ministre responsable peut toujours refuser les décisions des institutions de cogestion, qu'elles aient un pouvoir de recommandation ou de décision. C'est donc bien la vision des gouvernements, qui veulent conserver le pouvoir de décision en dernière instance au nom de la protection de l'intérêt public, qui prévaut. » (T. RODON, op. cit., note 1045, p. 166, 183).

1912 *CBJNQ*, articles 24.4.36 et 24.4.37.

<sup>&</sup>lt;sup>1913</sup> *CBJNO*, article 24.4.36; *LDCP*, article 82.

<sup>&</sup>lt;sup>1914</sup> Fikret BERKES, « Co-Management in the James Bay Agreement », dans Evelyn PINKERTON (dir.), Co-Operative Management of Local Fisheries, Vancouver, University of British Columbia Press, 1989; L.F. BROOKE, loc. cit., note 44, p. 174-175; T. RODON, op. cit., note 1045, p. 191, 194 à 198; H. FEIT, loc. cit., note 1045, p. 74 à 78.

<sup>1915</sup> Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien), précité, note 823, pars. 33, 34. 51 et 54.

les Inuit à de simples données quantitatives)<sup>1916</sup>. D'autres études ont souligné la tendance des autorités gouvernementales à présenter au Comité pour consultation des projets de lois ou de règlements dans un état très avancé, alors qu'il est fort difficile pour le Comité conjoint de proposer des modifications significatives<sup>1917</sup>. En somme, plusieurs des études convergent sur le fait que la gestion des ressources fauniques sur le territoire conventionné a jusqu'à présent été marquée par la frustration, le conflit et le malentendu<sup>1918</sup>.

Les relations entre les Autochtones et les représentants gouvernementaux au sein du Comité conjoint seraient particulièrement tendues en ce qui concerne la gestion d'espèces présentant des intérêts particuliers pour la chasse sportive ainsi que les espèces comportant une valeur symbolique au yeux de la société majoritaire, telles les baleines <sup>1919</sup>. La gestion des ressources fauniques au Nunavik a en outre été à la source de conflits entre les gouvernements, le Comité conjoint et des chasseurs inuit, plusieurs de ces derniers s'estimant aliénés des processus décisionnels concernant les ressources sur lesquelles ils

<sup>&</sup>lt;sup>1916</sup> Voir notamment L.F. BROOKE, op. cit., note 44, p. 175-176; T. RODON, op. cit., note 1045, p. 172, 176; C.H. SCOTT et J. WEBBER, loc. cit., note 1045, p. 149. En 1991, le Comité conjoint constitua un souscomité chargé d'étudier son mandat, son rôle et son fonctionnement. Parmi les recommandations formulées par le sous-comité se trouve l'impératif d'une reconnaissance accrue des savoirs autochtones dans la gestion des ressources fauniques (COMITÉ CONJOINT DE CHASSE, DE PÊCHE ET DE PIÉGEAGE, Rapport du sous-comité sur le mandat et le rôle du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, Montréal, Secrétariat du Comité conjoint, 1993). Le rapport annuel du Comité conjoint pour l'année 1993, épluché par Thierry Rodon, révèle qu'au cours des discussions en vue de l'adoption des recommandations du souscomité, les représentants du Québec se sont opposés à une résolution visant à reconnaître l'expertise et les connaissances des Autochtones pour y avoir recours à toutes les étapes de son fonctionnement. Ils se sont également opposés à une résolution affirmant que « chaque membre de la délégation devrait éviter d'agir comme simple porte-parole de l'organisme ou de l'autorité qu'il représente ». Ces recommandations du souscomité furent ainsi exclues du rapport du Comité conjoint. Ce rapport, adopté par une majorité de voix le 13 décembre 1995, serait par ailleurs resté lettre morte (T. RODON, op. cit., note 1045, p. 201). Voir cependant les études menées par Evelyn J. Peters au sein des institutions de cogestion du Nunavik (E.J. PETERS, « Organizational Design », loc. cit., note 44, p. 667 et E.J. PETERS, « Views », loc. cit., note 1612). Ces études, fondées sur des entrevues menées auprès de membres des institutions de cogestion mises en place par les chapitres 23 et 24 de la CBJNQ révèlent que bien que d'importants problèmes aient affectés et affectent toujours le fonctionnement des processus de cogestion et la participation des Inuit à ces processus, la situation semble constamment s'améliorer avec le temps et l'expérience.

<sup>&</sup>lt;sup>1917</sup> H. FEIT, *loc. cit.*, note 1045, p. 74 à 78; C.H. SCOTT et J. WEBBER, *loc. cit.*, note 1045, p. 154; T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 163.

<sup>1918</sup> H. FEIT, *loc. cit.*, note 1045, p. 74 à 78; E.J. PETERS, « Organizational Design », *loc. cit.*, note 44, p. 683; T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 189 à 193, 202; C.H. SCOTT et J. WEBBER, *loc. cit.*, note 1045, p. 149-150; SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Québec-Inuit Relations: the Need for Reappraisal and Improvement. Brief to la Commission de la présidence du conseil et de la Constitution*, Québec, Société Makivik, 1983, p. 45.

<sup>&</sup>lt;sup>1919</sup> F. LYNGE, *op. cit.*, note 1298; G.W. WENZEL, *op. cit.*, note 58. Thierry Rodon souligne que le Comité conjoint constitue un lieu de négociation entre les gouvernements et les Autochtones plutôt qu'un forum de discussion sur la gestion de la faune (T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 187).

comptent à des fins de subsistance<sup>1920</sup>. Dans certains cas, ce sentiment d'aliénation s'est traduit par des actes de résistance et de désobéissance civile qui ont affecté significativement l'efficacité des plans de conservation établis par le gouvernement<sup>1921</sup>. La réglementation de la chasse aux bélugas constitue un exemple contemporain de la crise de légitimité et des conflits pouvant résulter de la marginalisation des chasseurs inuit et de leurs savoirs dans les processus décisionnels concernant la gestion des ressources fauniques<sup>1922</sup>. Ces conflits, faisant échec aux efforts de conservation du béluga, entretiennent des rapports étroits avec la sécurité alimentaire des Inuit pour qui la viande et le *maktaaq*<sup>1923</sup> de ce mammifère marin constituent une source significative de nourriture.

Depuis plusieurs milliers d'années, la chasse aux bélugas joue en effet un rôle significatif dans la vie sociale, culturelle et spirituelle des communautés inuit du Nunavik, en plus de fournir une quantité importante de viande saine, nutritive et fort appréciée par les Inuit pour son goût et sa valeur symbolique 1924. Cette réalité fut d'ailleurs reconnue dans la *CBJNQ*, laquelle étend son régime de chasse, de pêche et de piégeage aux mammifères marins, en plus de confirmer l'engagement du gouvernement fédéral de

in the Canadian Arctic », (2008) 67(2) *Human Organization* 322; M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44). Soulignons que les Inuit sont divisés quant à la nécessité des quotas et l'obligation de les respecter. Par exemple, alors que les quotas pour la saison 2008 furent éminemment critiqués par les délégués lors de la dernière réunion annuelle de la Fédération des coopératives du Nouveau-Québec comme constituant une « forme de génocide », la Société Makivik priait les chasseurs inuit de respecter le plan de gestion du béluga à des fins de conservation de la ressource et dénonçait les abus de certains chasseurs (voir Jane GEORGE, « Nunavik Hunters Resist 2008 Beluga Quotas », *Nunatsiaq News*, 18 avril 2008, [en ligne] [http://www.nunatsiaq.com/test/archives/2008/804/index.html] (juillet 2008)). Nous nous intéressons ici particulièrement aux facteurs pouvant expliquer pourquoi de nombreux chasseurs inuit opposent leur résistance au plan de gestion en dépit du fait que ce dernier soit élaboré dans le cadre d'un processus formel de cogestion et non à savoir qui détient la vérité au sujet des populations de bélugas.

<sup>&</sup>lt;sup>1922</sup> Tel que le souligne Martina Tyrrell: « [t]he success of co-management plans is often reflected in the cooperation and involvement of local users. » (M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 582).

Le maktaaq est constitué de la peau et du gras sous-cutané du béluga. Il est consommé par les Inuit, qui le considèrent comme un délice. Un béluga adulte fournit environ 200 kilogrammes de viande, 50 kg de maktaaq et 300 litres d'huile (utilisée par les Inuit à diverses fins, notamment comme assaisonnement ou encore comme source d'énergie. Voir à ce sujet Nobuhiro KISHIGAMI, « Co-Management of Beluga Whales in Nunavik (Arctic Quebec), Canada », Nobuhiro KISHIGAMI et James M. SAVELLE (dir.), Indigenous Use and Management of Marine Resources, Senri Ethnological Studies 67, The National Museum of Ethnology, Osaka, p. 121.

<sup>&</sup>lt;sup>1924</sup> J.-M. ARBOUR, *loc. cit.*, note 1271, p. 597; David S. CASE, « Subsistence and Self-Determination: Can Alaska Natives Have a More "Effective Voice"? », (1989) 60 *University of Colorado Law Review* 1009, p. 1026-1027; H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 110 à 115; M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 575, 577 à 579.

modifier toute disposition particulière de ses lois et règlements qui serait contraire ou incompatible avec les dispositions de la *CBJNQ* garantissant aux Inuit le droit de chasser ces mammifères<sup>1925</sup>.

Dès la fin des années 1970, la Société Makivik, les communautés inuit du Nunavik et le ministère des Pêches et Océans Canada [ci-après MPO] manifestèrent leurs inquiétudes relativement à la conservation du béluga et entreprirent divers projets de recherche au sujet des populations de bélugas de l'Est de la Baie d'Hudson et de l'Ungava<sup>1926</sup>. À partir de 1986, la chasse aux bélugas fut encadrée par le MPO, en consultation avec les communautés inuit. Depuis 2004, la consultation des communautés a lieu sous l'égide d'un comité de cogestion informel, le Lumaq Beluga Management Working Group<sup>1927</sup>. Des plans de gestion du béluga élaborés par cette institution et avalisés par le Comité conjoint sont adoptés par le MPO depuis 1996. Ces plans imposent aux Inuit du Nunavik des quotas et des restrictions aux méthodes, aux saisons et aux lieux de chasse<sup>1928</sup>.

Les quotas proposés par ces plans de gestion sont systématiquement violés par les chasseurs Inuit, et ce depuis l'imposition du premier plan de gestion en 1996. Par exemple, le plan quinquennal de cogestion adopté en 1996 imposait aux communautés inuit du Nunavik un quota annuel de 240 animaux. Il fut toutefois révélé dès son expiration que durant cette période de cinq ans, les Inuit du Nunavik ont chassé en moyenne 282 bélugas

par des plans de cogestion.

Tel que nous le verrons maintenant, la chasse aux bélugas par les Inuit du Nunavik est strictement encadrée

<sup>1925</sup> CBJNQ, articles 24.14.1 et 24.14.5. Cette protection ne s'applique toutefois qu'aux eaux intérieures du Québec, notamment dans les estuaires. Les régions marines situées au-delà de ce territoire ne sont pas régies par la CBJNQ. Depuis 2006, les droits de chasse des Inuit dans les régions marines du Nunavik sont protégés par l'ARTIN. Le Règlement sur les mammifères marins, précité, note 1063, prévoit que les Inuit bénéficiaires de la CBJNQ peuvent, sans permis, pêcher à des fins alimentaires, sociales ou rituelles diverses espèces de mammifères marins, dont les cétacés, sauf la baleine boréale, la baleine franche, le narval et le béluga dans les secteurs de l'Est de la baie d'Hudson et dans la baie d'Ungava (articles 2(1), 6(1), 6(2) et 21). Selon la professeure Paule Halley, les dispositions concernant les espèces marines considérées comme menacées respectent le principe de la priorité d'exploitation des espèces de mammifères marins par les Inuit du Nunavik et celui de la conservation gouvernant le régime de chasse, de pêche et de piégeage du Nunavik (P. HALLEY, loc. cit., note 423, p. 729. Ces principes sont prévus aux articles 24.3.2 et 24.6.4 de la CBJNO).

<sup>&</sup>lt;sup>1926</sup> N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 125.

<sup>&</sup>lt;sup>1927</sup> *Id.*, p.126. Notons que le Lumaq sera remplacé par le comité de cogestion créé par l'*ARTIN*, dès lors que ce dernier entrera en fonction.

<sup>&</sup>lt;sup>1928</sup> N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 127 à 131; M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 580.

par année, outrepassant leurs quotas de 42 animaux<sup>1929</sup>. À l'issue de consultations tenues dans les communautés du Nunavik, durant lesquelles ces dernières manifestèrent leur mécontentement à l'endroit des quotas jugés insuffisants pour combler leurs besoins de subsistance, le MPO adopta un second plan de gestion du béluga, haussant le quota de 243 à 370 animaux par année<sup>1930</sup>. Malgré la révision du quota à la hausse, les Inuit du Nunavik *rapportèrent* avoir chassé 395 bélugas pour la seule année 2001 et plusieurs soupçonnent que le nombre d'animaux tués pourrait être beaucoup plus élevé<sup>1931</sup>.

Durant l'été 2001, les représentants du MPO effectuèrent des relevés aériens et comptèrent moins de 200 bélugas dans la baie d'Ungava et seulement que 1200 dans l'Est de la Baie d'Hudson<sup>1932</sup>. Un plan de gestion triennal fondé sur les données recueillies par le MPO fut adopté en 2002. Suivant ce nouveau plan, un quota de 15 bélugas fut attribué à chacune des communautés inuit du Nunavik et la chasse fut interdite dans l'Est de la baie d'Hudson et dans la baie d'Ungava<sup>1933</sup>. Les Inuit du Nunavik s'opposèrent vivement au plan de 2002, estimant le quota bien en deçà de leurs besoins de subsistance<sup>1934</sup>. Ce plan impose en outre aux chasseurs de l'Ungava et de l'Est de la Baie d'Hudson de se déplacer dans le détroit d'Hudson ou dans la Baie James pour chasser le béluga, empiétant ainsi sur les territoires traditionnels de chasse d'autres communautés inuit, en plus de leur imposer de chasser sur des territoires à propos desquels ils ne possèdent aucun savoir écologique et géographique<sup>1935</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>1929</sup> M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 580. Cette auteure souligne en outre que ce chiffre est conservateur, ne comprenant que les animaux effectivement déclarés par les chasseurs inuit et excluant les animaux blessés ou tués que les chasseurs n'ont pu repêcher.

PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Northern Quebec (Nunavik) Beluga (Delphinapterus leucas)*, DFO Sci. Stock Status Rep. E4-01 (2002), p. 2, [en ligne] [http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas/Csas/status/2002/SSR2002 E4-01e.pdf] (juin 2008).

 <sup>&</sup>lt;sup>193</sup>1 N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 127-128; PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *op. cit.*, note 1930, p. 2; M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 580.
 <sup>1932</sup> Voir PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *op. cit.*, note 1930, p. 1. Le ministère des Pêches et Océans

Voir PECHES ET OCEANS CANADA, *op. cit.*, note 1930, p. 1. Le ministère des Pêches et Océans jugea que si la chasse se maintenait au niveau de 2001, la population de bélugas de l'Est de la baie d'Hudson pourrait disparaître dans une période de 10 à 15 ans (*Id.*, p. 2).

1933 N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 129.

Mentionnons d'ailleurs qu'en 2002, le MPO versa une somme de 50 000\$ à la Société Makivik afin de pourvoir aux besoins de subsistance des Inuit. La Société Makivik utilisa cette somme afin d'acheter du *maktaaq* des chasseurs inuit du Nunavut (par l'intermédiaire du Kivalliq Wildlife Board). Au sujet de cette vente, voir M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 579 à 581).

<sup>&</sup>lt;sup>1935</sup> N. KISHIGAMI, op. cit., note 1923, p. 129.

Ces restrictions, y compris les quotas et les régions fermées à la chasse, furent reconduites dans les plans de 2005 et de 2006 ainsi que dans celui adopté plus récemment pour les années 2007 et 2008<sup>1936</sup>. Les Inuit du Nunavik continuent de manifester une forte résistance aux restrictions imposées à leurs activités de chasse. Par exemple, en 2005, un groupe de chasseurs du village de Salluit tua en une seule journée plus de bélugas que le nombre permis par leur quota annuel<sup>1937</sup>. Depuis 2006, afin d'inciter les chasseurs à respecter le plan de gestion, les quotas annuels sont réduits à la mesure du nombre de bélugas chassés en excès des quotas en vigueur l'année précédente<sup>1938</sup>.

Considérant que les chasseurs inuit défient depuis maintenant plus de dix ans les quotas imposés par les plans successifs de gestion du béluga, nous ne pouvons que constater l'échec de cette expérience de cogestion. Les problèmes de communication entre les chasseurs inuit et les autorités gouvernementales constituent vraisemblablement l'une des causes premières de cet échec<sup>1939</sup>. En effet, de nombreux inuit mettent en doute la crédibilité des méthodes et des savoirs des biologistes du gouvernement, particulièrement les résultats de leurs relevés aériens, lesquels sous-estimeraient à leur avis

<sup>1936</sup> PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Nunavik and Adjacent Waters Beluga Management Plan 2005*, Ottawa, 2005; PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Nunavik and Adjacent Waters 3-year Beluga Management Plan 2006-2008*, Ottawa, 2006. Nous avons obtenu une copie de ces plans de gestion directement auprès du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, [en ligne] [http://www.cccpp-hftcc.com/fr/norigine.htm] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>1937</sup> N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 129; M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 581.

pêches et Océans Canada, Adjacent Waters 3-Year Beluga Management Plan 2006-2008, op. cit., note 1944; M. Tyrrell, loc. cit., note 44, p. 581. Les autorités gouvernementales ont récemment intenté des poursuites pénales à l'encontre de chasseurs inuit ayant violé les interdictions de chasse au béluga. Plusieurs populations de ce mammifère sont en effet considérées en voie de disparition selon le régime de la Loi sur les espèces en péril, précité, note 1343. Trois chasseurs du Nunavik sont présentement accusés d'avoir chassé illégalement des bélugas. Leur procès devrait avoir lieu à l'automne 2008. Voir à ce sujet J. GEORGE, « Nunavik Hunters Resist 2008 Beluga Quotas », Nunatsiaq News, 18 avril 2008, [en ligne] [http://www.nunatsiaqnews.com/archives/2008/804/80418/news/nunavik.html] (septembre 2008). Ces chasseurs risquent d'être condamnés à une amende de 50 000\$ et/ou d'un emprisonnement maximal d'un an, s'ils sont poursuivis par voie de procédure sommaire, ou d'une amende maximale de 250 000\$ et/ou d'un emprisonnement maximal de cinq ans, s'ils sont poursuivis par voie de mise en accusation (Loi sur les espèces en péril, précité, note 1334, article 97 (1) a) iii) et b) iii)).

Tel que l'écrit Nobuhiro Kishigami: « It is clear that this plan was developed by DFO officials who were not very familiar with traditional Inuit practices in this region. Also, it does not appear to result from mutual agreement between DFO and Inuit on the basis of sound consultation. Rather, it appears that DFO forced the Inuit to accept the revised management plan ». (N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 129). Martina Tyrrell affirme pour sa part que: « [b]ased on the way Inuit ignore the regulations and continue to hunt in as normal as possible, it would appear that there was no agreement between DFO and Inuit as to what the management plan would entail, and that consultations were perfunctory rather than meaningful and successful for both parties. » (M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 582). Voir aussi T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 235.

considérablement le nombre de bélugas<sup>1940</sup>. Plusieurs chasseurs inuit ne croient pas que les populations de bélugas soient menacées et estiment que leur longue expérience et leurs savoirs relatifs aux bélugas sont systématiquement discrédités et marginalisés par les biologistes et les autorités gouvernementales<sup>1941</sup>.

En outre, plusieurs Inuit estiment que les modifications à leurs pratiques de chasse proposées par le plan de gestion constituent un affront à leur culture. Par exemple, le plan de gestion propose que chaque communauté « forme » les chasseurs débutants avant qu'ils ne participent à la chasse 1942. Cette prescription ignore la façon dont les savoirs sont transmis entre les générations de chasseurs inuit, c'est-à-dire par la participation active des plus jeunes aux activités de chasse dans un contexte informel et familial 1943. Le plan de gestion affirme en outre que les Inuit ne doivent pas « gaspiller » la viande de béluga et le *maktaq* et qu'ils doivent autant que possible partager avec les autres Inuit 1944. Plusieurs Inuit expriment leur frustration à l'égard de ces dernières prescriptions en ce qu'elles suggèrent que les Inuit, *dans les faits*, *gaspillent* et *omettent* de partager leurs prises, alors que de tels actes constituent à leurs yeux une violation de leurs rapports éthiques avec les bélugas 1945.

En somme, il nous apparaît que les régimes de cogestion des ressources fauniques au Nunavik souffrent de plusieurs lacunes, certaines nuisant particulièrement à la capacité des

<sup>&</sup>lt;sup>1940</sup> N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 129; M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 582.

<sup>1941</sup> Id

<sup>&</sup>lt;sup>1942</sup> PÊCHES ET OCÉANS CANADA, Adjacent Waters 3-Year Beluga Management Plan 2006-2008, précité, note 1936, p. 10.

<sup>&</sup>lt;sup>1943</sup> M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 583.

<sup>&</sup>lt;sup>1944</sup> PÊCHES ET OCÉANS CANADA, Adjacent Waters 3-Year Beluga Management Plan 2006-2008, op. cit., note 1936, p. 15.

N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 130-131. Les rapports éthiques que plusieurs inuit entretiennent avec les animaux expliqueraient par ailleurs la résistance de certains chasseurs aux interdictions et aux quotas imposés par le plan de gestion. Tel que l'expliquent certains auteurs, pour de nombreux Inuit, les chasseurs assument la responsabilité de tuer les bélugas dans tous les cas où ces derniers s'offrent à eux. Le défaut d'agir ainsi constituerait une violation des rapports réciproques homme/animal pouvant ultimement être sanctionnée par la disparition du béluga. Ainsi, alors que les autorités gouvernementales prétendent que la chasse de subsistance constitue la menace première aux populations de bélugas, pour plusieurs chasseurs inuit, c'est le fait de cesser de les chasser qui pourrait entraîner leur disparition. Nobuhiro Kishigami rapporte à cet égard que des Inuit, notamment des aînés, eurent recours à la radio locale afin d'encourager les membres de la communauté à chasser le béluga, au risque même de se retrouver en prison, afin de maintenir leurs rapports réciproques avec les bélugas et d'empêcher ces derniers de disparaître (N. KISHIGAMI, *loc. cit.*, note 1923, p. 170. Voir aussi M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 583).

Inuit de participer significativement et effectivement aux processus décisionnels susceptibles d'affecter leur capacité d'accéder en tout temps à l'ensemble des aliments du terroir dont ils ont besoin. Il en est ainsi selon nous du fait que les représentants inuit au Comité conjoint n'ont accès à aucun budget indépendant de recherche 1946, que les gouvernements jouissent d'une grande marge de manoeuvre afin de faire primer leurs préférences sur celles des Inuit 1947 et que les chasseurs inuit, ainsi que leurs savoirs et leurs expériences, sont souvent marginalisés dans le processus de gestion des ressources fauniques 1948.

Nous verrons maintenant que le système de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik créé par l'*ARTIN*, lequel sera bientôt responsable de la gestion du beluga<sup>1949</sup>, comporte certaines améliorations par rapport au régime de cogestion de la *CBJNQ*, eut égard à la représentation des chasseurs inuit et à leur participation à la mise en oeuvre du régime, à la nature des pouvoirs exercés par l'institution de cogestion, à son financement et à la reconnaissance (du moins formelle) des savoirs des peuples inuit et de l'inuktitut. La maîtrise relative des Inuit sur les ressources fauniques du Nunavik pourrait encore s'accroître avec la conclusion éventuelle d'un accord concernant la création d'un gouvernement autonome pour le Nunavik.

<sup>1946</sup> E.J. PETERS, « Views », *loc. cit.*, note 1612, p. 58.

<sup>1949</sup> Au moment d'écrire ces lignes, ce comité n'est toujours pas en fonction.

<sup>&</sup>lt;sup>1947</sup> Selon Thierry Rodon, les gouvernements maintiennent un contrôle serré sur les institutions de cogestion suivant quatre mécanismes, qui se retrouvent à notre avis dans l'expérience de cogestion de la *CBJNQ*: le contrôle des comités (les agences gouvernementales contrôlant la moitié des votes du comité), le contrôle ministériel (le ministre responsable a le pouvoir ultime d'accepter, de modifier ou de rejeter les décisions prises par l'institution de cogestion), le contrôle de l'information (les représentants gouvernementaux présents dans les comités de cogestion ont un accès accru aux informations scientifiques et légales et ils peuvent utiliser cet avantage pour contrôler le processus de décision); et le contrôle de la mise en vigueur (les agences gouvernementales assument la responsabilité de mettre en oeuvre les décisions des institutions de cogestion) (T. RODON, *op. cit.*, note 1045, p. 176 et 177).

Tel que l'écrit Martina Tyrrell: « It is essential that co-management evolve into true collaboration, involving the shared setting of goals and objectives; meaningful knowledge and information sharing; and a continually evolving management regime that incorporates new evidence in a culturally appropriate manner. » (M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44, p. 584).

### 3.3.1.2 L'ARTIN et la cogestion des ressources fauniques marines du Nunavik

A l'instar de la CBJNO, l'ARTIN a confié la responsabilité de la gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik à une institution de cogestion, le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik [ci-après CGRF ou Conseil]. Le CGRF est une institution gouvernementale composée de sept membres. Trois d'entre eux sont nommés par la Société Makivik, deux autres par le gouvernement fédéral 1950 et un autre par le ministre du Développement durable du Nunavut<sup>1951</sup>. Un président est ensuite nommé de concert par le ministre des Pêches et Océan et le ministre du Développement durable du Nunavut parmi les candidats proposés par les membres du Conseil 1952. Toute candidature proposée par les membres du Conseil pour occuper la présidence doit résulter d'un consensus desdits membres. À défaut d'en arriver à un consensus, les candidats à la présidence sont sélectionnés à la majorité des voix 1953.

Chaque membre dispose d'un vote dans les processus décisionnels du CGRF, sauf le président, qui ne vote qu'en cas d'égalité des voix 1954. Les décisions sont prises par consensus ou, à défaut de pouvoir l'atteindre, à la majorité des voix 1955. Le Conseil se réunit au moins deux fois par année et autant que possible au Nunavik 1956. L'ARTIN prévoit que les réunions se déroulent en inuktitut et, conformément aux exigences des mesures législatives ou des politiques applicables en la matière, dans les langues officielles du Canada 1957.

<sup>1950</sup> Les deux représentants du gouvernement fédéral sont nommés respectivement par le ministre des Pêches et Océans (soit le ministre responsable des ressources halieutiques et des mammifères marins) et le ministre fédéral de l'Environnement (soit le ministre responsable des ressources fauniques).

<sup>&</sup>lt;sup>1951</sup> *ARTIN*, article 5.2.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1952</sup> *Id.*, article 5.2.1 d).

<sup>1953</sup> Id. Soulignons que l'ARTIN ne définit pas la notion de « consensus », ni ne précise après combien de temps ou dans quelles circonstances le Conseil devra renoncer au consensus et procéder par vote majoritaire. Ces questions seront vraisemblablement précisées dans les règlements administratifs du Conseil qui seront adoptés en vertu de l'article 5.6.20 de l'ARTIN.

<sup>&</sup>lt;sup>1954</sup> *ARTIN*, articles 5.6.6 et 5.6.7. <sup>1955</sup> *Id.*, article 5.6.7.

<sup>&</sup>lt;sup>1956</sup> *Id.*, article 5.6.13.

<sup>&</sup>lt;sup>1957</sup> *Id.*, article 5.6.14.

Les dépenses du CGRF, y compris la rémunération de ses membres et l'indemnisation des frais de déplacement et de séjour engagés dans l'exercice de leurs fonctions, sont à la charge du gouvernement fédéral plutôt qu'à celle de la partie qui les a nommés 1958. Cette règle de financement contribue à alléger le fardeau financier imposé aux Inuit pour leur participation à la gestion des ressources fauniques. Les dépenses engagées par les observateurs sans droit de vote sont toutefois à la charge de la personne ou de l'organisme qui les a envoyés 1959. Le CGRF bénéficie par ailleurs d'un budget de recherche indépendant faisant défaut au Comité conjoint de chasse, pêche et de piégeage. À la date de l'entrée en vigueur de l'*ARTIN*, le gouvernement fédéral sera en effet tenu de verser une somme de 5 millions de dollars au Conseil pour l'aider à exercer ses fonctions de recherche 1960. Une fois cette dotation initiale épuisée, le CGRF pourra vraisemblablement financer ses recherches à même son budget annuel 1961.

Le CGRF exerce des compétences beaucoup plus étendues que le Comité conjoint de chasse, pêche et de piégeage. Il assume notamment la responsabilité première quant à l'établissement, la modification ou suppression des niveaux de prises totales autorisées pour une espèce, un stock ou une population d'une ressource faunique 1962, la détermination et l'ajustement du contingent de base 1963, l'allocation des droits d'accès à la ressource à

des conseillers techniques d'assister à toutes les réunions en qualité d'observateurs sans droit de vote. »

 <sup>1958</sup> Id., articles 5.6.16 à 5.6.18. Le CGRF prépare son propre budget annuel qu'il présente ensuite au gouvernement pour examen et approbation.
 1959 Id., article 5.6.19. L'article 5.2.2 prévoit que « Makivik et le gouvernement ont le droit de demander à

<sup>1960</sup> Id., article 5.2.7.2. L'article 5.2.7.1 reconnaît l'importance de la recherche pour la saine gestion des ressources fauniques dans les termes suivants: « [l]e besoin d'établir un système de gestion des ressources fauniques efficace existe, mais l'efficacité d'un tel système de gestion exige l'exécution d'activités de recherche efficientes et coordonnées. Dans l'exercice de ses fonctions en matière de gestion, le CGRFRMN doit jouer un rôle efficace et éclairé, en ce qui concerne tant l'exécution que l'orientation des recherches sur les ressources fauniques. »

<sup>&</sup>lt;sup>1961</sup> L'*ARTIN* ne prévoit pas expressément le financement à long terme des travaux de recherche du CGRF. Nous pensons cependant que l'article 5.6.16 est suffisamment large pour comprendre des dépenses liées à la recherche.

<sup>&</sup>lt;sup>1962</sup> À l'exception des poissons anadromes frayant au Québec: *Id.*, article 5.2.3 a). Rappelons que la « prise totale autorisée » s'entend de la quantité d'une espèce, d'un stock ou d'une population d'une ressource faunique qui peut légalement être récoltée. Il s'agit de la quantité de ressource qui pourra être récoltée une fois considéré l'impératif de conservation (*Id.*, articles 5.2.10 et 5.2.11).

<sup>&</sup>lt;sup>1963</sup> À l'exception des poissons anadromes frayant au Québec: *Id.*, article 5.2.3 b) et c). Le « contingent de base », calculé à partir de la prise totale autorisée, constitue la quantité de ressources fauniques de chaque espèce, stock ou population qui pourra être prélevée par les Inuit du Nunavik afin de satisfaire leurs besoins sociaux, économiques et culturels (*Id.*, articles 5.1.1, 5.2.12 à 5.2.14).

même la prise totale autorisée<sup>1964</sup> et l'établissement, la modification ou la suppression des limites non quantitatives<sup>1965</sup>. Il bénéficie également du pouvoir d'approuver l'établissement, la suppression, ou la modification des limites des aires protégées et des zones de protection marine (sauf les parcs nationaux, les réserves de parcs nationaux et les parcs marins nationaux)<sup>1966</sup>, les plans de gestion et de protection visant des habitats fauniques particuliers<sup>1967</sup> et les plans visant la gestion, la classification, la protection, le repeuplement, la propagation, la culture ou l'élevage d'espèces particulières de ressources fauniques, y compris des espèces en péril (dont il approuve par ailleurs la désignation)<sup>1968</sup>, et la réglementation des espèces non-indigènes importées et la gestion des populations fauniques transplantées<sup>1969</sup>.

Le CGRF exerce en outre des fonctions consultatives en diverses matières. Il peut par exemple formuler des recommandations en faveur de la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik en matière d'aménagement du territoire dans les zones de gestion des ressources fauniques et les aires présentant une productivité biologique élevée<sup>1970</sup> et conseiller les autorités, organismes et personnes responsables relativement aux mesures d'atténuation des impacts de projet de développement économique et des indemnités devant être exigées des promoteurs qui causent des dommages à l'habitat des ressources fauniques<sup>1971</sup>.

Comme pour tous les accords de cogestion existants, l'*ARTIN* confirme toutefois le pouvoir ultime des ministres fédéral et du Nunavut responsables de la gestion des ressources fauniques d'accepter, de rejeter ou de modifier les décisions prises par le

<sup>&</sup>lt;sup>1964</sup> À l'exception des poissons anadromes frayant au Québec: *Id.*, article 5.2.3 d). Les règles encadrant la distribution des droits d'accès aux ressources entre les divers usages sont prévues aux articles 5.3.13.1 à 5.3.14.

<sup>&</sup>lt;sup>1965</sup> *Id.*, article 5.2.3 e). L'expression « limite non quantitative » s'entend de toute limite ne se rapportant pas à la quantité de ressources disponibles à des fins de récolte, dont « des limites touchant les saisons de récolte, le sexe, la taille ou l'âge des animaux, ou encore les méthodes de récolte » (*Id.*, article 5.1.1). Le cadre dans lequel le CGRF doit prendre ses décisions relatives aux limites non quantitatives est prévu aux articles 5.2.19 à 5.2.22.

<sup>&</sup>lt;sup>1966</sup> *Id.*, article 5.2.4 a).

<sup>1967</sup> *Id.*, article 5.2.4 c).

<sup>&</sup>lt;sup>1968</sup> *Id.*, article 5.2.4 f).

<sup>&</sup>lt;sup>1969</sup> *Id.*, article 5.2.4 d) (i) et (ii).

<sup>&</sup>lt;sup>1970</sup> *Id.*, article 5.2.4 b).

<sup>&</sup>lt;sup>1971</sup> *Id.*, article 5.2.4 e).

CGRF<sup>1972</sup>. Ces derniers doivent néanmoins communiquer par écrit au Conseil les motifs de leur rejet ou de leurs modifications<sup>1973</sup>. Le CGRF doit alors réexaminer sa décision à la lumière des motifs formulés par les ministres<sup>1974</sup>. Il lui est d'ailleurs possible à cette étape de communiquer sa décision révisée au public<sup>1975</sup>, lui permettant ainsi d'exercer une certaine pression politique sur les ministres responsables, auxquels il appartient d'accepter, de modifier ou de rejeter, pour motifs, la décision révisée du Conseil<sup>1976</sup>. La décision des ministres pourra faire l'objet d'un recours en contrôle judiciaire devant la Cour fédérale ou la Cour de justice du Nunavut, selon le cas<sup>1977</sup>. Il reste à voir dans quelle mesure les gouvernements du Canada et du Nunavut feront preuve de déférence à l'endroit des décisions du CGRF<sup>1978</sup>.

Soulignons par ailleurs que l'ARTIN, contrairement à la CBJNQ, prévoit une participation active des chasseurs inuit et des communautés locales à la gestion des

<sup>&</sup>lt;sup>1972</sup> *Id.*, articles 5.5.6, 5.5.7, 5.5.8, 5.5.14, 5.5.15 et 5.5.16. Ces pouvoirs gouvernementaux ne s'appliquent toutefois qu'à l'égard des décisions susceptibles de comporter les impacts les plus significatifs sur la ressource et les usagers, soit les décisions prises en vertu des alinéas 5.2.3 a) à f) (prises totales autorisées; contingent de base et contingent de base ajusté; distribution des droits d'accès aux ressources fauniques; limites non quantitatives; participation à des activités de recherche), 5.2.4 a), c), d) ou f) (établissement d'aires protégées et des zones de protection marine; approbation des plans de gestion et de protection d'habitats particuliers; approbation de plans concernant notamment la gestion d'espèces particulières et la règlementation des espèces non-indigènes importées; approbation de la désignation d'espèces en péril) ou des dispositions des chapitres 27, 28 et 29 de l'ARTIN (portant sur les régions d'usage commun entre les Inuit du Nunavik et ceux du Labrador et du Nunavut ainsi que les Cris de la Baie James). Voir aussi les articles 5.1.2 j) et 5.2.6 de l'ARTIN. La première de ces dispositions affirme le principe selon lequel « le gouvernement demeure responsable de la gestion des ressources fauniques et convient d'exercer cette responsabilité dans la RMN [région marine du Nunavik] conformément aux dispositions du présent chapitre. » L'article 5.2.6 prévoit pour sa part que « même si la gestion et la protection des habitats sont des activités qui font partie intégrante de la gestion des ressources fauniques et qu'à ce titre elles sont compatibles avec les responsabilités du CGRFMN [...], la responsabilité première en ce qui a trait à la gestion des terres, y compris de la flore, appartient aux institutions gouvernementales compétentes. »

<sup>&</sup>lt;sup>1973</sup> *Id.*, articles 5.5.8 b) et 5.5.16 b). Soulignons que le ministre est réputé avoir accepté la décision du CGRF dans les cas où il n'a pas rejeté la décision dans les 60 jours suivant le jour où il l'a reçu ou dans le délai additionnel convenu avec le Conseil (*Id.*, articles 5.5.8, 5.5.9, 5.5.16, 5.5.17).

<sup>&</sup>lt;sup>1974</sup> *Id.*, articles 5.5.11 et 5.5.19.

<sup>&</sup>lt;sup>1975</sup> *Id.*, articles 5.5.11 et 5.5.19. La décision initiale du CGRF ne peut être communiquée au public (*Id.*, articles 5.5.7 et 5.5.15).

<sup>&</sup>lt;sup>1976</sup> *Id.*, articles 5.5.12, 5.5.13, 5.5.20 et 5.5.21.

<sup>1977</sup> Voir par analogie les décisions rendues en matière de contrôle judiciaire des décisions du gouvernement fédéral ou du gouvernement du Nunavut dans le cadre de l'exercice par les ministres responsables de leurs pouvoirs de rejeter ou de modifier les décisions et les recommandations du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut: *Kadlak c. Nunavut (Minister of Sustainable Development)*, précité, note 807; *Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, précité, note 1275; *Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, précité, note 1275.

<sup>&</sup>lt;sup>1978</sup> T. RODON, op. cit., note 1045, p. 242 à 246.

ressources fauniques de la région marine du Nunavik, soit à titre consultatif ou dans la mise en oeuvre des décisions prises par le CGRF. Ces responsabilités sont assumées par les associations régionales et locales de chasseurs, de pêcheurs et de piégeurs créées par l'*ARTIN* et financées par le CGRF<sup>1979</sup> (désignées en inuktitut par les termes Nunavimmi Umajulivijiit Katujiqatigininga)<sup>1980</sup>.

Une association locale de chasseurs, pêcheurs et piégeurs fut établie pour chaque communauté inuit du Nunavik. Toute personne membre d'une communauté inuit peut aussi être membre d'une association locale <sup>1981</sup>. Les associations locales assument essentiellement des pouvoirs consultatifs et de gestion locale du régime de chasse, de pêche et de piégeage. Elles peuvent notamment agir, au nom de leurs membres, à titre d'instance consultative auprès de l'Association régionale <sup>1982</sup>, réglementer les pratiques et les techniques de récolte appliquées par les membres <sup>1983</sup>, attribuer aux membres les contingents de base (et les contingents de base ajusté) et contrôler l'application de ces mesures <sup>1984</sup> et, de façon générale, gérer les activités de récolte des membres <sup>1985</sup>.

Chacune des associations locales est représentée au sein de l'Association régionale qui, entre autres fonctions et pouvoirs, agit à titre d'instance consultative au nom des associations locales auprès du CGRF<sup>1986</sup>, réglemente et surveille les pratiques et les techniques de récolte appliquées par les associations locales<sup>1987</sup>, attribue aux associations

<sup>&</sup>lt;sup>1979</sup> *ARTIN*, article 5.7.10.

<sup>&</sup>lt;sup>1980</sup> *Id.*, articles 5.1.1 et partie 5.7.

<sup>&</sup>lt;sup>1981</sup> *Id.*, article 5.7.1.

<sup>&</sup>lt;sup>1982</sup> *Id.*, article 5.7.2 a) et b). Les NULK peuvent à ce titre recommander à l'Association régionale des mesures de gestion des ressources fauniques et des techniques de réglementation des récoltes des Inuit du Nunavik.

<sup>&</sup>lt;sup>1983</sup> *Id.*, article 5.7.2 c). La gestion locale du régime de chasse, de pêche et de piégeage permettra d'accroître la légitimité aux yeux des chasseurs inuit des restrictions imposées à leurs activités de récolte (M. TYRRELL, *loc. cit.*, note 44). Soulignons par ailleurs que la réglementation de l'exercice de droits de chasse et de pêche ancestraux par la communauté autochtone qui en est titulaire fait partie intégrante des droits en question: *R. c. Nikal*, précité, note 895, par. 88.

question: *R. c. Nikal*, précité, note 895, par. 88.

1984 *ARTIN*, article 5.7.2 d). Les contingents de base doivent toutefois être attribués conformément aux critères établis par l'Association régionale en vertu de l'article 5.7.7.

1985 *Id.*, article 5.7.2 e).

<sup>&</sup>lt;sup>1986</sup> *Id.*, article 5.7.4 a) et b). À ce titre l'Association régionale peut recommander au CGRF, au nom des associations locales, des mesures de gestion des ressources fauniques et des techniques de réglementation des récoltes des Inuit du Nunavik.

<sup>&</sup>lt;sup>1987</sup> Id., article 5.7.4 c) (notamment l'utilisation de limites non quantitatives).

locales les contingents de base<sup>1988</sup>, désigne l'époux d'un bénéficiaire de l'*ARTIN* qui n'est pas un Inuk du Nunavik comme étant un Inuk du Nunavik aux fins de l'exercice du droit de récolte<sup>1989</sup> et, de façon générale, gère les activités de récolte entre les associations locales<sup>1990</sup>.

Les Inuit peuvent en outre participer, soit directement ou par l'entremise de leur association locale ou régionale, aux processus décisionnels concernant la gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik dans le cadre d'audiences publiques tenues à la discrétion du CGRF<sup>1991</sup>. Il reste toutefois à savoir dans quelles circonstances le CGRG décidera de tenir de telles audiences publiques et dans quelle mesure les perspectives des Inuit exprimées dans le cadre de telles audiences seront par la suite intégrées au processus décisionnel.

À cet égard, mentionnons enfin que l'ARTIN reconnaît expressément la valeur des « connaissances » inuit relatives aux ressources fauniques et à leurs habitats et impose que

Ainsi que les contingents de base ajustés: *Id.*, article 5.7.4 d). Dans son évaluation des structures de cogestion mises en place par l'*Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut*, *op. cit.*, note 174, lesquelles sont semblables à celles créées par l'*ARTIN*, Thierry Rodon souligne que le fait que les chasseurs inuit ne participent pas directement à l'établissement des quotas pourra causer la frustration et la résistance de ces derniers dans les cas où les mesures adoptées par le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut sont particulièrement controversées ou impopulaires (T. RODON, *op. cit.*, note 1045,

p. 241).

1989 Cette désignation doit se faire avec l'accord de l'association locale compétente et de la Société Makivik: *ARTIN*, article 5.7.4 f). Le droit de récolte des Inuit et leur droit d'accès à la région marine du Nunavik aux fins de l'exercice de leurs activités de récolte sont prévus aux articles 5.3.1 et 5.3.26.

règlements et aux décisions de l'Association régionale devra être définie dans des lignes directrices élaborées par le CGRF, les associations locales et l'Association régionale (*Id.*, article 5.7.6.). L'*ARTIN* prévoit cependant que chaque association locale est tenue de se conformer aux règlements et aux décisions de l'Association régionale concernant la répartition des contingents de base et des contingents de base ajustés (*Id.*, article 5.7.7.). Il précise en outre que les règlements et les décisions de l'Association régionale et des associations locales « ne doivent pas avoir pour effet d'empêcher de manière déraisonnable un Inuk du Nunavik d'exercer des activités de récolte visant à satisfaire ses besoins de consommation et ceux des personnes à sa charge » (*Id.*, article 5.7.8.).

Canada ou du gouvernement du Nunavut, ainsi que tout Inuk du Nunavik ou toute NUKL [associations locales] ou NUKR [Association régionale] a qualité de partie entière à une audience publique. » Mentionnons que l'un des objectifs du système de gestion des ressources fauniques pour la région marine du Nunavik consiste à « prévoir » la participation du public et à inspirer la confiance dans la saine gestion des ressources fauniques, plus particulièrement aux yeux des Inuit du Nunavik (*Id.*, article 5.1.3 h)).

ces savoirs soient *intégrés* « aux connaissances qu'apportent la recherche scientifique » <sup>1992</sup>. Ces dispositions constituent un certain avancement par rapport à la *CBJNQ*, laquelle ne reconnaît nullement la contribution potentielle des savoirs inuit à la gestion des ressources fauniques. La reconnaissance formelle de ces savoirs ne garantit cependant pas qu'ils comporteront un poids véritable dans les décisions concernant la gestion des ressources fauniques, ni qu'ils seront adéquatement considérés, traduits et appliqués dans le cadre des processus décisionnels concernés <sup>1993</sup>. Seul l'avenir nous dira si ce projet particulier d'intégration des savoirs parviendra à assurer une réelle considération des perspectives inuit dans le processus de gestion des ressources fauniques.

Avant de terminer, mentionnons que suivant le rapport de la Commission du Nunavik 1994, la création d'un gouvernement autonome pour le Nunavik pourrait modifier considérablement les processus de gestion des ressources fauniques dans cette région 1995. S'inspirant des institutions mises en place au Nunavut (similaires à celles créées par l'*ARTIN*), la Commission recommande la création de la Commission de la faune du Nunavik (CFN). La CFN, un organisme tripartite composé d'un nombre égal de représentants du Nunavik, du Québec et du Canada 1996, constituerait « l'instrument principal de la gestion de la faune au Nunavik et le principal organisme de contrôle de l'accès aux ressources fauniques. » 1997 À ce titre, elle assumerait des pouvoirs décisionnels en certaines matières 1998 et des pouvoirs consultatifs sur toute question touchant la gestion

<sup>&</sup>lt;sup>1992</sup> Parmi les principes directeurs du régime de l'*ARTIN* encadrant l'accès et la gestion des ressources fauniques se trouvent notamment la reconnaissance du fait que « les Inuit sont des utilisateurs – traditionnels et actuels – des ressources fauniques et des autres ressources de la RMN [région marine du Nunavik] et ont acquis une connaissance et une compréhension particulières de la région et de ses ressources » et l'affirmation selon laquelle « les Inuit du Nunavik participent concrètement à tous les aspects de la gestion des ressources fauniques (*Id.*, article 5.1.2 c) et i)). En outre, l'un des objectifs de ce régime consiste à « [reconnaître] la valeur des modes de gestion des ressources fauniques des Inuit du Nunavik, ainsi que leur connaissance desdites ressources et de leur habitat, et intègre ces façons de faire aux connaissances qu'apportent la recherche scientifique. » (*Id.*, article 5.1.3 f)).

<sup>&</sup>lt;sup>1993</sup> Sur le projet consistant à « intégrer » les savoirs autochtones au paradigme scientifique dominant, voir M.G. STEVENSON, *loc. cit.*, note 1621, p. 172.

<sup>1994</sup> COMMISSION DU NUNAVIK, op. cit., note 198.

<sup>&</sup>lt;sup>1995</sup> Sur l'entente de principe signée par les gouvernements du Canada et du Québec et la Société Makivik en vue de la création d'un gouvernement autonome pour le Nunavik, voir *supra* Première partie: 1.2.2.

<sup>&</sup>lt;sup>1996</sup> *Id.*, p. 43 (recommandation 16.1).

<sup>&</sup>lt;sup>1997</sup> *Id.* (recommandation 16.2).

<sup>&</sup>lt;sup>1998</sup> *Id.* La recommandation 16.2.1 décrit ainsi le rôle décisionnel qui serait assumé par la CFN: « En étroite collaboration avec les communautés locales, assurer la gestion et le contrôle d'un système efficace de gestion des ressources fauniques qui puisse être un complément aux droits et aux priorités des Inuits en matière

de la faune ou la réglementation de l'accès aux ressources fauniques sur le territoire du Nunavik <sup>1999</sup>. Soulignons qu'elle serait tenue d'agir dans le respect des droits reconnus aux Inuits par la *CBJNQ*, y compris les prérogatives du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage <sup>2000</sup>.

Le gouvernement du Nunavik, responsable ultime de la gestion des ressources fauniques du Nunavik, serait tenu d'appliquer les décisions prises par la CFN dans le cadre de son mandat décisionnel, à moins que preuve ne soit faite de leur incompatibilité avec les principes de conservation et de la protection des espèces menacées ou avec les ententes internationales en cette matière<sup>2001</sup>. Enfin, l'exercice par la CFN des tâches liées à l'exercice de ses pouvoirs décisionnels serait financé par le gouvernement du Nunavik<sup>2002</sup>. Les travaux de recherche nécessaires à l'exercice de son rôle consultatif seraient pour leur part financés par les intérêts produits par un fonds de capital fourni par les gouvernements du Québec et du Canada lors de sa création<sup>2003</sup>.

d'exploitation des ressources fauniques; qui tienne compte des pratiques inuites en gestion de la faune qui contribuent à la conservation de la faune et à la protection de son habitat; qui assure une protection maximale des ressources renouvelables; et qui respecte les principes de la conservation. »

<sup>1999</sup> Id. La recommandation 16.2.2 décrit ainsi le rôle consultatif de la CFN: « Sur demande ou de sa propre initiative, émettre à l'intention des gouvernements du Nunavik, du Québec et du Canada des avis, des opinions, des informations et des rapports sur toute question touchant la gestion de la faune ou la réglementation de l'accès aux ressources fauniques; périodiquement, de sa propre initiative ou à la demande d'un gouvernement qui y est représenté, préparer un rapport sur la situation de la faune du Nunavik et d'autres sujets similaires, en plus de formuler des recommandations à ce sujet. »

<sup>&</sup>lt;sup>2000</sup> *Id.*, p. 42. Soulignons que la Commission du Nunavik ne précise pas quels seraient les rapports entre la CFN et le Comité conjoint.

<sup>&</sup>lt;sup>2001</sup> *Id.*, p. 43 (recommandation 16.3).

Id. (recommandation 16.4 (« Le budget d'exploitation de la Commission »).
 Id. (recommandation 16.5 (« La dotation en capital de la Commission »).

# 3.3.2 La gestion des ressources fauniques en Alaska et la modulation de la participation des Inuit selon les espèces

# 3.3.2.1 Les systèmes de comités et la gestion des mammifères terrestres et des pêcheries

La participation des Inuit à la gestion des ressources fauniques en Alaska est généralement moins encadrée qu'au Nunavik, à l'exception des régimes spéciaux mis en place pour assurer la gestion d'espèces spécifiques, notamment les baleines boréales, dont nous discuterons dans la prochaine sous-section. Nous nous intéresserons ici plus particulièrement au fonctionnement des comités régionaux de chasse et de pêche créés par l'*ANILCA* afin d'assurer la représentation des usagers des ressources fauniques dans les processus décisionnel du Federal Subsistence Board. Nous discuterons ensuite brièvement du système de comités mis en place par l'Alaska afin d'assister le Board of Fisheries et le Board of Game dans l'élaboration des règlements applicables aux terres publiques de l'État et aux terres détenues à titre privé.

L'ANILCA et sa réglementation prévoient la création de dix conseils régionaux sous l'autorité du Federal Subsistence Board, lequel est responsable de la règlementation des activités de subsistance sur les terres publiques fédérales en Alaska<sup>2004</sup>. Les membres de ces conseils doivent résider au sein de la région qu'ils représentent, en plus de pouvoir démontrer leur familiarité avec la région et les activités de chasse et de pêche qui y sont exercées<sup>2005</sup>. Les conseils ont pour mandat de colliger l'information relative aux ressources fauniques et aux activités de subsistance dans leur région respective et de formuler des recommandations au Subsistence Board<sup>2006</sup>. Ce dernier est tenu de considérer les recommandations des conseils régionaux lorsqu'il élabore des règlements encadrant les activités de chasse et de pêche à des fins de subsistance<sup>2007</sup>. De fait, l'ANILCA prévoit que le Subsistence Board ne peut refuser de mettre en oeuvre les recommandations formulées

<sup>&</sup>lt;sup>2004</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3115. Voir aussi D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 302. <sup>2005</sup> 36 C.F.R. § 242.11(b)(1).

<sup>&</sup>lt;sup>2006</sup> *ANILCA*, 16 U.S.C. § 3115; 36 C.F.R. § 242.11 (c). Voir aussi D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 302; T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, *loc. cit.*, note 1154, p. 26.

par les conseils régionaux que dans les cas où cette recommandation ne repose sur aucune preuve sérieuse, qu'elle est incompatible avec des principes reconnus de conservation des ressources ou encore qu'elle est susceptible de nuire à la satisfaction de l'ensemble des besoins de subsistance<sup>2008</sup>. Le Subsistence Board est donc tenu de justifier son refus de mettre en oeuvre les recommandations formulées par les conseils régionaux<sup>2009</sup>.

Le Subsistence Board aurait traditionnellement fait preuve d'ouverture à l'endroit des préoccupations des chasseurs et pêcheurs de subsistance et des recommandations des conseils régionaux, du moins par rapport aux institutions étatiques<sup>2010</sup>. Cette ouverture se manifeste par la prise en compte des besoins singuliers des économies alimentaires autochtones dans les règlements fédéraux encadrant la chasse et la pêche de subsistance. Ainsi, les règlements fédéraux permettent à une personne qui ne peut pour une quelconque raison exercer elle même la chasse et la pêche de désigner une autre personne pour exercer son droit par procuration<sup>2011</sup>. Par exemple, une personne âgée et incapable pour des raisons de santé de participer à des activités de chasse peut demander à un membre de sa famille ou de sa communauté de chasser pour elle, lui permettant ainsi d'avoir accès au gibier dont elle a besoin. Les règlements fédéraux prévoient en outre la possibilité pour une communauté d'obtenir un quota *collectif*. Ce quota est ensuite distribué parmi les chasseurs au niveau local, favorisant une considération accrue des besoins de la communauté dans son ensemble et de chacun de ses membres<sup>2012</sup>. Cet arrangement flexible peut par exemple permettre à une communauté de désigner certains chasseurs particulièrement productifs afin qu'ils rapportent un surplus de viande et de poisson, lequel pourra ensuite être distribué aux personnes qui ne pourraient autrement accéder à une telle nourriture.

Soulignons toutefois que le fédéral essuie des critiques sévères de la part des chasseurs et des pêcheurs de subsistance depuis le début de l'administration du Président George W. Bush. Il lui est notamment reproché d'ignorer trop souvent les

<sup>2012</sup> 50 C.F.R. § 100.25(e).

<sup>&</sup>lt;sup>2008</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3115 (c).

<sup>&</sup>lt;sup>2009</sup> *Id.*; 50 C.F.R. § 100.10 (e); D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 302.

<sup>&</sup>lt;sup>2010</sup> T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, *loc. cit.*, note 1154, p. 27.

<sup>&</sup>lt;sup>2011</sup> 50 C.F.R. §§ 100.10(d)(5)(ii) et 100.25(a): « Designated hunter or fisherman means a Federally qualified hunter or fisherman who may take all or a portion of another Federally qualified hunter's or fisherman's harvest limit(s) only under situations approved by the Board. »

recommandations formulées par les conseils régionaux et, en collaboration avec les autorités gouvernementales de l'Alaska, de favoriser les usages sportifs et commerciaux des ressources au détriment de la subsistance<sup>2013</sup>. Il faudra voir si cette attitude persistera sous la présidence de Barack Obama.

Ni l'ANILCA ni ses règlements de mise en oeuvre ne comportent de dispositions concernant la représentation des Autochtones au sein des comités régionaux. On n'y retrouve non plus aucune indication quant au rôle des savoirs autochtones et ni quant à la possibilité de recourir à un système de traduction afin de permettre l'usage des langues autochtones 2014. En dépit de ces lacunes, il semble que les Autochtones soient généralement bien représentés au sein des conseils régionaux, particulièrement dans les régions où la population est constituée majoritairement d'Autochtones, telles que les régions arctiques de l'Alaska<sup>2015</sup>. Soulignons toutefois que suivant le succès de poursuites judiciaires intentées par les représentants d'associations de chasseurs et de pêcheurs sportifs et commerciaux, le règlement de mise en oeuvre de l'ANILCA fut modifié afin d'exiger que le Board of Subsistence s'efforce, lorsqu'il désigne les membres des conseils régionaux, d'assurer la représentation d'une diversité d'intérêts dans les ressources fauniques<sup>2016</sup>. Ainsi, dans la mesure du possible, une proportion de 30% des membres de

<sup>2013</sup> Voir notamment les documents publiés annuellement par l'Alaska Federation of Natives, [en ligne] [http://www.nativefederation.org/AFNFedPriorities.php] (août 2008).

La transcription d'un échange survenu entre Walter Sampson, représentant iñupiat au Northwest Arctic

Regional Advisory Council, et le modérateur Karmun durant une réunion du Conseil laisse entendre que l'absence d'un service de traduction constitue une source de frustration pour certains représentants autochtones au sein des conseils régionaux: « MR. SAMPSON: (In Native). CHAIRMAN KARMUN: Now, interpret for yourself please. MR. SAMPSON: I said we're going to hold a meeting today in Eskimo. CHAIRMAN KARMUN: Are you going to be interpreting for it then? MR. SAMPSON: No. You find your interpreter, just like any other consultant, you hire them. CHAIRMAN KARMUN: Well, you're short notice my man. MR. SAMPSON: Well, that's what they do, short notice it, they're here. [...] » (Northwest Arctic Federal Subsistence Regional Advisory Council Meeting, Public meeting, Proceedings, Volume I, Kotzebue, Alaska, September 4, 2007, [en ligne] [http://alaska.fws.gov/asm/racdetail.cfml?rac=08] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2015</sup> Taylor BRELSFORD, « A Meaningful Voice: Federal Regional Councils and Subsistence Management », (1998) 22(3) Cultural Survival Quaterly 72; T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, op. cit., note 1154, p. 27. On retrouve une liste des membres des comités régionaux sur le site Internet du Federal Subsistence Board, [en ligne] [http://alaska.fws.gov/asm/rac.cfml] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2016</sup> Voir l'affaire Safari Club International, et al. v. Mitch Demientieff, 227 F.R.D. 300 (D. Alaska 2004). Les requérants, des associations représentant les intérêts de chasseurs de pêcheurs sportifs et commerciaux, ont avancé avec succès que les conseils régionaux, auxquels ne siégeaient alors que les représentants des chasseurs et des pêcheurs de subsistance, ne respectaient pas la règle « du juste équilibre » prévue à la Federal Advisory Committee Act, 5 U.S.C. app. 2 § 1-15, lequel prévoit que toute loi créant un comité

chacun des conseils régionaux doit dorénavant représenter les intérêts des chasseurs et des pêcheurs sportifs et commerciaux<sup>2017</sup>.

Enfin, mentionnons que l'*ANILCA* ne confère aux Autochtones aucune responsabilité eût égard à la mise en oeuvre des règlements encadrant l'exercice des activités de subsistance, ni quant à la sanction des violations aux normes réglementaires<sup>2018</sup>. Ces responsabilités sont assumées par les représentants du Subsistence Board dans chacune des régions.

L'Alaska Board of Fisheries et l'Alaska Board of Game sont pour leur part responsables de la gestion des ressources fauniques sur les terres publiques de l'état et sur les terres détenues à titre privé. Afin de les seconder, l'Alaska a mis sur pied un système de comités consultatifs locaux chargés de discuter des questions liées à la chasse et à la pêche et de formuler des recommandations aux autorités gouvernementales compétentes<sup>2019</sup>. Ces comités sont composés de personnes possédant des connaissances et de l'expérience relativement aux ressources fauniques et à leurs usages dans leur localité, en plus d'être réputées comme tel au sein de leur communauté<sup>2020</sup>. La représentation des autochtones au sein des comités consultatifs n'est prévue par aucune disposition législative ou réglementaire. De plus, contrairement à l'ANILCA, la loi de l'Alaska ne restreint aucunement la discrétion du Board of Fisheries et du Board of Game de rejeter en tout ou en partie les recommandations des comités consultatifs<sup>2021</sup>.

-

consultatif doit requérir que les membres dudit comité « [...] be fairly balanced in terms of the points of view represented and the functions to be performed by the advisory committee. » (5 U.S.C. app. 2 § 5(b)(2)).

<sup>&</sup>lt;sup>2017</sup> 100 C.F.R. § 100.11(b): « The Secretaries, based on Board recommendation, will establish the number of members for each Regional Council. To ensure that each Council represents a diversity of interests, the Board will strive to ensure that 70 percent of the members represent subsistence interests within a region and 30 percent of the members represent commercial and sport interests within a region. The portion of membership that represents the commercial and sport interests shall include, where possible, at least one representative from the sport community and one representative from the commercial community. »

<sup>&</sup>lt;sup>2018</sup> D.S. CASE, *loc. cit.*, note 748, p. 1032.

<sup>&</sup>lt;sup>2019</sup> Alaska Stat. § 16.05.260; Alaska Admin. Code, tit. 5, §§ 96.010 à 96.920. Au sujet de ces comités, voir, [en ligne] [http://www.boards.adfg.state.ak.us/advisory/index.php] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2020</sup> Alaska Stat. § 16.05.260; Alaska Admin. Code, tit. 5, § 96.040.

<sup>&</sup>lt;sup>2021</sup> Alaska Stat. § 16.05.260: « Recommendations from the advisory committees shall be forwarded to the appropriate board for their consideration but if the Board of Fisheries or the Board of Game chooses not to follow the recommendations of the local advisory committee the appropriate board shall inform the appropriate advisory committee of this action and state the reasons for not following the recommendations. »

L'incapacité des comités locaux de défendre adéquatement les intérêts des chasseurs et des pêcheurs de subsistance devant les autorités de l'Alaska est bien résumée dans le passage suivant d'une étude accomplie par Morehouse et Holleman:

The local advisory committee structure continues to function, but scarcity of funds, staff, and other organizational support limits its effectiveness, particularly in the area of subsistence management. These committees advise the boards on all fish and game matters, not just subsistence, and, as noted, commercial and sport interests tend to dominate the committee composition and decision-making outside the more remote rural regions. <sup>2022</sup>

En somme, les Inuit participent de façon beaucoup plus significative à la réglementation de leurs activités de subsistance sur les terres fédérales que sur les terres appartenant à l'État et sur les terres détenues à titre privé (y compris les terres des corporations autochtones). Cette participation accrue se reflète dans la réglementation encadrant les activités de subsistance en Alaska, la réglementation fédérale étant plus flexible et ouverte aux pratiques particulières des peuples autochtones.

Deux voies permettraient aux Inuit d'obtenir une maîtrise accrue de la réglementation de leurs activités de subsistance. D'une part, le Congrès pourrait modifier l'ANCSA afin d'y préciser que les terres des corporations autochtones doivent être assimilées à des « *Indian country* », conférant ainsi aux gouvernements tribaux le pouvoir de réglementer les activités de subsistance dans les limites des terres qu'ils ont obtenues par l'ANCSA<sup>2023</sup>. Rappelons en effet que la Cour suprême des États-Unis, dans l'arrêt Alaska v. Native Village of Venetie Tribal Government, a jugé que les terres des corporations autochtones ne constituent pas des « *Indian country* » au sens de la loi

<sup>2022</sup> T.A. MOREHOUSE et M. HOLLEMAN, *op. cit.*, note 1154, p. 24-25.

Sur les pouvoirs des gouvernements tribaux de réglementer les activités de chasse et de pêche sur leur territoire tribal, voir D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, *op. cit.*, note 561, p. 844 à 892.

fédérale<sup>2024</sup>. Une intervention expresse du Congrès s'avèrerait donc nécessaire afin de conférer une juridiction territoriale aux gouvernements tribaux de l'Alaska<sup>2025</sup>.

Soulignons toutefois que dans l'éventualité où le Congrès décidait d'adopter une telle mesure, la juridiction tribale sur les terres des corporations autochtones serait *concurrente* à celle de l'État plutôt qu'exclusive<sup>2026</sup>. En effet, la Cour suprême a déjà jugé que des mesures étatiques visant la conservation de la faune, sous réserve d'être « raisonnables et nécessaires », s'appliquent à l'intérieur des réserves, même dans les cas où la tribu bénéficie de droits de chasse et de pêche issus de traités<sup>2027</sup>. Par ailleurs, il fut jugé que les États jouissent d'une compétence exclusive afin de réglementer les activités de pêche de personnes non-autochtones exercées sur des terres appartenant à des non-autochtones et ce même lorsque lesdites terres se trouvent à l'intérieur d'une réserve indienne, à moins que les règlements tribaux soient nécessaires afin de préserver la santé, le bien-être, la sécurité économique ou l'intégrité politique de la tribu<sup>2028</sup>. Dans tous les cas, l'adoption par le Congrès d'une telle mesure ne manquerait pas d'envenimer les relations entre le fédéral et l'Alaska. Nous pensons qu'il est peu vraisemblable que le Congrès décide de rectifier le tir et de conférer aux terres des corporations autochtones le statut d'« *Indian country* ».

D'autre part, tel que nous le verrons à présent, la participation des Inuit à la gestion des ressources fauniques sur lesquelles ils comptent à des fins de subsistance peut être accrue par la conclusion d'ententes de cogestion, à la condition que ces ententes leur confèrent des pouvoirs significatifs dans la recherche portant sur les ressources fauniques, dans l'élaboration des règlements encadrant les activités de chasse et de pêche et,

<sup>&</sup>lt;sup>2024</sup> Alaska v. Native Village of Venetie Tribal Government, précité, note 748. La Cour a jugé que les corporations autochtones créées par l'ANCSA et les terres qui leur furent transférées en pleine propriété ne correspondent pas aux critères établis par la loi fédérale afin d'être considérées comme des « dependent Indian communities ».

Le gouvernement reconnaît l'existence de plus de 200 gouvernements tribaux en Alaska, n'exerçant toutefois que des pouvoirs liés à la réglementation des affaires internes à la tribu et des relations sociales entre ses membres (voir *John v. Baker*, précité, note 719).

<sup>&</sup>lt;sup>2026</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 310-311.

<sup>&</sup>lt;sup>2027</sup> Antoine v. Washington, 420 U.S. 194 (1975). Voir aussi White Mountain Apache Tribe v. Bracker, 448 U.S. 136 (1980).

<sup>&</sup>lt;sup>2028</sup> Montana v. United States, précité, note 743.

finalement, dans la mise en oeuvre de ces règlements. Il en est clairement ainsi du régime encadrant la chasse à la baleine boréale.

# 3.3.2.2 L'Alaska Eskimo Whaling Commission et la gestion inuit de la chasse à la baleine boréale

Les comités régionaux consultatifs créés en vertu de l'*ANILCA* et de la loi de l'Alaska ne constituent pas les seuls forums permettant aux Autochtones de l'Alaska de participer à la gestion des ressources fauniques. Plusieurs institutions de cogestion ont été créées depuis la fin de la décennie 1970 afin d'assurer la participation des Autochtones aux processus décisionnels concernant des espèces de la faune comportant une importance singulière à des fins de subsistance. Il en est ainsi de l'Alaska Nanuuq Commission<sup>2029</sup>, de l'Alaska Beluga Whale Committee<sup>2030</sup>, de l'Alaska Eskimo Walrus Commission<sup>2031</sup>, du Western Arctic Caribou Herd Management<sup>2032</sup> et de l'Alaska Eskimo Whaling Commission, considérée par plusieurs comme un modèle de cogestion en raison de sa grande flexibilité et du rôle central qu'elle accorde aux pratiques et aux normes inuit concernant la chasse de ces mammifères marins<sup>2034</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>2029</sup> « *Nanuuq* » signifie « ours polaire » dans la langue iñupiaq. L'Alaska Nanuuq Commission a été créée en 1994 afin d'assurer la représentation des villages du nord et du nord-ouest de l'Alaska dans les processus décisionnels nationaux et internationaux concernant la conservation et la chasse de subsistance des ours polaires. Voir, [en ligne] [http://www.nanuuq.info/index.html] (juin 2008).

polaires. Voir, [en ligne] [http://www.nanuuq.info/index.html] (juin 2008).

2030 L'entente de cogestion conclue entre le National Marine Fisheries Service et l'Alaska Beluga Whale Committee le 1<sup>er</sup> novembre 1999 en vertu de l'article 119 de la *MMPA* (16 U.S.C. § 1388) décrit l'Alaska Beluga Whale Committee [ci-après ABWC] comme suit: « The ABWC is an association which represents Alaska Native beluga whale subsistence hunters within the State of Alaska who hunt from the Western Alaska beluga whale population and who are registered with the ABWC through registration with their Management Regions. It also includes Federal, State, and local government representatives, and charter members as set forth by the ABWC Bylaws. » Cette entente peut être consultée [en ligne] [http://www.fakr.noaa.gov/protectedresources/whales/beluga/abwcagrefinal.pdf] (juin 2008).

Au sujet de cette commission créée en 1978, voir, [en ligne] [http://www.kawerak.org/servicedivisions/nrd/ewc/index.html] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2032</sup> À ce sujet voir J.A. KRUSE, *loc. cit.*, note 281.

Au sujet de cette commission, voir, [en ligne] [http://www.uark.edu/misc/jcdixon/Historic\_Whaling/AEWC/AEWC.htm] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2034</sup> M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), *op. cit.*, note 336, p. 115 à 117.

La chasse à la baleine boréale est pratiquée par les Inuit de l'Alaska à des fins de subsistance depuis plusieurs milliers d'années. Dix villages du nord de l'Alaska chassent toujours ce mammifère marin: les villages Yupik de Gambell et de Savoonga et les villages inupiak de Little Diomede, Whales, Kivalina, Point Hope, Wainwright, Barrow, Nuiqsut et Kaktovik. Cette chasse occupe une place importante dans la vie sociale, culturelle et spirituelle de ces communautés. L'une des grandes manifestations de la place significative qu'occupe la chasse à la baleine au sein de ces communautés est le *Nalukataq*, une célébration de plusieurs jours suivant la saison printanière de chasse à la baleine durant laquelle de grandes quantités de viande et de *maktak*<sup>2035</sup> provenant de la chasse sont largement distribuées au sein de la communauté. La chasse à la baleine procure de surcroît des quantités importantes d'une viande nutritive et hautement valorisée par les Inuit, favorisant ainsi la sécurité alimentaire<sup>2036</sup>.

La chasse à la baleine boréale est encadrée par la *Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine* et les règlements adoptés sous l'égide de la Commission baleinière internationale [ci-après « CBI » ou « Commission »]<sup>2037</sup>. Ce régime international a pour but d'assurer la conservation des baleines et ainsi de permettre le développement ordonné de l'industrie baleinière<sup>2038</sup>. En 1949, la CBI décida d'interdire la

<sup>2035</sup> Soit la peau de la baleine et les tissus adipeux qui y sont attachés.

Pour une excellente étude sur l'importance historique et contemporaine de la chasse à la baleine pour les Inuit, voir M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), op. cit., note 336. Tel que l'expriment ces auteurs: « In their regional variations, however, Inuit cultures are overwhelmingly based on marine mammal hunting and utilization. Today, as in the past, Inuit identify with their culture and continue to place high values on whales (and other local foods) as necessary health-promoting and identity-maintaining food. Whales are important because, as large-bodied animals, each whale landed contributes in great measure to the available food supply. However, just as importantly, whales contribute to community social solidarity, and hence collective security, due to the cooperation that is required to successfully hunt, process, and distribute the enormous quantity of useful product that each whale provides. » (p. 22). Voir aussi Maggie AHMAOGAK, Alaska Eskimo Whaling Commission – Overview and Current Concerns, [en [http://www.uark.edu/misc/jcdixon/Historic\_Whaling/AEWC/aewc\_maggie%20presentation.htm] (juin 2008); J.-M. ARBOUR, loc. cit., note 1271; D.S. CASE, loc. cit., note 1924, p. 1026-1027; H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 110 à 115;

<sup>&</sup>lt;sup>2037</sup> Voir, [en ligne] [http://www.iwcoffice.org/meetings/meeting2007.htm#pressrelease] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2038</sup> Convention sur la réglementation de la chasse à la baleine, précité, note 1176. Cette convention peut être consultée à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.iwcoffice.org/commission/convention.htm] (juin 2008). Le dernier paragraphe du préambule de cette convention se lit comme suit: « Having decided to conclude a convention to provide for the proper conservation of whale stocks and thus make possible the orderly development of the whaling industry. » Soulignons que la convention ne réglemente pas la chasse des petits cétacés, tels les bélugas. Sur les populations de baleine réglementées par la commission, voir, [en ligne] [http://www.iwcoffice.org/conservation/estimate.htm] (juin 2008).

chasse aux baleines grises et aux baleines franches, y compris aux baleines boréales, sauf dans les cas où la viande et les produits de la baleine sont consommés localement par des peuples autochtones<sup>2039</sup>. Les États-Unis, partie à la Convention, attendront l'année 1972 avant d'imposer un moratoire sur la chasse aux mammifères marins, lequel est prévu par la *MMPA*. La *MMPA* exempte toutefois de ce moratoire les Autochtones de l'Alaska vivant sur les côtes de l'Océan pacifique et de l'Océan arctique, à la condition que leurs activités de chasse soient exercées à des fins de subsistance ou afin de confectionner et de vendre des produits d'artisanat et des vêtements « authentiquement autochtones »<sup>2040</sup>. Elle prévoit de plus la possibilité pour le gouvernement fédéral de conclure des « ententes de coopération » avec des organisations autochtones de l'Alaska afin d'assurer la conservation des mammifères marins et de « co-gérer » les activités de chasse de subsistance des Autochtones<sup>2041</sup>.

Au mois de juillet 1977, un moratoire fut malgré tout imposé aux chasseurs de baleine autochtones par la CBI, après que les biologistes du U.S. National Marine Fisheries Service aient informé cette dernière d'une diminution significative de la population de baleines boréales de la mer de Béring<sup>2042</sup>. Les Inuit ne furent aucunement consulté à ce sujet. Alors que les autorités gouvernementales dénombraient entre 600 et 1 800 baleines boréales dans cette région de l'Arctique, les Inuit en comptaient pour leur part un minimum de 4000<sup>2043</sup>. En réaction à ce moratoire, les Inuit créèrent l'Alaska Eskimo Whaling Commission [ci-après AEWC] le 29 août 1977, une organisation formée de

Le deuxième paragraphe de la première annexe adoptée par la CBI en 1949 se lit comme suit: « It is forbidden to take or kill gray whales or right whales [including bowheads], except when the meat and product of such whales are to be used exclusively for local consumption by the aborigines. » (H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 52, citant INTERNATIONAL WHALING COMMISSION, *First Report of the Commission*, 1950). Soulignons que la CBI a adopté un moratoire général sur la chasse commerciale à la baleine en 1982 en modifiant l'article 10 de l'annexe de la *Convention de 1946*. L'article 13 de l'annexe confirme l'exception au moratoire en faveur des peuples autochtones de l'Alaska, des Caraïbes, du Groenland et de la Sibérie pour leurs besoins de subsistance et impose le système de quotas applicable à cette chasse. Au sujet de l'« exception autochtone » et de son historique, voir J.-M. ARBOUR, *loc. cit.*, note 1271, p. 637 à 648.

<sup>&</sup>lt;sup>2040</sup> *MMPA*, 16 U.S.C. § 1371 (b).

<sup>&</sup>lt;sup>2041</sup> MMPA, 16 U.S.C. § 1388 (a): « The Secretary [of the Interior] may enter into cooperative agreements with Alaska Native organizations to conserve marine mammals and provide co-management of subsistence use by Alaska Natives. »

<sup>&</sup>lt;sup>2042</sup> M. AHMAOGAK, op. cit., note 2036; H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 110.

<sup>&</sup>lt;sup>2043</sup> M. AHMAOGAK, *op. cit.*, note 2036, à la n. 1; M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), *op. cit.*, note 336.

chasseurs de baleines représentant les intérêts des dix communautés autochtones de l'Alaska pratiquant cette chasse<sup>2044</sup>. L'AEWC exerça des pressions considérables sur le gouvernement fédéral afin de le convaincre de préserver les droits des chasseurs inuit. Ces pressions finirent par convaincre les autorités gouvernementales de lancer de nouvelles recherches sur les populations de baleines boréales, lesquelles confirmèrent les chiffres avancés par l'AEWC<sup>2045</sup>. En conséquence, les États-Unis et la Commission baleinière internationale approuvèrent un quota limité de 18 baleines boréales pour la saison de chasse de 1978 en faveur des dix villages membres de l'AEWC<sup>2046</sup>.

Une entente de coopération fut conclue en 1981 entre le National Oceanic and Atmospheric Administration [ci-après NOAA]<sup>2047</sup> et l'AEWC<sup>2048</sup>. En vertu de cette entente, les quotas établis par la CBI sont distribués entre les communautés inuit par l'AEWC (plutôt que par le gouvernement fédéral). L'AEWC est également responsable de la réglementation et de la surveillance de la chasse conformément aux termes de l'entente de coopération et de son propre plan de gestion<sup>2049</sup>. Ce plan prévoit notamment des dispositions relatives aux méthodes de chasse<sup>2050</sup>, à la propriété des baleines tuées dans les

Voir les *Restated Bylaws of the Alaska Eskimo Whaling Commission*, tel qu'adoptés par l'AEWC Board of Commissioners le 14 octobre 1992 et tel que modifiés le 13 mars 1998, [en ligne] [http://www.uark.edu/misc/jcdixon/Historic\_Whaling/AEWC/bylaws\_final.pdf] (juin 2008) et D.S. CASE, *loc. cit.*, note 1924, p. 1027-1028. L'AEWC est dirigée par une assemblée de dix commissaires élus représentant chacun des villages participant à la chasse aux baleines boréales. Les objectifs de cette commission sont les suivants: « [...] to preserve and enhance the marine resource of the bowhead whale including protection of its habitat; to protect Eskimo subsistence bowhead whaling; to protect and enhance Eskimo culture, traditions and activities associated with bowhead whales and bowhead whaling; and to undertake research and educational activities related to bowhead whales. » La commission est composée des capitaines de baleinières (« *whaling captain* ») et des membres de leur équipage. Seuls les premiers bénéficient d'un droit de vote (*Restated Bylaws of the Alaska Eskimo Whaling Commission*, précité, articles 3.1 et 3.2).

<sup>&</sup>lt;sup>2045</sup> M. AHMAOGAK, *op. cit.*, note 2036.

<sup>&</sup>lt;sup>2046</sup> Id.

La NOAA relève du U.S. Department of Commerce. Il est notamment responsable des pêcheries. Voir,
 [en ligne] [http://www.nmfs.noaa.gov/] (juin 2008).
 Voir le Cooperative Agreement between the National Oceanic and Atmospheric Administration and the

Voir le Cooperative Agreement between the National Oceanic and Atmospheric Administration and the Alaska Eskimo Whaling Commission, tel que modifié en 2003, [en ligne] [http://www.fakr.noaa.gov/protectedresources/whales/bowhead/] (juin 2008).

2049 Voir AEWC, Management Plan, tel que modifié le 15 février 1991, le 14 février 1992 et le 15 février

Voir AEWC, Management Plan, tel que modifié le 15 février 1991, le 14 février 1992 et le 15 février 1995, [en ligne] [http://www.uark.edu/misc/jcdixon/Historic\_Whaling/AEWC/manplan\_final.pdf] (juin 2008) [ci-après AEWC Management Plan], et le Cooperative Agreement between the National Oceanic and Atmospheric Administration and the Alaska Eskimo Whaling Commission, précité, note 2048, clause 2. Sur cette entente de cogestion, voir H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 66-67 et 110 à 115.

 $<sup>^{2050}</sup>$  À cet égard, le plan prévoit notamment que « No whaling captain or crew shall harvest or attempt to harvest the bowhead whale in any manner other than the traditional harvesting manner » (AEWC

cas où plus d'un équipage a participé à la chasse<sup>2051</sup>, à la distribution des quotas entre les villages<sup>2052</sup> et à la distribution de la viande de baleine<sup>2053</sup>. Il reconnaît de plus le pouvoir de l'AEWC de sanctionner les violations du plan de gestion par les chasseurs de baleine<sup>2054</sup>. Soulignons que l'AEWC consulte les chasseurs des dix villages inuit avant de distribuer les quotas de chasse<sup>2055</sup>. Un règlement est ensuite adopté par chaque association locale de « capitaines de baleinière » (« *whaling captains* ») afin de régir les modalités précises d'exercice des activités de chasse au sein de leur communauté<sup>2056</sup>. Les règlements locaux doivent être conformes au plan de gestion élaboré par l'AEWC<sup>2057</sup>. La réglementation de la chasse à la baleine est donc d'abord élaborée et sanctionnée au niveau local, ce qui favorise la considération des besoins particuliers à chaque communauté, en plus de renforcer la légitimité des restrictions aux activités de chasse<sup>2058</sup>.

Les associations locales doivent faire rapport de leurs activités de chasse à l'AEWC, qui à son tour doit périodiquement faire état des résultats de la chasse à la NOAA<sup>2059</sup>. Toujours en vertu de l'entente de coopération, la NOAA ne peut intervenir dans le déroulement de la chasse à la baleine que dans les cas où l'AEWC manque à ses obligations, eut égard notamment au contrôle du quota et à l'interdiction imposée à la vente de viande de baleine<sup>2060</sup>. Une telle ingérence de la part de la NOAA ne pourra

*Management Plan*, *op. cit.*, note 2049, article 101.24 (a)). Les méthodes traditionnelles de chasse sont définies au paragraphe (b) de cette même disposition.

<sup>2056</sup> Id. Soulignons que les capitaines de baleinière jouissent d'un grand prestige au sein de leur communauté.

<sup>&</sup>lt;sup>2051</sup> AEWC Management Plan, op. cit., note 2049, article 100.25: « <u>Traditional proprietary claim</u>: The bowhead shall belong to the captain and crew which first strikes the bowhead whale in the manner described in Subsection 100.24 ».

<sup>&</sup>lt;sup>2052</sup> AEWC Management Plan, op. cit., note 2049, article 100.26. Le paragraphe (b) de cette disposition prévoit que l'AEWC doit consulter les villages enregistrés avant d'établir le quota de chacun.

<sup>&</sup>lt;sup>2053</sup> AEWC Management Plan, op. cit., note 2049, article 100.28: « The meat and products, except for traditional native handicrafts, of whales taken in the subsistence hunt must be exclusively for native consumption and may not be sold or offered for sale. »

<sup>&</sup>lt;sup>2054</sup> AEWC Management Plan, op. cit., note 2049, article 100.31.

<sup>&</sup>lt;sup>2055</sup> M. AHMAOĞAK, op. cit., note 2036.

<sup>&</sup>lt;sup>2057</sup> Voir *AEWC Management Plan*, *op. cit.*, note 2049. Ce plan de gestion poursuit les trois objectifs suivant: « [to] (a) insure an efficient subsistence harvest of bowhead whales; (b) provide a means within the Alaska Eskimo customs and institution of protecting the habitat of the bowhead whale and limiting the bowhead

Eskimo customs and institution of protecting the habitat of the bowhead whale and limiting the bowhead whale harvest in order to prevent the extinction of such species; and (c) provide for Eskimo regulation of all whaling activities by Eskimos who are members of the Alaska Eskimo Whaling Commission. » (*Id.*, article 100.1).

<sup>&</sup>lt;sup>2058</sup> H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 66.

<sup>&</sup>lt;sup>2059</sup> Voir les sections 4 et 5 de l'entente de coopération entre NOAA et l'AEWC, *op. cit.*, note 2048.

<sup>&</sup>lt;sup>2060</sup> Voir la section 2 de l'entente de coopération entre NOAA et l'AEWC, *op. cit.*, note 2048.

toutefois survenir qu'après que l'AEWC ait pu bénéficier de la possibilité de se faire entendre dans le cadre d'une audience publique, à moins que NOAA détermine qu'un dommage irréparable pourrait être causé aux baleines boréales à défaut d'une intervention immédiate, auquel cas une audience publique doit être tenue le plus tôt possible après l'intervention gouvernementale<sup>2061</sup>.

Les Inuit participent de plus significativement à la recherche sur les populations de baleines boréales. Une grande partie de la recherche sur ces mammifères marins est en effet accomplie par le North Slope Borough Department of Wildlife Management, l'une des divisions du gouvernement régional de la région arctique de l'Alaska, où se trouvent la majorité des villages pratiquant la chasse à la baleine<sup>2062</sup>. Ses travaux de recherche, auxquels participent activement les chasseurs de baleine, sont fondés tant sur la science occidentale que sur les savoirs traditionnels inuit<sup>2063</sup>. Soulignons que le financement des activités de l'AEWC est assuré par NOAA et le North Slope Borough<sup>2064</sup>.

En dépit de la participation intensive des Inuit à la réglementation de la chasse à la baleine et à la mise en oeuvre des normes réglementaires, leur capacité d'accéder année après année aux baleines boréales à des fins de subsistance reste toutefois vulnérable à la possibilité que la CBI refuse d'approuver leur quota<sup>2065</sup>. La CBI est aujourd'hui formée des représentants de 78 États, pour la plupart ne participant pas à la chasse à la baleine et n'en consommant pas les sous-produits<sup>2066</sup>. L'AEWC représente les intérêts des chasseurs inuit

<sup>2062</sup> Voir, [en ligne] [http://www.co.north-slope.ak.us/nsb/64.htm] (juin 2008).

 $<sup>^{2061}</sup>$  Id

<sup>&</sup>lt;sup>2063</sup> M. AHMAOGAK, *op. cit.*, note 2036; M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), *op. cit.*, note 336, p. 120-121.

Voir, [en ligne] [http://www.adn.com/front/story/1150282p-1266977c.html] (juin 2008). Le North Slope Borough bénéficie grandement des revenus fiscaux découlant des activités d'exploitation pétrolière à Prudhoe Bay.

<sup>&</sup>lt;sup>2065</sup> J.-M. ARBOUR, *loc. cit.*, note 1271, p. 601; M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), *op. cit.*, note 336, p. 109-110; Russel L. FRIEDHEIM, « Introduction: the IWC as a Contested Regime », dans Russel L. FRIEDHEIM (dir.), *Toward a Sustainable Whaling Regime*, Seattle, University of Washington Press, 2001, p. 23; H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 52, 115.

<sup>&</sup>lt;sup>2066</sup> J.-M. ARBOUR, *loc. cit.*, note 1271, p. 607; M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), *op. cit.*, note 336, p. 100. La liste des membres de la Commission baleinière internationale est reproduite à l'adresse suivante: [en ligne] [http://www.iwcoffice.org/commission/members.htm] (juin 2008). On y retrouve par exemple de nombreux pays européens, dont l'Autriche, l'Allemagne, la France, la Suisse, la Hongrie et la République Tchèque. Soulignons que le Canada n'est plus membre de la Commission depuis 1982.

dans le cadre des rencontres annuelles du sous-comité sur la chasse de subsistance des autochtones (Aboriginal Subsistence Whaling Sub-Committee) de la CBI. Elle ne participe toutefois pas au vote concernant l'approbation des quotas quinquennaux<sup>2067</sup>. Le caractère essentiellement politique et volatile des décisions de la CBI concernant la chasse autochtone de subsistance est largement documenté<sup>2068</sup>. Plusieurs auteurs soulignent en effet le caractère arbitraire, capricieux et imprévisible des décisions de la Commission, lesquelles trop souvent ne trouveraient aucune justification scientifique<sup>2069</sup>. Ainsi, les chasseurs de baleine inuit de l'Alaska se sont parfois retrouvés pris en otage dans les querelles politiques opposant les États-Unis à d'autres États membres de la CBI, particulièrement le Japon.

Par exemple, au mois de mai 2002, la CBI, menée par une coalition dirigée par le Japon, surprit les Inuit de l'Alaska en refusant de renouveler leur quota quinquennal de chasse à la baleine boréale à des fins de subsistance, et ce malgré un avis scientifique favorable à cette chasse<sup>2070</sup>. Afin de justifier sa position à l'égard des activités de chasse des Inuit de l'Alaska, le Japon affirma vouloir sanctionner les États-Unis en raison de leur refus d'autoriser la chasse aux rorquals par les japonais. Le Japon alléguait qu'à l'instar des Inuit, la chasse à la baleine constitue une activité traditionnelle pour de nombreux japonais. Les américains objectèrent que les activités de chasse à la baleine des japonais

<sup>&</sup>lt;sup>2067</sup> L'AEWC fait notamment rapport aux membres de la CBI de leurs activités de chasse et de leurs besoins de subsistance: [en ligne] [http://www.iwcoffice.org/\_documents/commission/IWC59docs/59-Rep3.pdf] (juin 2008). Les Inuit sont cependant représentés au sein de la CBI par le délégué nommé par le gouvernement américain, notamment dans le processus visant à établir les quotas quinquennaux attribués à leurs activités de chasse de subsistance.

Pour des analyses critiques du fonctionnement de la CBI, voir notamment: J.-M. ARBOUR, *loc. cit.*, note 1271; M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), *op. cit.*, note 336, p. 107 à 110; 131-132; R.L. FRIEDHEIM (dir.), *op. cit.*, note 2065.

<sup>&</sup>lt;sup>2069</sup> M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), *op. cit.*, note 336, p. 110-111 (« The questionable propriety, if not legality, of these actions at this one IWC meeting [1996], which was by no means an exceptional meeting, does bring into question the reasonableness of the organization's current actions. Indeed, the record of the past several years makes questionable the ability of the International Whaling Commission to act with fairness, honesty, and integrity, when the interests of whalers is being decided by those rigidly opposed to the catching and eating of whales. » (p. 111). Voir aussi R.L. BARSH, *loc. cit.*, note 244, p. 147 et Milton M.R. FREEMAN, « Is Money the Root of the Problem? Cultural Conflicts in the IWC », dans R.L. FRIEDHEIM (dir.), *op. cit.*, note 2065, p. 123.

<sup>&</sup>lt;sup>2070</sup> Or, l'article 5(2) de la *Convention de 1946* prévoit que toute modification apportée à son annexe, y compris aux droits de chasse de subsistance des Autochtones de l'Alaska, doit être fondée sur des analyses scientifiques (J.-M. ARBOUR, *loc. cit.*, note 1271, p. 616 et 641).

sont de nature essentiellement commerciale plutôt que de subsistance<sup>2071</sup>. En définitive, la CBI infirma sa décision et rétablit le quota des Inuit, mais seulement qu'après un marathon diplomatique. Les Inuit ont présentement le droit de chasser 67 baleines par année (y compris les baleines atteintes mais non abordées)<sup>2072</sup>. En 2006, ils ont rapporté avoir atteint 39 baleines boréales et réussi à aborder 31 d'entre elles<sup>2073</sup>.

À l'exception de l'établissement des quotas dans le cadre du régime de la CBI, le régime de gestion de la chasse à la baleine boréale mis en place par l'entente de coopération entre la NOAA et l'AEWC connaît un franc succès, particulièrement auprès des communautés inuit. Contrairement au régime encadrant la chasse aux bélugas par les Inuit du Nunavik<sup>2074</sup>, les normes imposées par l'AEWC et les associations locales de whaling captains sont largement respectées par les chasseurs inuit<sup>2075</sup>. À l'instar d'autres auteurs, nous pensons que la réussite de ce régime est attribuable, d'une part, aux vastes responsabilités conférées aux chasseurs inuit dans la réglementation et le contrôle de leurs propres activités de chasse et, d'autre part, au fait que les quotas permettent de combler les besoins des Inuit<sup>2076</sup>. De plus, tel que le souligne Huntington, la pratique de la chasse à la baleine boréale, compte tenu de la grosseur de ce mammifère et des efforts requis pour mener cette chasse à bien, comporte une dimension collective singulière. La pression exercée par la communauté pour que soit respecté le cadre réglementaire applicable pourrait donc s'avérer plus forte qu'à l'égard d'autres activités de chasse et de pêche<sup>2077</sup>.

Avant de terminer, mentionnons qu'il pourrait s'avérer difficile de répliquer ce modèle de cogestion à l'égard d'autres espèces de la faune. En effet, en vertu de la MMPA, seuls les Inuit sont autorisés à chasser la baleine boréale. En conséquence, la

<sup>&</sup>lt;sup>2071</sup> Au sujet du conflit ayant opposé les États-Unis au Japon eut égard à la chasse à la baleine, et plus généralement sur le fonctionnement de la CBI, voir R.L. FRIEDHEIM, *op. cit.*, note 2065. <sup>2072</sup> Voir, [en ligne] [http://www.iwcoffice.org/conservation/catches.htm#aborig] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2073</sup> Voir, [en ligne] [http://www.iwcoffice.org/meetings/meeting2007.htm#pressrelease] (juin 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2074</sup> Supra Troisième partie: 3.3.1.

M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), op. cit., note 336, p. 115-116. Tel que l'expriment ces auteurs à l'égard du régime encadrant la chasse aux baleines boréales en Alaska: « Today, Inuit people in Alaska have a management regime that most hunters view as responsive to their needs and that many outsiders regard as a model for effective management. »

<sup>&</sup>lt;sup>2076</sup> D.S. CASE, *loc. cit.*, note 1923, p. 1032; M.M.R. FREEMAN, L. BOGOSLOVSKAYA et R.A. CAULFIELD (dir.), op. cit., note 336, p. 115-116; H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 66, 114-115. <sup>2077</sup> H.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, note 336, p. 116.

réglementation de la chasse de ce mammifère peut être élaborée sans considérer les intérêts souvent divergents de divers groupes d'usagers (plus particulièrement les chasseurs sportifs et commerciaux). La gestion de la chasse à la baleine s'en trouve considérablement simplifiée, en comparaison notamment avec la gestion des ressources halieutiques ou de certains mammifères terrestres récoltés par différents groupes d'usagers.

### 3.4 La conciliation des droits territoriaux des Inuit avec la sécurité alimentaire des allochtones

Avant de conclure, il faut aborder la question sensible de la sécurité alimentaire des *allochtones* vivant dans les régions arctiques. En effet, les droits territoriaux des Inuit, à l'instar de ceux des autres peuples autochtones, sont définis selon des critères ethnoculturels<sup>2078</sup>. Les allochtones ne peuvent ainsi jouir de ces droits, sous réserve d'appartenir à une collectivité inuit suivant les normes de citoyenneté applicables, ou encore d'avoir obtenu les autorisations nécessaires auprès des autorités inuit compétentes. Cette réalité soulève d'emblée la question de la sécurité alimentaire des allochtones qui vivent dans les limites des territoires ancestraux des Inuit et qui comptent significativement sur les ressources halieutiques et cynégétiques à des fins alimentaires (plutôt que simplement sportives). Cette problématique, qui fait l'objet de débats politiques incessants en Alaska, se manifeste aussi au Nunavik, bien qu'avec moins d'intensité.

Nous verrons que certains aspects des régimes juridiques encadrant les droits des Inuit sont incompatibles avec les exigences de la sécurité alimentaire de certains des allochtones qui vivent de façon permanente dans les régions arctiques et qui dépendent significativement des ressources du terroir pour leur alimentation. Avant de discuter des tensions entre les droits particuliers des Inuit et la sécurité alimentaire des allochtones, il importe toutefois de cerner la problématique de la sécurité alimentaire des allochtones dans l'Arctique dans ses rapports avec les revendications territoriales légitimes des Inuit.

# 3.4.1 Cadre d'analyse de la sécurité alimentaire des allochtones dans les régions arctiques

Il faut savoir qu'un certain nombre d'allochtones vivent sur les territoires peuplés majoritairement d'Inuit. Ils sont peu nombreux au Nunavik, représentant environ 7% de la population et vivant pour la plupart à Kuujjuaq, la plus grande communauté du

<sup>&</sup>lt;sup>2078</sup> Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF, « Droits collectifs et autochtonie: que penser des « traités modernes » au Canada? », dans Thomas BERNS (dir.), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 133. *R. c. Van der Peet*, précité, note 843, pars. 18 à 20.

Nunavik<sup>2079</sup>. La présence allochtone dans les régions arctiques de l'Alaska est toutefois plus marquée, représentant environ le quart de la population<sup>2080</sup>.

Nombre d'allochtones venus des régions « du Sud » pour leur travail, notamment des enseignants, des travailleurs sociaux, des ouvriers, des médecins et des infirmiers, ne résideront dans l'Arctique que temporairement. En règle générale, ces personnes ne produisent pas leur propre nourriture et celles qui chassent et pêchent le font avant tout à des fins essentiellement sportives. Leur sécurité alimentaire, à l'instar de celle de la majorité de la population, repose sur leur capacité d'accéder à la nourriture dont elles ont besoin sur les marchés locaux, laquelle doit par ailleurs être abondante, saine et nutritive 2081.

D'autres allochtones habitent toutefois l'Arctique sur une base plus permanente et, dans certains cas, entretiendraient des rapports étroits avec la terre et ses ressources, desquelles ils tirent d'ailleurs une quantité significative de nourriture<sup>2082</sup>. En raison de la signification particulière de la chasse et de la pêche ainsi que la consommation des produits de ces activités pour l'alimentation et, voire même, la culture et l'identité de ces individus, nous pensons que leur sécurité alimentaire pourra exiger qu'ils jouissent, à l'instar des Inuit, de droits d'accès sécurisés à la terre et à ses ressources pour y prélever la nourriture dont ils ont besoin.

<sup>2079</sup> M. CHABOT, *loc. cit.*, note 25, p. 20. Kuujjuaq compte une population d'environ 2075 personnes. Voir [en ligne] [http://www.rrsss17.gouv.qc.ca/fr/nunavik/communautes/kuujjuaq.aspx] (juillet 2008).

Plus précisément, 56,2% de la population du North Slope Borough, 80,7% de la population de la région

Plus précisément, 56,2% de la population du North Slope Borough, 80,7% de la population de la région de Nome et 87,1% de la région du Northwest Arctic Borough est Inuit. Voir R.A. CAULFIELD, *loc. cit.*, note 336, p. 76.

Nous laissons à d'autres l'étude des problèmes de sécurité alimentaire découlant de la disponibilité et de l'accessibilité de la nourriture du marché dans les régions arctiques. Ajoutons que nous n'entendons pas nier que certaines personnes consomment le fruit de leurs activités de chasse et de pêche sportives. Nous avançons toutefois que pour plusieurs d'entre elles, la chasse et la pêche constituent avant tout un loisir et ses fruits une source *secondaire*, bien que fort appréciée, de nourriture. Ainsi, les aliments du marché pourraient se substituer sans trop de mal au poisson et à la venaison qu'elles ne purent, pour quelconque raison, récolter durant une certaine année.

<sup>&</sup>lt;sup>2082</sup> COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 1, *op. cit.*, note 58, p. 744-745; COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Volume 2, *op. cit.*, note 443, p. 485 à 494. Tel qu'exprimé dans le volume 2 du rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones: « Les témoins qui ont comparu devant la Commission lui ont rappelé tout au long de ses audiences que les canadiens non autochtones ont développé leur propres identité, leur histoire et leur appartenance communautaire, ainsi que leurs propres liens avec les terres et les ressources. » (*Id.*, p. 493)

Il s'ensuit que la reconnaissance de droits fonciers *exclusifs* aux Inuit, par exemple de droits d'accès au territoire et aux ressources fauniques, pourra représenter une menace à la sécurité alimentaire des allochtones qui dépendent significativement des ressources du terroir afin de se nourrir. Nous nous trouvons ici confrontés à une question fondamentale de justice découlant de la tension entre la reconnaissance des droits territoriaux collectifs des peuples autochtones et de l'égalité devant la sécurité alimentaire<sup>2083</sup>.

Nous avons vu que de nombreux motifs sont avancés afin de justifier sur le plan normatif l'adoption de mesures, juridiques et autres, visant à assurer la réalisation de la sécurité alimentaire pour tous, y compris ses liens avec plusieurs droits et valeurs fondamentaux (dont l'égalité et la dignité humaine) et ses rapports avec la réalisation d'objectifs impérieux de notre temps, tel le maintien de la paix sociale et le développement durable<sup>2084</sup>. Il s'avère que tout autant d'arguments, outre que la sécurité alimentaire ellemême, sont formulés afin de justifier la reconnaissance des droits territoriaux des peuples autochtones. Nous nous contenterons ici de faire état des principaux d'entre eux, sans prendre position sur leur valeur respective.

Les arguments les plus communément avancés afin de justifier la reconnaissance des droits territoriaux des peuples autochtones reposent sur la justice historique, et plus précisément sur la présence antérieure de ces peuples sur le territoire des États issus de la colonisation<sup>2085</sup>. Suivant ces arguments, antérieurement à la colonisation par les

Les tensions entre la reconnaissance et la justice distributive ont été explorées par de nombreux philosophes politiques. Voir généralement Seyla BENHABIB, *The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton, Princeton University Press, 2002, p. 49 à 79; Nancy FRASER, *Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution*, Paris, Découverte, 2005; Nancy FRASER et Axel HONNETH, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, New-York, Verso, 2003; James TULLY, « Struggles over Recognition and Distribution », (2000) 7 *Constellations* 469. Pour une étude des tensions entre ces deux principes de justice dans le contexte de la reconnaissance du titre aborigène de la communauté de Richtersveld dans le contexte post-apartheid en Afrique du Sud, voir Marcia BARRY, « Now Another Thing Must Happen: *Richtersveld* and the Dilemmas of Land Reform in Post-Apartheid South Africa », (2004) 20 *South Africa Journal of Human Rights* 355.

Voir notamment P. MACKLEM, *op. cit.*, note 1407, p. 4. La Cour suprême du Canada s'appuie principalement sur la préexistence des peuples autochtones sur le territoire que l'on connaît aujourd'hui comme le Canada afin de justifier la reconnaissance des droits ancestraux des peuples autochtones: voir *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, précité, note 582, pars. 114, 141; *R. c. Van der Peet*, précité, note 843, pars 29 à 35; *Calder c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, précité, note 166, p. 328 (le juge Judson).

Européens, les peuples autochtones, organisés en sociétés politiques, occupaient déjà le territoire depuis des milliers d'années et y exerçaient leur souveraineté. Or, les État issus de la colonisation, dont le Canada, n'auraient jamais fourni d'arguments moralement, voire juridiquement valables afin de justifier la spoliation des territoires et de la souveraineté des peuples autochtones, perpétuant ainsi jusqu'à présent les injustices découlant du colonialisme<sup>2086</sup>. La reconnaissance des droits des peuples autochtones constituerait de ce point de vue une forme de justice commutative<sup>2087</sup>. Soulignons que les justifications historiques des droits territoriaux des peuples autochtones comptent de nombreux détracteurs parmi les philosophes, certains insistant sur les difficultés pratiques découlant des arguments fondés sur la préexistence et d'autres sur la préséance dont devrait jouir la justice distributive sur la justice commutative<sup>2088</sup>.

D'autres auteurs font reposer la reconnaissance des droits des peuples autochtones sur le fait que ces derniers, contrairement aux membres de la population majoritaire et aux autres groupes minoritaires, ont participé dans le passé et, du moins au Canada, participent toujours, au processus de négociation et de signature de *traités* avec l'État, de *nation* à

<sup>2086</sup> Voir James TULLY, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

<sup>&</sup>lt;sup>2087</sup> Jeremy WALDRON, « Redressing Historic Injustices », (2002) 52 *University of Toronto Law Journal* 135. Pour certains juristes, la reconnaissance des droits des peuples autochtones constitue plutôt une application du principe de continuité, en vertu duquel la souveraineté autochtone, y compris leurs ordres juridiques, auraient survécus à l'avènement de la souveraineté de la Couronne. Voir notamment Mark D. WALTERS, « The "Golden Thread" of Continuity: Aboriginal Customs at Common Law and under the Constitution Act, 1982 », (1999) 44 *Revue de droit de McGill* 711.

<sup>&</sup>lt;sup>2088</sup> Pour un survol de leurs arguments, voir S. GRAMMOND, op. cit., note 178, p. 7 à 10 et John A. SIMMONS, « Original-Acquisition Justifications of Private Property », (1994) 11(2) Social Philosophy & Policy 63. Certains soulignent le caractère impraticable et arbitraire de telles justifications qui, ancrées dans un passé trop lointain, rendent impossible l'établissement du lien entre l'occupant original du territoire, encore si celui-ci peut-être identifié, et la distribution actuelle de la propriété (Jeff SPINNER-HALEV, « Land, Culture and Justice: A Framework for Group Rights and Recognition », (2000) 8 The Journal of Political Philosophy 319, p. 329 à 333; J. WALDRON, loc. cit., note 2087, p. 144). D'aucuns proposent qu'une distribution juste des terres devrait être fondée sur l'équité et non sur la réparation d'erreurs passées ou, autrement dit, sur la justice distributive plutôt que commutative (Voir particulièrement J. WALDRON, loc. cit., note 2087, p. 144). Ainsi, suivant ces philosophes, bien que la distribution actuelle du territoire résulte de la perpétration d'injustices historiques, elle pourrait être malgré tout devenir juste suivant l'évolution des circonstances, y compris la constitution d'attentes légitimes chez les descendants de ceux qui ont acquis (même si injustement) le territoire ainsi que les changements démographiques et environnementaux, telle la diminution draconienne d'une certaine ressource corrélative à un accroissement majeur de la population (J. SPINNER-HALEV, loc. cit., note 2088, p. 330-331; J. WALDRON, loc. cit., note 2087; Jeremy WALDRON, « Superseding Historic Injustice », (1992) 103 Ethics 4).

nation<sup>2089</sup>. Les droits des peuples autochtones, ainsi que la légitimité de la souveraineté de l'État sur ces peuples, reposeraient ainsi sur le respect de ces traités et des termes de la coexistence qui y sont consacrés<sup>2090</sup>. Il reste toutefois que de fonder la reconnaissance des droits des peuples autochtones sur les seuls traités qu'ils ont conclus avec l'État ne règle pas la question des droits des peuples qui, pour quelque raison historique, n'ont jamais été partie à un traité, ou de ceux qui l'ont fait sous la contrainte ou encore suivant les représentations frauduleuses des autorités coloniales<sup>2091</sup>.

Des philosophes préfèrent pour leur part justifier les droits des peuples autochtones sur des arguments fondés sur la reconnaissance de la *culture* et l'*identité*. Charles Taylor, par exemple, propose que la reconnaissance (notamment juridique) de la culture de l'*Autre*, en raison de son rôle dans la formation de l'identité individuelle et dans le développement d'un rapport positif à soi, constitue « un besoin humain vital »<sup>2092</sup>. Selon Taylor, notre identité, intimement liée à l'idéal moderne « d'authenticité »<sup>2093</sup>, est partiellement formée par la reconnaissance, par son absence ou encore par la perception déformée qu'en ont les autres<sup>2094</sup>. Il en découle qu'une « personne ou un groupe de personnes peuvent subir un dommage ou une déformation réelle si les gens ou la société qui les entourent leur renvoient une image limitée, avilissante ou méprisable d'eux même. »<sup>2095</sup> La non-

<sup>&</sup>lt;sup>2089</sup> Will KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 116 à 120; P. MACKLEM, *op. cit.*, note 1407, p. 135 et 136.

<sup>&</sup>lt;sup>2091</sup> W. KYMLICKA, op. cit., note 2089, p. 119-120.

<sup>&</sup>lt;sup>2092</sup> Charles TAYLOR, *Multiculturalisme*. *Différence et démocratie*, Montréal, Aubier, 1992, p. 42. Sur le rôle de l'appartenance à un groupe culturel stable dans la formation de l'identité personnelle et dans le développement d'un rapport positif à soi, voir notamment Bhikhu PAREKH, *Rethinking Multiculturalism*. *Cultural Diversity and Political Theory*, Cambridge, Harvard University Press, 2000 p. 156 et Charles TAYLOR, *Les sources du moi: la formation de l'identité moderne*, Montréal, Boréal, 1998.

Selon Taylor, notre préoccupation pour l'identité et la reconnaissance découle de deux grands changements historiques, soit l'effondrement des hiérarchies sociales de l'Ancien Régime, qui avaient pour fondement l'honneur, et l'émergence concomitante de la notion moderne de dignité. Toutefois, l'importance de la reconnaissance a été modifiée et intensifiée par la nouvelle conception de l'identité individuelle qui apparaît à la fin du XVIIIe siècle, influencée par l'apparition de l'idéal d'« authenticité », qui préconise que les individus soient fidèles à eux-mêmes et à leur propre manière d'être (C. TAYLOR, *op. cit.*, note 2092, p. 47-48).

<sup>&</sup>lt;sup>2094</sup> Il s'agit d'un modèle « dialogique » de la constitution de l'identité humaine, inspiré de la philosophie hégélienne. Tel que l'explique Taylor, nous définissons notre identité « au cours d'un dialogue avec – parfois lors d'une lutte contre – les choses que nos « autres donneurs de sens » veulent voir en nous. » (C. TAYLOR, *op. cit.*, note 2092, p. 50, référant à George Herbert MEAD, *Mind, Self and Society*, Chicago, University of Chicago Press, 1934).

<sup>&</sup>lt;sup>2095</sup> *Id.*, p. 41.

reconnaissance ou la reconnaissance inadéquate, en raison du risque d'intériorisation par les individus de l'image de leur propre infériorité, peuvent constituer différentes formes d'oppression, en infligeant à ses victimes une « cruelle blessure » et en les « accablant [...] d'une haine de soi paralysante. » 2096

Will Kymlicka a pour sa part tenté de justifier les droits des minorités, dont ceux des peuples autochtones, en s'appuyant sur les principes du libéralisme<sup>2097</sup>. L'appartenance à une culture dynamique et riche en options, ou une « culture sociétale » 2098, serait de l'avis de Kymlicka impérative au développement de l'autonomie de l'individu, de sa capacité de faire des choix conformes à sa conception de la vie bonne et de réviser ces choix dans le cours de son existence<sup>2099</sup>. Les « cultures sociétales » sont ainsi des « contextes de choix » qui, en procurant des options et en leur accordant une signification, permettent aux individus d'exercer leur autonomie et de bénéficier de différents modèles de réalisation de soi<sup>2100</sup>. Il s'ensuit que la capacité des individus d'exercer leur liberté de choix repose sur le maintien de l'intégrité de leur culture sociétale, ainsi que de son « vocabulaire partagé de traditions et de conventions »<sup>2101</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>2096</sup> *Id.*, p. 42.

<sup>&</sup>lt;sup>2097</sup> W. KYMLICKA, op. cit., note 2089, p. 75.

<sup>&</sup>lt;sup>2098</sup> Kymlicka s'intéresse ici à un type bien particulier de culture, qu'il désigne par l'expression « culture sociétale » et qui consiste dans « a culture which provides its members with meaningful ways of life across the full range of human activities, including social, educational, religious, recreational, and economic life, encompassing both public and private spheres. These cultures tend to be territorially concentrated, and based on a shared language. » (*Id.*, p. 76).

<sup>&</sup>lt;sup>2099</sup> *Id.*, p. 83. <sup>2100</sup> *Id*.

<sup>&</sup>lt;sup>2101</sup> Kymlicka emprunte cette expression de Ronald DWORKIN, A Matter of Principle, Cambridge, Harvard University Press, 1985, p. 231. De plus, selon Kymlicka, il s'impose que les membres des groupes culturels minoritaires puissent avoir accès à leur propre culture, en raison de l'attachement profond qu'éprouvent les individus à leur culture sociétale. Quitter une culture sociétale pour en intégrer une autre constitue un processus fort coûteux pour l'individu. Ainsi, bien que plusieurs individus optent sur une base volontaire de quitter leur culture, ce qui est notamment le cas de plusieurs immigrants, on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que tous en fassent de même. En d'autre termes, l'abandon de sa propre culture, encore lorsque possible, doit être appréhendée comme une renonciation à quelque chose auquel on a « raisonnablement droit. » (W. KYMLICKA, op. cit., note 2089, p. 126). Par ailleurs, forcer une culture minoritaire à s'assimiler à la majorité pourrait avoir un impact réel sur le rapport à soi de ses membres, qui se penseront moins digne de valeur et de respect que les membres de la culture majoritaire (C. TAYLOR, op. cit., note 2092, p. 41 à 44). Soulignons que les défenses libérales des droits des minorités font l'objet de critiques sérieuses inspirées des théories post-structuralistes et post-coloniales. Voir notamment S. BENHABIB, op. cit., note 2083; Wendy BROWN, State of Injury: Power and Freedom in Late Modernity, Princeton, Princeton University Press, 1995; Patchen MARKELL, Bound by Recognition, Princeton, Princeton University Press, 2003.

Il faut encore ajouter à ces arguments celui inspiré de la critique formulée par plusieurs philosophes à l'encontre de la prétention de neutralité culturelle et religieuse des États libéraux<sup>2102</sup>. Suivant cet argument, la reconnaissance de droits particuliers aux groupes minoritaires, par exemple des droits territoriaux des peuples autochtones, viserait à compenser la difficulté accrue que doivent surmonter ces groupes afin de maintenir et de reproduire leur culture et leur société, face aux pressions imposées par la société majoritaire. Ainsi, dans une perspective de justice sociale et post-coloniale, le désavantage colossal dans lequel se trouvent les peuples autochtones par rapport à la majorité justifierait, dans la mesure nécessaire pour assurer la reproduction de leurs sociétés, une redistribution en leur faveur du territoire, des ressources et du pouvoir<sup>2103</sup>.

Enfin, soulignons que de nombreux auteurs (ainsi que nombre de peuples autochtones) justifient la reconnaissance des droits territoriaux des peuples autochtones sur le fondement du principe d'autodétermination des peuples<sup>2104</sup>. Ce principe, fermement imbriqué dans la conscience universelle<sup>2105</sup>, est notamment reconnu dans certains instruments juridiques internationaux, notamment dans la *Charte des Nations Unies*, le *PIDCP* et le *PIDESC*<sup>2106</sup>. Il constitua à l'origine le fondement normatif du mouvement de

<sup>&</sup>lt;sup>2102</sup> Voir notamment J. TULLY, *op. cit.*, note 2086, p. 191 et Jocelyn MACLURE, « Une défense du multiculturalisme comme principe de morale politique », dans Myriam JÉZÉQUIEL (dir.), *La justice à l'épreuve de la diversité culturelle*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2007, p. 63.

<sup>2103</sup> J. MACLURE, *loc. cit.*, note 2102, p. 79.

Parmi les innombrables publications à ce sujet, voir notamment James S. ANAYA, « A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination », (1993) 3 *Transnational Legal and Contemporary Problems* 131; Andrew HUFF, « Indigenous Land Rights and the New Self-Determination », (2005) 16 *Colorado Journal of International Environmental Law* 295; Paul J. MAGNARELLA, « The Evolving Right of Self-Determination of Indigenous Peoples », (2001-2002) 14 *St. Thomas Law Review* 425; Avishai MARGALIT et Joseph RAZ, « National Self-Determination », (1990) 137(9) *The Journal of Philosophy* 439; Craig SCOTT, « Indigenous Self-Determination and Decolonization of the International Imagination: A Plea », (1996) 18 *Human Rights Quaterly* 18; Mary Ellen TURPEL, « Indigenous People's Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition », (1992) 25 *Cornell International Law Journal* 579.

<sup>&</sup>lt;sup>2106</sup> Cette disposition, commune au *PIDCP* et au *PIDESC*, se lit comme suit: « 1. Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. 2. Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles [...]. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance. » Sur l'application du principe du droit des peuples de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles aux peuples autochtones, voir le rapport final de Madame Erica-Irene A. Daes, rapporteure spéciale des Nations Unies, sur la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles: NATIONS UNIES, *Prévention de la discrimination. Prévention de la discrimination et protection des peuples autochtones*.

décolonisation et d'indépendance de plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et d'autres régions du globe<sup>2107</sup>.

Un nombre croissant d'auteurs estime toutefois que la pertinence du principe d'autodétermination ne se limite pas au contexte étroit du mouvement de décolonisation dans lequel il fut développé à l'origine. Plusieurs auteurs prétendent en effet que ce principe s'applique tout aussi bien à certains groupes vivant au sein d'États indépendants, y compris aux peuples autochtones<sup>2108</sup>. Le principe d'autodétermination permettrait à ces peuples, à défaut d'un droit de sécession, de revendiquer, conformément à leurs aspirations, une certaine mesure d'autonomie politique, un droit de consentir aux décisions qui les affectent ainsi que la maîtrise de leurs territoires ancestraux et des ressources naturelles qui s'y trouvent<sup>2109</sup>.

Nous devons ainsi constater que la reconnaissance des droits des peuples autochtones, *tout comme la sécurité alimentaire*, est justifiée par un ensemble de principes moraux. Ajoutons à ces arguments philosophiques que la plupart des instruments internationaux relatifs aux droits des peuples autochtones assujettissent l'exercice de ces droits au respect des normes internationales en matière de droits de l'homme, y compris au droit à une alimentation adéquate<sup>2110</sup>.

Souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles, Rapport final du Rapporteur spécial, Mme Erica-Irene A. Daes, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2004/30 [ci-après Rapport

Daes sur la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles]. Le droit des peuples autochtones à l'autodétermination est en outre reconnu dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, précité, note 18, articles 3 et 4.

<sup>&</sup>lt;sup>2107</sup> J.S. ANAYA, *loc. cit.*, note 2104, p. 132.

Voir notamment J.S. ANAYA, *loc. cit.*, note 2104; A. HUFF, *loc. cit.*, note 2104; P.J. MAGNARELLA, *loc. cit.*, note 2104; NATIONS UNIES, *Rapport Daes sur la souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles*, *op. cit.*, note 2106. L'application du principe d'autodétermination au-delà du contexte de la décolonisation est à l'origine d'intenses controverses, notamment quant à la signification du concept de « peuple » et au droit de sécession (voir Allan ROSAS, « The Right to Self-Determination », dans A. EIDE, C. KRAUSE et A. ROSAS (dir.), *op. cit.*, note 51, p. 111). La présentation et l'analyse de ces controverses dépassent toutefois l'ambition de notre propos.

<sup>&</sup>lt;sup>2109</sup> J.S. ANAYA, *loc. cit.*, note 2104, p. 132, 159 à 161; A. HUFF, *loc. cit.*, note 2104, p. 296. Selon ce dernier auteur, « [...] real, nondiscriminatory recognition of indigenous land and resource rights is the cornerstone of indigenous self-determination. » (p. 296).

Voir les articles 34 et 46 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, précité, note 19 et les articles 8 et 9 de la *Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants*, précité, note 18. Rappelons que le Canada et les États-Unis ont refusé de signer la déclaration et d'adhérer à la convention.

Dans la plupart des cas, les mesures adoptées afin d'assurcr' une sécurité alimentaire accrue au sein de la population en général et celles visant à reconnaître les droits territoriaux des peuples autochtones n'ont que peu de rapports l'une à l'autre. Pensons par exemple aux mesures visant à accroître les revenus des personnes et des familles défavorisées, ou encore aux programmes de collation dans les écoles primaires. Il en est toutefois autrement lorsque la reconnaissance des droits territoriaux des peuples autochtones a pour conséquence d'exclure complètement ou de diminuer significativement la capacité des allochtones qui vivent dans les territoires concernés d'accéder aux ressources halieutiques et cynégétiques dont elles ont besoin à des fins alimentaires.

Dans de telles circonstances, les exigences de la sécurité alimentaire et de la reconnaissance des droits des peuples autochtones devraient être conciliées de façon à permettre leur *cohérence* ou *compatibilité* maximale<sup>2111</sup>. Ainsi, l'enjeu de la sécurité alimentaire des allochtones ne doit pas empêcher l'établissement de relations justes entre les peuples autochtones et les États au sein desquels ils vivent et justifier la poursuite de la spoliation historique de leurs terres et de leurs ressources, laquelle constituant par ailleurs l'une des principales causes de l'insécurité alimentaire collective des Autochtones. En revanche, la reconnaissance des droits territoriaux des peuples autochtones ne doit pas résulter dans la négation du droit des allochtones vivant au sein de territoires autochtones d'accéder aux ressources fauniques sur lesquelles reposent leur sécurité alimentaire.

La sécurité alimentaire requiert, nous l'avons vu, que les peuples autochtones participent significativement et effectivement à la gouvernance de leurs territoires ancestraux et de ses ressources. Cette participation pourra prendre diverses formes selon les peuples autochtones concernés et les contextes juridiques et politiques particuliers aux États au sein desquels ils vivent, dont une représentation garantie au sein d'institutions de cogestion ou un droit à l'autonomie gouvernementale. Nous sommes d'avis que la sécurité

J. MACLURE, *loc. cit.*, note 2102. Tel que l'exprime ce philosophe: « Le but de notre conception de la justice et, par extension, de notre système de droits, est d'atteindre un *équilibre* entre les différents types de droits, un état de compatibilité maximale entre les valeurs et les intérêts, parfois contradictoires, que nous cherchons à défendre et à réaliser. » (p. 86).

alimentaire impose aux peuples autochtones, dans l'exercice de leurs droits de gouvernance, de garantir aux allochtones vivant au sein de leur territoire et dépendant des ressources du terroir à des fins alimentaires un accès sécurisé à la terre et à ses ressources jusqu'à concurrence de la satisfaction de leurs besoins. De telles garanties pourront être assorties de diverses modalités, notamment de critères d'éligibilité<sup>2112</sup> et de conditions d'exercice des activités de chasse et de pêche, lesquels devront toutefois être conformes, au même titre que les normes fédérales et provinciales applicables à l'exercice des droits de subsistance des Autochtones, aux exigences de la sécurité alimentaire.

Les allochtones se trouvant dans une telle situation, à l'instar des membres des communautés autochtones, devraient de plus bénéficier de recours efficaces et accessibles, conformes aux principes de l'équité procédurale, dans l'éventualité où ils estimaient être privés injustement par l'autorité autochtone compétente de leurs droits d'accès à la terre et aux ressources naturelles à des fins alimentaires.

De surcroît, dans les cas où l'État reconnaît aux Autochtones des droits d'accès spéciaux aux ressources halieutiques et cynégétiques sur les terres publiques, la sécurité alimentaire exige qu'il soit également pourvu aux besoins des allochtones qui dépendent de ces mêmes ressources à des fins alimentaires. Ainsi, dans les cas où les Autochtones bénéficient d'un droit d'accès spécial à une espèce de la faune, la sécurité alimentaire requiert qu'une certaine quantité de ressource soit réservée aux allochtones afin d'assurer la satisfaction de leurs besoins alimentaires. La sécurité alimentaire pourrait donc exiger que les allochtones qui dépendent des ressources fauniques à des fins alimentaires puissent bénéficier, au même titre que les activités de subsistance des Autochtones, d'une priorité sur les usages sportifs et commerciaux des ressources<sup>2113</sup>. Dans la perspective de favoriser la compatibilité maximale des exigences de la reconnaissance des droits des peuples autochtones et celles relatives à la sécurité alimentaire des allochtones, nous pensons que

<sup>&</sup>lt;sup>2112</sup> Ces critères pourraient notamment comporter une période minimale de résidence au sein de la région visée et exiger une démonstration de la dépendance du requérant aux ressources fauniques à des fins alimentaires (par exemple la quantité annuelle approximative de viande et de poisson sauvages consommée par un ménage, la nature des méthodes de chasse et de pêche et la consommation et l'utilisation des prises et de leurs parties).

Les besoins alimentaires des allochtones concernés et les besoins des Inuit liés à la subsistance seraient ainsi comblés immédiatement après la prise en compte des impératifs liés à la conservation des ressources.

cette priorité devrait être *garantie* et *aménagée* par les autorités inuit, dans le respect des exigences relatives à la sécurité alimentaire.

Nous verrons maintenant que certains aspects des régimes de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN* et, dans une moindre mesure, de l'Alaska, font défaut à cet égard.

## 3.4.2 L'« exclusivité », la « priorité » et l'accès des allochtones aux ressources fauniques à des fins alimentaires

La *CBJNQ* et l'*ARTIN*, tel que nous l'avons vu, confèrent aux Inuit des droits *exclusifs* et *prioritaires* d'accès aux terres et aux ressources fauniques sur de vastes étendues de terres. Les Inuit jouissent en effet du droit exclusif d'accéder aux terres de catégorie I et à leurs propriétés foncières collectives sur les îles au large des côtes de la Baie d'Hudson et de l'Ungava<sup>2114</sup>. Ils bénéficient également du droit exclusif de prélever des espèces de la faune sur les terres de catégorie II, en plus de droits de chasse et de pêche prioritaires sur les terres de catégorie III et dans les eaux de la région marine du Nunavik<sup>2115</sup>. En vertu de l'article 25 de la *Charte des droits et libertés*, un allochtone ne saurait contester ces droits exclusifs et prioritaires en s'appuyant sur les droits garantis par la *Charte*, notamment le droit à la non-discrimination protégé à l'article 15<sup>2116</sup>.

Nous avons conclu que ces régimes juridiques favorisent la sécurité alimentaire des Inuit en garantissant leur capacité d'accéder durablement aux terres et aux ressources fauniques sur lesquelles repose en partie leur économie alimentaire. À première vue, ces régimes semblent toutefois incompatibles avec la sécurité alimentaire des allochtones qui, ne bénéficiant ni de la *CBJNQ* ni de l'*ARTIN*, vivent sur une base permanente au Nunavik et comptent sur les ressources fauniques à des fins alimentaires.

<sup>2115</sup> Nous avons décrit et analysé les régimes encadrant les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit dans la présente partie de notre thèse (*supra* Troisième partie: 1.1, 1.2).

<sup>&</sup>lt;sup>2114</sup> Nous avons décrit et analysé les droits fonciers des Inuit dans le chapitre 2 de notre thèse (*supra* Deuxième partie: 1.2, 1.3.

<sup>&</sup>lt;sup>2116</sup> Suivant l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, le fait que la *Charte* garantit des droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits et libertés des peuples autochtones, notamment ceux issus d'accords de revendications territoriales.

D'entrée de jeu, soulignons que la *CBJNQ* et l'*ARTIN* n'excluent pas la possibilité que des allochtones puissent devenir bénéficiaires des droits et des bénéfices prévus à ces traités. En effet, à l'origine, seules des personnes d'ascendance inuit, par la filiation ou l'adoption, et les conjoints légitimes des Inuit, tant Autochtones qu'allochtones, pouvaient prétendre au statut de bénéficiaire de la *CBJNQ*<sup>2117</sup>. Ces règles furent toutefois modifiées en 2006 par la *Convention complémentaire no. 18* [ci-après *CC18*]<sup>2118</sup> de façon à reconnaître une discrétion accrue aux collectivités inuit d'accorder le statut de bénéficiaire inuit aux personnes qui y sont éligibles selon les « coutumes et traditions inuites », en plus de s'identifier elles-mêmes comme Inuit et d'être associées « à une communauté inuite par [leurs] liens familiaux, résidentiels, historiques, culturels ou sociaux. »<sup>2119</sup> Soulignons que les conjoints allochtones des Inuit ne peuvent désormais plus prétendre automatiquement aux bénéfices de la *CBJNQ*<sup>2120</sup>.

Les décisions relatives à l'admission de nouveaux bénéficiaires sont prises par les comités communautaires d'inscription créés pour chacune des communautés inuit. Ces comités sont composés d'au moins trois bénéficiaires et d'au plus treize. Leurs décisions

<sup>&</sup>lt;sup>2117</sup> Voir le chapitre 3 de la *CBJNQ* et les articles 9 et 10 de la *Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis et d'autres dispositions législatives*, précité, note 619. Tel que le rapporte le professeur Sébastien Grammond, dans les années 1970, plusieurs inuit ont exprimé leurs inquiétudes à l'égard de l'admission automatique des conjoints non inuit aux bénéfices de la *CBJNQ* en raison du nombre grandissant d'allochtones venant s'établir dans la région (voir Sébastien GRAMMOND, « L'appartenance aux communautés inuit du Nunavik: un cas de pluralisme juridique? », Colloque de l'Association canadienne droit et société, Montréal, 31 mai 2008 [non publié, archivé auprès de l'auteur], citant SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Enrolment Manual for the Inuit Beneficiaries of the James Bay and Northern Quebec Agreement*, Kuujuaq, avril 2006, p. 1). Il est estimé qu'en 2002, environ 200 allochtones étaient mariés à des Inuit (Jane GEORGE, « Makivik AGM 2002 », *Nunatsiaq News*, 19 avril 2002, [en ligne] [http://www.nunatsiaq.com] (juillet 2008). La *CBJNQ* ne prévoyait par ailleurs aucune disposition relative au statut des conjoints allochtones suivant le décès de leur conjoint inuit ou suivant un divorce.

<sup>&</sup>lt;sup>2118</sup> Convention complémentaire no. 18, op. cit., note 619. Cette convention fut confirmée par la Loi modifiant la loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis et d'autres dispositions législatives, précité, note 619.

<sup>&</sup>lt;sup>2119</sup> *CC18*, article 3A.3.1. Cette disposition prévoit de plus que la personne doit être vivante et posséder la citoyenneté canadienne. Au sujet de ces nouveaux critères d'éligibilité, voir S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 2117.

À ce sujet, la *CC18* prévoit en outre que « [l]e statut de bénéficiaire d'une personne admissible à l'inscription en raison de son statut de conjoint légitime d'un bénéficiaire, avant l'entrée en vigueur du présent chapitre, peut être revu par le comité communautaire d'inscription intéressé [...] afin de déterminer si cette personne remplit les conditions d'admissibilité du présent article, dans les cas où il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle n'a plus de liens suffisants avec une communauté inuite advenant un divorce, une séparation légale ou le décès de son conjoint, lorsque l'un ou l'autre de ces incidents survient après l'entrée en vigueur du présent chapitre. » (article 3A.3.5).

sont prises à la majorité des voix<sup>2121</sup>. En 2001, après avoir consulté ses membres, la Société Makivik a élaboré un guide indicatif des critères destinés à être employés pour déterminer l'éligibilité de nouveaux membres au statut de bénéficiaire de la *CBJNQ*. Ces critères sont les suivants:

- (a) unless there are serious reasons to refuse, all applications shall be automatically accepted where an applicant:
  - 1) is of Inuit ancestry;
  - 2) has at least one parent (adoptive or biological) who is or was a beneficiary of the JBNQA; and
  - 3) is a permanent resident of Nunavik.
- (b) For the purposes of determining whether an applicant "is an Inuk according to Inuit customs and traditions", the following non-exhaustive list of criteria could be considered as a guide:
  - 1. Respect for the land and for the animals
  - 2. Knowledge of and respect for Inuit customs and traditions
  - 3. Assistance in promoting the welfare of JBNQA beneficiaries
  - 4. Length of time that the applicant has resided in Nunavik
  - 5. Length of time that the applicant has resided outside of Nunavik
  - 6. Family and social ties to Nunavik
  - 7. Proficiency in the Inuktitut language
  - 8. Any other criteria deemed relevant. 2122

Les décisions des comités communautaires d'inscription prises à la lumière de ces critères pourront être révisées sur demande par le Comité de révision des inscriptions du Nunavik, formé de six membres nommés par la Société Makivik parmi les bénéficiaires inuit. Les membres doivent provenir de façon égale de la région de l'Ungava, du détroit d'Hudson et de l'Hudson.<sup>2123</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>2121</sup> Sur les comités communautaires d'inscription, voir la *CC18*, article 3A.6.

<sup>&</sup>lt;sup>2122</sup> SOCIÉTÉ MAKIVIK, *op. cit.*, note 2117, annexe 2, reproduits dans S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 2117.

Sur le Comité de révision des inscriptions du Nunavik, voir la *CC18*, article 3A.7. Au moment d'écrire ces lignes, les comités communautaires commencent tout juste leur mandat, en s'occupant d'abord des cas qui ne soulèvent aucune controverse. Le Comité de révision, pour sa part, n'a toujours pas été mis en place

La *CC18* prévoit que tant les comités communautaires que le comité de révision doivent respecter certaines règles d'équité procédurale. Ces comités sont ainsi tenus d'entendre les intéressés et de motiver leurs décisions par écrit dans un délai raisonnable<sup>2124</sup>. Aussi, bien que les audiences se déroulent en principe en inuktitut, les comités doivent offrir la possibilité d'utiliser le français ou l'anglais sur demande d'une partie intéressée ou de l'un des membres d'un comité<sup>2125</sup>.

Les décisions du Comité de révision sont finales et obligatoires<sup>2126</sup>. Malgré l'absence de disposition à ce sujet, il reste possible à notre avis que les décisions des comités communautaires et du comité de révision puissent faire l'objet d'un recours en révision judiciaire devant la Cour fédérale, notamment pour un motif fondé sur la légalité de la décision administrative, par exemple la violation de règles d'équité procédurale ou d'un droit protégé par la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>2127</sup>.

Afin de pouvoir évaluer la portée réelle de ces nouvelles règles d'admissibilité sur la sécurité alimentaire au Nunavik, il nous faudrait connaître la teneur des coutumes et traditions inuit concernant l'intégration de nouveaux membres au sein de leur communauté, ainsi que les critères appliqués afin de déterminer si une personne est associée à une communauté inuit par « ses liens familiaux, résidentiels, historiques, culturels ou sociaux. »<sup>2128</sup>. Ce nouveau régime d'inscription venant tout juste d'être mis en place, il est prématuré d'évaluer ses impacts sur la sécurité alimentaire des allochtones vivant de façon permanente au sein des communautés inuit du Nunavik.

<sup>(</sup>S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 2117). Il faudra donc attendre quelques années avant de nous prononcer sur l'application des coutumes et traditions inuit en matière d'appartenance à la nation.

<sup>&</sup>lt;sup>2124</sup> CC18, article 3A.8.1 à 3A.8.3.

<sup>&</sup>lt;sup>2125</sup> *CC18*, article 3A.8.4.

<sup>&</sup>lt;sup>2126</sup> CC18, article 3A.7.11.

<sup>&</sup>lt;sup>2127</sup> S. GRAMMOND, *loc. cit.*, note 2117. Selon le professeur Grammond, de tels recours sont toutefois peu vraisemblables du fait des coûts importants associés à des poursuites judiciaires de la moindre envergure. À l'appuie de cette position, il signale l'absence totale de recours intentés depuis 1975 devant le Comité d'appel institué par la *CBJNQ*, lequel était chargé de trancher les litiges relatifs à l'octroi du statut de bénéficiaire sous l'ancien régime du chapitre 3.

<sup>&</sup>lt;sup>2128</sup> Loi modifiant la loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis et d'autres dispositions législatives, précité, note 619, article 25.1 e).

Les personnes résidant au Nunavik mais ne pouvant prétendre au statut de « bénéficiaire inuit » en vertu des règles établies par la *CC18* pourront néanmoins exercer des activités de chasse, de pêche et de piégeage sur les terres conventionnées à la discrétion des autorités inuit. Les corporations foncières inuit pourront en effet permettre à des allochtones non bénéficiaires d'exercer, aux conditions qu'elles déterminent, des activités de chasse et de pêche *sportives* (et non de subsistance) sur les terres de la catégorie I et II<sup>2129</sup>. L'exercice de ce pouvoir n'est toutefois nullement encadré par la *CBJNQ* et la *LDCP*. Selon les informations que nous avons obtenues sur une base informelle, il semble que les corporations foncières autorisent les allochtones qui le demandent à chasser et à pêcher sur les terres de catégorie I et II sur une base *ad hoc*<sup>2130</sup>.

L'ARTIN reconnaît pour sa part aux résidants non Inuit une préférence pour l'accès aux ressources fauniques à des fins personnelles sur les usages commerciaux de ces mêmes ressources. Le traité omet de définir l'expression « usages personnels ». Nous pensons qu'elle doit recevoir une interprétation plus large que les usages sportifs des ressources et qu'elle peut comprendre les usages à des fins alimentaires. Dans la perspective de la sécurité alimentaire, soulignons toutefois que cet ordre de priorité est susceptible d'exclure du partage des ressources les allochtones qui en dépendent à des fins alimentaires dans l'éventualité où l'impératif de conservation des ressources ne permettait que la satisfaction du contingent de base des Inuit (y compris leur droit de pratiquer le commerce du gibier, de poisson et de leurs sous-produits à l'intérieur du Nunavik).

Nous sommes d'avis que du point de vue de la sécurité alimentaire, ces règles offrent aux allochtones qui comptent sur les ressources du terroir à des fins alimentaires (plutôt que simplement sportives) une garantie insuffisante qu'ils pourront accéder en tout temps à la nourriture dont ils ont besoin. La sécurité alimentaire exige à notre avis que soit reconnue la possibilité que des non-bénéficiaires puissent se voir reconnaître des droits spéciaux de chasser et de pêcher à des fins alimentaires sur les terres de catégorie I et II. Les autorités inuit compétentes (les corporations foncières ou les villages nordiques, selon

<sup>2129</sup> Voir *CBJNQ*, articles 24.8.2 à 24.8.5; *LRT*, articles 36 et 37.

<sup>&</sup>lt;sup>2130</sup> Des entrevues avec chacune des corporations foncières seraient nécessaires afin de connaître les pratiques en la matière. De telles entrevues dépassent toutefois les ambitions de la présente thèse.

le cas) seraient ainsi tenues de préciser les critères qui serviront à encadrer l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire de façon à considérer les exigences de la sécurité alimentaire.

Il reste que les autorités inuit compétentes pourraient imposer des critères stricts d'admissibilité à une telle priorité tout en respectant les exigences de la sécurité alimentaire. Par exemple, entre autres critères, l'autorisation des activités de chasse et de pêche des allochtones sur les terres de catégorie I et II pourrait reposer sur une durée de résidence minimale et continue sur le territoire du Nunavik, sur la quantité de poisson et de gibier consommée annuellement à des fins alimentaires (poisson et gibier obtenus par exemple à travers des réseaux informels ou par l'exercice d'activités de chasse et de pêche, soit sur les terres de catégorie III ou encore sur les terres de catégorie I et II, dans ce dernier cas avec l'autorisation des autorités inuit compétentes) et sur le recours à des méthodes propres à la chasse et à la pêche de subsistance plutôt que sportives. Compte tenu du nombre limité de personnes susceptibles de bénéficier d'une telle priorité, nous sommes d'avis que cette dernière ne menacerait d'aucune façon la capacité des Inuit d'accéder à l'ensemble des ressources dont ils ont besoin<sup>2131</sup>.

Les régimes juridiques encadrant l'accès aux ressources fauniques en Alaska diffèrent sensiblement des régimes de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN* en ce qui concerne la sécurité alimentaire des allochtones qui comptent sur les ressources fauniques à des fins alimentaires.

Hormis la *MMPA*, laquelle reconnaît un droit exclusif aux Autochtones vivant dans les régions côtières de l'Alaska de chasser des mammifères marins à des fins de subsistance<sup>2132</sup>, les régimes qui encadrent l'accès aux ressources fauniques en Alaska

<sup>&</sup>lt;sup>2131</sup> Il est en effet possible de présumer que la majeure partie des travailleurs venus du sud ne pourrait se prévaloir d'une telle priorité, à l'instar des autres personnes qui habiteront temporairement le Nunavik, notamment à des fins de recherche et d'aventure. Si elles le désirent, ces personnes pourraient toutefois se prévaloir des dispositions de la *CBJNQ* leur permettant de demander l'autorisation d'exercer des activités de chasse et de pêche sportives sur les terres de catégorie l et II. Le fait qu'une telle permission leur soit ou non accordée n'affecterait aucunement leur sécurité alimentaire.

Au sujet de cette loi, voir *supra* Troisième partie: 1.2.2. Puisqu'elle propose un régime d'accès aux mammifères marins exclusif aux Autochtones de l'Alaska, cette loi soulève par rapport à la sécurité alimentaire des problèmes similaires à ceux que nous avons soulevés à propos de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*. Soulignons toutefois qu'il semble que peu d'allochtones pratiquent la chasse aux mammifères marins à des

reconnaissent des droits de chasse et de pêche de subsistance tant en faveur des Autochtones que des allochtones. Autrement dit, les droits d'accès aux ressources fauniques ne sont pas fondés sur l'ethnicité mais plutôt sur les besoins et les usages. En vertu de l'*ANILCA*<sup>2133</sup>, les allochtones qui pratiquent des activités de chasse et de pêche de subsistance<sup>2134</sup>, à l'instar des Autochtones, pourront jouir d'une priorité d'accès aux ressources fauniques, à la condition de se conformer aux critères établis par la loi et les règlements<sup>2135</sup>. Par exemple, en plus de devoir résider dans une région rurale de l'Alaska<sup>2136</sup>, une personne désirant bénéficier d'une priorité d'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance devra démontrer, entre autres critères, qu'elle vit dans une communauté au sein de laquelle sont pratiquées des activités de subsistance depuis une période significative et qu'elle recourt à des méthodes de chasse et de pêche caractéristiques des activités de subsistance<sup>2137</sup>.

Le régime de chasse et de pêche de l'Alaska, qui s'applique sur les terres publiques de l'état, prévoit une priorité similaire. Cette priorité bénéficie toutefois à toute personne résidant en Alaska et respectant les exigences prévues à l'*Alaska Game and Fish Code*<sup>2138</sup> et à ses règlements, peu importe qu'elle vive ou non en région rurale<sup>2139</sup>.

fins de subsistance en Alaska. Le régime d'exclusivité autochtone de la *MMPA* ne menacerait ainsi aucunement la sécurité alimentaire des allochtones.

<sup>&</sup>lt;sup>2133</sup> Ce régime s'applique sur les terres publiques fédérales en Alaska.

<sup>&</sup>lt;sup>2134</sup> En vertu de l'*ANILCA*, le terme « subsistance » désigne « [...] the customary and traditional uses by rural Alaska residents of wild, renewable resources for direct personal or family consumption as food, shelter, fuel, clothing, tools, or transportation; for the making and selling of handicraft articles out of nonedible byproducts of fish and wildlife resources taken for personal or family consumption; for barter, or sharing for personal or family consumption; and for customary trade. » (*ANILCA*, 16 U.S.C. § 3113).

Rappelons que l'un des objectifs de l'*ANILCA* est formulé comme suit: « [...] the continuation of the opportunity for subsistence uses by rural residents of Alaska, including both Native and non-Natives, on the public lands and by Alaska Natives on Native lands is essential to Native physical, economic, traditional and cultural existence and to non-Native physical, economic, traditional and social existence. » (*ANILCA*, 16 U.S.C. § 3111(1)).

<sup>&</sup>lt;sup>2136</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3101 c).

<sup>&</sup>lt;sup>2137</sup> 50 C.F.R. § 100.16 b).

<sup>&</sup>lt;sup>2138</sup> Alaska Stat., § 16.05.258.

<sup>&</sup>lt;sup>2139</sup> L'exigence de résidence en région rurale, qui était à l'origine aussi imposée par le régime de l'Alaska, fut déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême de l'Alaska dans *McDowell v. State*, précité, note 153. Sur le fonctionnement de la priorité aux usages des ressources à des fins de subsistance prévue par le régime de l'Alaska, voir *supra* Troisième partie: 1.2.1.

En plus de pouvoir bénéficier d'un accès prioritaire aux ressources, les allochtones qui comptent sur les ressources halieutiques et cynégétiques à des fins alimentaires ont la possibilité d'être représentés au sein des comités de cogestion créés en vertu de l'ANILCA et de l'Alaska Game and Fish Code<sup>2140</sup>. Ils peuvent ainsi faire valoir leurs préoccupations devant les autorités responsables de la gestion des ressources fauniques, ce qui distingue encore une fois leur situation de celle des personnes similairement situées au Nunavik. En effet, les comités de cogestion au Nunavik, dont le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage et le Comité de gestion des ressources fauniques pour la région marine du Nunavik, sont formés de représentants des groupes autochtones et de représentants des différents ordres de gouvernement<sup>2141</sup>. Les chasseurs et pêcheurs de subsistance allochtones ne bénéficient d'aucune voix particulière au sein de ces institutions. Bien que leur représentation dans le cadre de processus décisionnels susceptibles d'affecter leurs besoins de subsistance serait susceptible de favoriser la sécurité alimentaire, nous pensons qu'une telle modification aux systèmes de cogestion des ressources ne devrait en aucun cas diluer les pouvoirs des Inuit au sein des comités concernés. Par exemple, un représentant des intérêts des allochtones liés à la pêche et à la chasse de subsistance pourrait jouer un rôle consultatif au sein des comités, renforcé par une obligation imposée au comité d'évaluer les conséquences de ses décisions sur les chasseurs et pêcheurs de subsistance allochtones et de les motiver.

Somme toute, les régimes juridiques de l'Alaska tendent à être plus favorables que les régimes juridiques du Nunavik à la sécurité alimentaire des allochtones qui, comme les Inuit, consomment du poisson et du gibier à des fins de subsistance. Rappelons toutefois que nous avons sévèrement critiqué les systèmes de gestion des ressources fauniques en Alaska au regard des exigences de la sécurité alimentaire des Inuit<sup>2142</sup>. En effet, ces systèmes posent des menaces significatives à la capacité des Inuit d'accéder de façon durable à l'ensemble de la nourriture dont ils ont besoin, notamment en raison de leur

<sup>&</sup>lt;sup>2140</sup> ANILCA, 16 U.S.C. § 3115; Alaska Stat., § 16.05.260. Ces lois prévoient la représentation des chasseurs et des pêcheurs de subsistance, sans égard à leur origine ethnique.

<sup>2141</sup> Supra Troisième partie: 3.3.2142 Supra Troisième partie: 1.2.

insensibilité aux normes, aux besoins, aux traditions et aux pratiques des Inuit et de la compétition intense opposant les divers usagers des ressources fauniques.

Une partie de la solution à cette tension entre les exigences de la sécurité alimentaire et la reconnaissance des droits des Autochtones pourrait à notre avis se trouver dans les règles d'accès aux ressources menacées prévues à l'*ESA*<sup>2143</sup>. Cette loi prévoit une interdiction générale de prélever des espèces considérées menacées ou en voie de disparition. Toutefois, dans les cas où l'impératif de la conservation le permet, des droits spéciaux d'accès à ces ressources à des fins de subsistance sont reconnus en faveur des Autochtones *ainsi que des allochtones qui vivent de façon permanente dans les villages autochtones*<sup>2144</sup>. Les allochtones qui désirent se prévaloir de ces droits spéciaux d'accès sont cependant tenus de démontrer aux autorités gouvernementales compétentes qu'ils dépendent de la chasse et de la pêche à des fins alimentaires<sup>2145</sup>.

#### **CONCLUSION**

Nous pouvons conclure de notre étude des principaux régimes juridiques encadrant les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Inuit que les Nunavimmiut<sup>2146</sup>, par rapport aux Inuit de l'Alaska, jouissent dans l'ensemble de droits d'accès plus sécurisés aux ressources fauniques sur les terres publiques, et conséquemment d'une sécurité alimentaire accrue.

D'abord, les Inuit du Nunavik bénéficient de droits d'accès exclusifs ou prioritaires aux ressources fauniques sur l'ensemble de leurs territoires ancestraux, et ce tant à des fins personnelles, familiales, communautaires que commerciales<sup>2147</sup>. Ces droits spéciaux de chasse, de pêche et de piégeage, du moins formellement, protègent dans une large mesure les Inuit à l'encontre des usages concurrents des ressources fauniques, notamment des

<sup>&</sup>lt;sup>2143</sup> Supra Troisième partie: 1.2.3.

<sup>&</sup>lt;sup>2144</sup> ESA, 16 U.S.C. § 1539 (e)(1).

<sup>&</sup>lt;sup>2145</sup> ESA, 16 U.S.C. § 1539 (e)(1); 50 C.F.R. § 17.5.

<sup>&</sup>lt;sup>2146</sup> Soit les Inuit du Nunavik.

Les droits commerciaux des Inuit sont toutefois limités aux pêcheries, aux fourrures et, en vertu d'une convention complémentaire (la *CC12*), à certains mammifères, dont le caribou.

usages sportifs et commerciaux des allochtones. De surcroît, la sécurité alimentaire des Inuit du Nunavik est renforcée par le programme d'aide aux chasseurs inuit, lequel permet de couvrir, à même les fonds publics, une partie significative des dépenses encourues par certains chasseurs, et de mettre à la disposition des membres des communautés inuit une nourriture nutritive, comportant une grande valeur symbolique et aisément accessible.

Le pouvoir des autorités gouvernementales fédérale et provinciale de restreindre l'exercice de ces droits est en outre strictement encadré par la *CBJNQ* et par l'*ARTIN*, par les règles constitutionnelles du partage des compétences législatives ainsi que par la protection dont bénéficient les droits des Inuit issus d'accords de revendications territoriales en vertu des articles 35 et 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les droits des Inuit ne sauraient ainsi être éteints ou restreints unilatéralement ou encore contestés devant les tribunaux sur le fondement du droit constitutionnel à l'égalité. Ces droits bénéficient donc d'une garantie de permanence impérative à la sécurité alimentaire.

Les droits d'accès des Inuit de l'Alaska aux ressources fauniques sont en comparaison fort limités et vulnérables. D'entrée de jeu, à l'exception de régimes spéciaux tel celui applicable à la chasse aux mammifères marins, les Inuit ne jouissent d'aucun droit particulier d'accès aux ressources fauniques. Bien que les régimes de chasse et de pêche applicables en Alaska soient favorables à la sécurité alimentaire pour tous en reconnaissant aussi les besoins alimentaires des allochtones, ils sont à la source d'une compétition accrue entre les usages sportifs, commerciaux et de subsistance des ressources fauniques.

De plus, les droits de chasse et de pêche dont peuvent se prévaloir les Inuit sur les terres publiques de l'Alaska sont encadrés par un ensemble de restrictions réglementaires souvent jugées incompatibles avec les besoins et les perspectives des Autochtones, diminuant ainsi leur légitimité et leur effectivité. Ne bénéficiant d'aucun statut supra-législatif, ces droits de chasse et de pêche sont en effet susceptibles d'être unilatéralement restreints, sinon éteints, au gré de l'organe législatif qui les a créés. Aussi, tel que l'illustre l'affaire *McDowell v. Alaska*<sup>2148</sup>, ces droits font l'objet d'une opposition tenace de la part

<sup>&</sup>lt;sup>2148</sup> McDowell v. Alaska, précité, note 153.

des chasseurs sportifs et de leurs puissantes associations. Ces derniers ont d'ailleurs réussi, en se prévalant du droit formel à l'égalité en rapport à l'accès aux ressources naturelles consacré dans la constitution de l'Alaska, à obtenir que l'état ne puisse constitutionnellement distribuer les droits d'accès aux ressources fauniques sur le fondement de l'ethnicité ou du lieu de résidence.

Les régimes juridiques du Nunavik et de l'Alaska partagent toutefois quelques faiblesses du point de vue de la sécurité alimentaire. D'abord, l'immensité des territoires concernés et le caractère limité des ressources matérielles et humaines posent des obstacles à la mise en oeuvre des régimes encadrant les activités de chasse, de pêche et de piégeage, notamment en ce qui concerne la mobilisation d'un nombre suffisant d'agents de conservation de la faune pour assurer le respect des normes réglementaires. La sécurité alimentaire des Inuit pourrait en effet être menacée par la violation des règles impératives à la conservation durable de la faune, ou encore par la présence d'un tel nombre de braconniers que les droits spéciaux d'accès des Inuit s'avéreraient théoriques. Seule une recherche empirique menée sur le terrain pourrait toutefois nous permettre de nous prononcer sur l'effectivité des normes encadrant les activités de chasse et de pêche au Nunavik et en Alaska.

Le développement économique du territoire, de par ses impacts sur l'environnement et la faune, constitue une menace additionnelle à la sécurité alimentaire des Inuit tant au Nunavik qu'en Alaska. Le pouvoir des autorités gouvernementales de mener ou d'autoriser des activités de développement économique sur les territoires ancestraux des Inuit est cependant davantage circonscrit au Nunavik qu'en Alaska. Par exemple, dans l'éventualité d'un projet de développement sur les terres de catégorie II, la *CBJNQ* prévoit que les Inuit pourront obtenir, en lieu et place d'une compensation monétaire, des terres de remplacement d'une superficie égale aux terres mobilisées à des fins de développement. Bien qu'une telle possibilité ne soit pas idéale du point de vue de la sécurité alimentaire, particulièrement dans les cas où les terres offertes en remplacement ne sont pas aussi riches en ressources fauniques, elle permet néanmoins de perpétuer la capacité des Inuit d'accéder à long terme au territoire.

La *CBJNQ* et *l'ARTIN* garantissent en outre aux Inuit du Nunavik un rôle significatif dans les processus décisionnels concernant le développement du territoire du Nunavik, notamment par leur représentation obligatoire au sein des institutions responsables de l'examen et de l'évaluation des impacts environnementaux des projets de développement. Suivant les études existantes, l'expérience des Inuit au sein de ces institutions serait généralement positive. Bien que de tels processus d'examen et d'évaluation existent aussi en Alaska, aucune disposition législative ne prévoit la participation formelle des Autochtones et ces derniers n'y joueraient dans les faits qu'un rôle marginal.

En revanche, tant au Nunavik qu'en Alaska, la participation des Autochtones à la gestion des ressources fauniques, assurée par la présence d'institutions dites de « cogestion », est jugée déficiente par de nombreux chercheurs. Parmi les reproches souvent formulés à l'encontre de ces institutions se trouvent notamment la marginalisation des savoirs et des perspectives autochtones, l'insuffisance des ressources à la disposition des représentants autochtones, particulièrement à des fins de recherche, et la tendance des autorités gouvernementales, lesquelles conservent le pouvoir décisionnel ultime, de se montrer sensibles aux demandes formulées par les chasseurs et pêcheurs sportifs et commerciaux, souvent au détriment des intérêts des Autochtones. L'Alaska Whaling Commission échappe cependant à ces critiques et est souvent présentée comme un modèle de cogestion en raison du rôle central joué par les chasseurs inuit dans l'organisation de la chasse aux baleines boréales. Seuls les Inuit sont toutefois autorisés à chasser ces mammifères marins. Il reste ainsi à déterminer si un tel mécanisme de cogestion saurait être transplanté avec succès dans un contexte où s'affrontent les intérêts divergents de différents groupes d'usagers.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

[...] the means of subsistence of Indigenous Peoples nourishes our cultures, languages, social life, worldview, and especially our relationship with Mother Earth; [...] the denial of the Right to Food for Indigenous Peoples not only denies our physical survival, but also denies us our social organization, our cultures, traditions, languages, spirituality, sovereignty, and total identity; it is a denial of our collective indigenous existence.

Declaration of Atitlán, Guatemala, 17-19 avril 2002

Au mois d'avril 2002, les représentants de plusieurs peuples autochtones provenant de vingt-huit pays et d'organisations représentant leurs intérêts se rassemblèrent à Atitlán, au Guatemala, afin d'échanger à propos des difficultés vécues par les Autochtones en matière de sécurité et de souveraineté alimentaire<sup>2149</sup>. Dans la déclaration adoptée à l'issue de cette rencontre, il est notamment affirmé que la reconnaissance des droits des peuples autochtones à la terre, au territoire et aux ressources naturelles, ainsi que leur droit à l'autodétermination, est essentielle à la pleine réalisation de la sécurité alimentaire. La déclaration appelle ainsi les États au sein desquels vivent des peuples autochtones à reconnaître et à respecter les droits territoriaux des peuples autochtones et de mettre fin à leurs pratiques dommageables pour l'environnement. Il leur est en outre demandé de reconnaître et de soutenir les économies et les politiques alimentaires autochtones

Cette thèse portant sur les rapports entre les droits territoriaux des Inuit et la sécurité alimentaire s'inscrit au coeur des préoccupations à l'origine de la rencontre

Au sujet de cette rencontre internationale et pour consulter le texte de la *Déclaration d'Atitlán*, voir le site Internet de l'organisation International Treaty Council à l'adresse suivante, [en ligne] [http://www.treatycouncil.org/new page 5241224.htm] (août 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>2150</sup> *Id.*, articles 11 et 16 (dans la section des requêtes formulées au niveau international). Cette déclaration affirme que la « souveraineté alimentaire » constitue une condition de la sécurité alimentaire des peuples autochtones. La souveraineté alimentaire y est définie comme « [...] the right of Peoples to define their own policies and strategies for the sustainable production, distribution, and consumption of food, with respect for their own cultures and their own systems of managing natural resources and rural areas [...] ».

d'Atitlán. Elle partage d'ailleurs certains de ses postulats fondamentaux: d'abord, que les solutions durables à l'insécurité alimentaire des peuples autochtones doivent impérativement s'ancrer dans les cultures et les économies alimentaires locales. Ensuite, que le droit et les réformes juridiques sont appelés à jouer un rôle essentiel, bien que non prédominant, dans la réalisation de la sécurité alimentaire des peuples autochtones.

Aux fins de cette étude, la sécurité alimentaire est définie dans la perspective des droits de l'homme comme la capacité des êtres humains d'avoir accès en tout temps à une nourriture suffisante, saine, nutritive et culturellement acceptable, ainsi qu'aux moyens de se la procurer ou de la produire, dans le respect de la dignité humaine. Afin de cerner le rôle du droit dans la réalisation de la sécurité alimentaire des Inuit, il nous a d'abord fallu explorer la nature et le fonctionnement des cultures et des économies alimentaires inuit en mobilisant diverses disciplines des sciences sociales et de la science de la nutrition. Il ressort de cette démarche que les économies alimentaires inuit, souvent qualifiées d'« économies mixtes », reposent sur les interactions du marché et des activités liées à la «subsistance », dont la chasse, la pêche, la cueillette et le partage de leurs produits. La sécurité alimentaire des Inuit serait donc tributaire de leur capacité d'accéder en tout temps et de façon durable non seulement à des aliments sains et nutritifs sur le marché mais aussi à la terre et à la biodiversité à des fins de production alimentaire locale.

Pour analyser et comparer des régimes juridiques spécifiques dans la perspective de la sécurité alimentaire, nous avons dégagé, en nous inspirant de la littérature portant sur la sécurité alimentaire et le droit à une alimentation adéquate, un ensemble de principes directeurs de la protection juridique efficace et durable de l'accès des Inuit à la terre et aux ressources naturelles. Ces principes se rattachent essentiellement à deux vastes catégories de règles juridiques, soit les règles encadrant les droits fonciers et les droits d'accès aux ressources naturelles des peuples autochtones et celles portant sur la participation des peuples autochtones à la gouvernance du territoire et de ses ressources. Nous avons ensuite appliqué ces principes directeurs afin d'évaluer et de comparer les droits territoriaux des Inuit du Nunavik et de l'Alaska sous l'angle de la sécurité alimentaire.

Les instruments juridiques consacrant le règlement des revendications territoriales des peuples autochtones au Nunavik et en Alaska reposent sur des conceptions fort différentes de la justice dans les rapports contemporains entre l'État, la société majoritaire et les peuples autochtones. Ils comportent d'ailleurs leurs forces et leurs faiblesses respectives du point de vue de la sécurité alimentaire.

Le règlement des revendications territoriales des Inuit du Nunavik, traduit dans la *CBJNQ* et dans l'*ARTIN*, est fondé sur l'idée de la pérennité de la culture et des économies inuit et sur une approche communautaire de leurs droits fonciers<sup>2151</sup>. Nous avons conclu que ces accords de revendications territoriales garantissent dans l'ensemble aux Inuit des droits d'accès étendus et sécurisés à la terre et aux ressources fauniques à des fins de production alimentaire et, bien que dans une moindre mesure, de développement économique. Ils assurent en outre aux Inuit une certaine participation aux processus décisionnels relatifs à la gestion du territoire et des ressources naturelles susceptibles de comporter des impacts négatifs sur leurs économies alimentaires. Les droits des Inuit issus d'accords de revendications territoriales sont enfin dans une large mesure renforcés par la protection constitutionnelle dont ils bénéficient en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

En Alaska, avec l'adoption de l'*ANCSA*, le Congrès a plutôt fait le pari d'intégrer les Autochtones à l'économie capitaliste américaine et ainsi de hausser leur niveau de vie en transférant la pleine propriété de leurs terres ancestrales à des corporations à but lucratif, dont sont actionnaires les Autochtones de l'Alaska qui étaient déjà nés lors de l'adoption de la loi. En plus de contenir une disposition extinctive des droits ancestraux, l'*ANCSA* passe sous silence la question des droits de chasse et de pêche des Autochtones sur les terres publiques. Ainsi, de façon générale, les Inuit ne bénéficient d'aucun droit

<sup>&</sup>lt;sup>2151</sup> Voir généralement *CBJNQ*, « Philosophie de la Convention par monsieur John Ciaccia, membre de l'Assemblée nationale du Québec », p. XI à XXIII. Pour une critique sociologique des fondements de la *CBJNQ*, voir l'ouvrage de J.-J. SIMARD, *op. cit.*, note 81.

particulier d'accès aux ressources fauniques, à l'exception notable des mammifères marins et des oiseaux migrateurs<sup>2152</sup>.

Bien que certaines des corporations autochtones créées par l'ANCSA aient connu un vif succès durant la dernière décennie et cumulé des profits considérables dont ont grandement bénéficié leurs actionnaires autochtones, nous avons conclu que le régime de l'ANCSA comporte des garanties insuffisantes que les Inuit pourront accéder à long terme à leurs terres ancestrales de façon à assurer la viabilité de leurs économies alimentaires mixtes. D'abord, en dépit des modifications apportées à l'ANCSA afin de conférer une protection accrue aux corporations autochtones à l'encontre des créanciers et de la faillite, la sécurité foncière de ces corporations, voire leur existence même, est toujours largement tributaire des fluctuations des marchés, de l'économie et de la disponibilité à long terme des ressources non renouvelables sur lesquelles reposent plusieurs de leurs entreprises<sup>2153</sup>.

Ensuite, les droits de propriété des corporations autochtones bénéficient d'une protection supra législative inadéquate dans la perspective de la sécurité alimentaire. Les Cinquième et Quatorzième Amendements de la Constitution américaine garantissent aux corporations autochtones qu'elles pourront obtenir une juste compensation monétaire dans l'éventualité d'une expropriation. Ils ne permettent toutefois pas aux Inuit d'empêcher l'État d'exproprier des terres comportant une importance particulière aux fins de l'exercice d'activités de subsistance, ni plus généralement de préserver durablement l'intégrité des propriétés foncières inuit.

Les droits d'accès aux ressources halieutiques et cynégétiques dont peuvent se prévaloir les Inuit sur les terres du domaine public ne bénéficient pour leur part d'aucune protection supra législative. Ils sont donc vulnérables aux actions unilatérales des autorités gouvernementales incompatibles avec leurs normes juridiques, leurs coutumes, leurs

<sup>2152</sup> Soulignons que compte tenu de l'importance de plusieurs espèces de ces mammifères et oiseaux pour l'alimentation des Inuit, ces dispositions législatives restent fort significatives pour la sécurité alimentaire.

Par exemple, de nombreuses entreprises de l'Arctic Slope Corporation et de NANA Corporation se spécialisent dans des activités liées à l'exploitation pétrolière et minière. Au sujet des activités de ces deux compagnies, voir, [en ligne] [http://www.asrc.com/companies/companies.asp] (août 2008) et [en ligne] [http://www.nana.com/] (août 2008).

croyances et leurs besoins. Il est d'ailleurs souvent reproché aux autorités responsables de la gestion de la faune en Alaska de ne pas suffisamment tenir compte de la perspective autochtone dans l'élaboration de leurs règlements de chasse et de pêche, en plus d'être indûment sensibles aux intérêts des chasseurs et des pêcheurs sportifs et commerciaux.

Au terme de notre thèse, nous pouvons donc affirmer que les accords de revendications territoriales conclus par les Inuit du Nunavik et les gouvernements du Canada et du Québec sont généralement davantage compatibles avec les exigences de la sécurité alimentaire que les régimes juridiques encadrant les droits territoriaux des Inuit de l'Alaska. Cette conclusion doit cependant être assortie de sérieuses nuances, le régime juridique du Nunavik souffrant aussi de faiblesses significatives du point de vue de la sécurité alimentaire.

La principale de ces faiblesses découle du rôle insuffisant dévolu aux Inuit dans la gouvernance du territoire et des ressources naturelles. Les Nunavimmiut, bien que représentés au sein des institutions responsables de l'examen et de l'évaluation des impacts environnementaux du développement et de la gestion des ressources fauniques, n'ont qu'une maîtrise limitée du devenir du territoire du Nunavik, dont la majeure partie est intégrée au domaine public provincial. En vertu de la *CBJNQ*, le Québec jouit en effet de l'autorité ultime en matière de gestion des ressources fauniques et d'aménagement et de développement économique des terres domaniales. Sur les terres appartenant aux Inuit en vertu de la *CBJNQ*, soit les terres de catégorie I, le gouvernement fédéral jouit en outre de vastes pouvoirs d'expropriation susceptibles, du moins formellement, de poser une menace à l'intégrité des terres inuit.

Soulignons que la mise en place d'un gouvernement autonome public pour la région du Nunavik, faisant présentement l'objet de négociations entre les gouvernements du Québec et du Canada et la Société Makivik, permettra peut-être de remédier substantiellement à ces lacunes, dans la mesure où l'entente finale reconnaît à ce gouvernement des pouvoirs étendus et effectifs sur les terres et les ressources du Nunavik. Suivant le rapport de la Commission du Nunavik, dont les parties pourront s'inspirer dans

la négociation des pouvoirs du futur gouvernement régional<sup>2154</sup>, l'exploitation des ressources naturelles du Nunavik devrait être soumise à l'accord préalable de l'Assemblée du Nunavik, favorisant ainsi des débats publics transparents sur le devenir du territoire du Nunavik<sup>2155</sup>. Les projets de développement devraient de plus faire l'objet d'un processus paritaire d'autorisations administratives et de permis au sein duquel siégeraient des représentants du Québec et du Nunavik<sup>2156</sup>. Les autorités gouvernementales du Nunavik, en collaboration avec les communautés locales, exerceraient en outre des pouvoirs significatifs en matière de gestion des ressources fauniques et d'évaluation environnementale des projets de développement<sup>2157</sup>.

Abstraction faite de ce projet de gouvernement régional, mentionnons que la sécurité foncière des Inuit, et par conséquent leur sécurité alimentaire, bénéficierait d'un encadrement plus strict du pouvoir du gouvernement fédéral d'exproprier des terres de catégorie I à des fins d'intérêt public et du droit de la province de « développer » les terres de catégorie II et III<sup>2158</sup>. Le fait que le pouvoir d'expropriation du fédéral n'ait encore posé aucune menace concrète à la sécurité foncière des Inuit ne doit pas laisser présumer qu'il en sera ainsi à l'avenir. Par exemple, les conflits concernant la souveraineté sur l'Arctique et le passage du Nord-Ouest, lequel de l'avis des spécialistes deviendra navigable tout au long de la saison estivale d'ici quelques décennies par les effets du réchauffement planétaire, pourraient inciter le gouvernement canadien à exercer une présence accrue dans ses territoires arctiques, au moyen notamment d'une présence militaire plus imposante et par la construction d'infrastructures<sup>2159</sup>. En conséquence, la simple existence d'un pouvoir

215

Voir l'article 2.4 de l'*Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du Gouvernement régional du Nunavik, op. cit.*, note 660.

<sup>&</sup>lt;sup>2155</sup> Selon la recommandation 15.1 du rapport de la Commission du Nunavik, « [t]oute exploitation des ressources naturelles du Nunavik, notamment l'exploration et l'exploitation minière, les projets hydroélectriques (y compris les études de faisabilité et autres démarches de cette nature), les zones protégées, les ressources fauniques et l'environnement, sera soumise à l'accord préalable de l'Assemblée du Nunavik. » (COMMISSION DU NUNAVIK, *op. cit.*, note 198, p. 42). Reste à savoir si un tel droit de veto régional sera intégré à l'entente finale, considérant qu'une telle mesure serait sans précédent.

<sup>&</sup>lt;sup>2157</sup> Sur les recommandations de la Commission concernant la gouvernance du territoire et des ressources naturelles, voir généralement COMMISSION DU NUNAVIK, *op. cit.*, note 198, aux p. 40 et suivantes. <sup>2158</sup> Ce pouvoir est confirmé par l'article 7.1.13 de la *CBJNQ*.

<sup>&</sup>lt;sup>2159</sup> Depuis 2006, en effet, le gouvernement Harper, dans la mise en oeuvre de sa politique de défense de la souveraineté canadienne sur l'Arctique, a orchestré des opérations d'envergure par les Forces canadiennes dans ses régions les plus septentrionales. Sur la politique du gouvernement Harper dans l'Arctique, voir [en

général d'expropriation des terres communautaires inuit en faveur du Canada constitue à notre avis une menace à la sécurité foncière des Inuit.

Mentionnons, parmi les correctifs envisageables, la négociation d'un protocole obligatoire de consultation et d'accommodement des Inuit applicable à toute expropriation de terres de catégorie I ou développement des terres de catégorie II et III qui serait susceptible de minimiser les impacts des actions gouvernementales sur l'économie alimentaire des Inuit. La sécurité alimentaire des Inuit pourrait d'ailleurs être expressément mentionnée à titre d'objectif du processus de consultation et d'accommodement. Le pouvoir d'expropriation du fédéral serait aussi plus favorable à la sécurité alimentaire si la possibilité pour les Inuit d'obtenir des terres de remplacement en lieu et place d'une compensation financière était expressément prévue par la *CBJNQ*<sup>2160</sup>. Ce pouvoir pourrait en outre être encadré par l'imposition d'une limite à la superficie des terres de catégorie I susceptibles d'être l'objet d'une expropriation<sup>2161</sup>.

La *CBJNQ* devrait également être modifiée afin d'y intégrer des mécanismes de règlement des différends accessibles, efficaces et obligatoires, telle une procédure d'arbitrage, dans l'éventualité de conflits avec les gouvernements du Québec et du Canada<sup>2162</sup>. Des litiges sont notamment susceptibles de survenir quant à l'interprétation des termes vagues qui encadrent les pouvoirs gouvernementaux d'expropriation et le droit de développer, dont l'« avantage direct » procuré aux Inuit par un service public<sup>2163</sup> et les

ligne] [http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2096] (septembre 2008). L'un des principaux enjeux derrière le débat de la souveraineté sur l'Arctique est le contrôle sur les ressources minérales, notamment le pétrole et le gaz naturel, qui seront rendues accessibles par la fonte des glaces. L'exploitation de ces ressources, ainsi que l'intensification de la circulation maritime, constitueront une menace de premier ordre à la sécurité alimentaire des Inuit.

L'obtention de terres de remplacement est envisagée dans l'éventualité d'une expropriation par la *province* de terres de catégorie I pour la mise en place de servitudes publiques (*CBJNQ*, article 7.1.10). Rappelons toutefois qu'une telle possibilité ne constitue pas une panacée du point de vue de la sécurité alimentaire. En effet, les terres offertes en remplacement des terres expropriées ne comporteront pas nécessairement les mêmes qualités que les terres initialement sélectionnées par les Inuit pour l'exercice de leurs activités de subsistance ou pour des fins de développement.

L'article 12.4.10 de l'*ARTIN* exprime une telle limite sous forme d'un pourcentage, interdisant à l'autorité expropriante d'exercer ses droits dans tous les cas où 12 % de l'ensemble des terres inuit dans la région marine du Nunavik a déjà été exproprié et l'est toujours.

<sup>&</sup>lt;sup>2162</sup> Une telle procédure fut établie dans le chapitre 24 de l'*ARTIN*.

<sup>&</sup>lt;sup>2163</sup> *CBJNO*, article 7.1.10 B).

notions d'« empêchement »<sup>2164</sup>, d'« incompatibilité matérielle »<sup>2165</sup> et de « conflits déraisonnables »<sup>2166</sup>, qui conditionnent dans une grande mesure la capacité des Inuit d'exercer à long terme leurs activités de subsistance sur leurs territoires ancestraux<sup>2167</sup>.

La sécurité alimentaire des Inuit, tant au Nunavik qu'en Alaska, serait également favorisée par l'adoption de mesures renforçant leur participation aux processus décisionnels susceptibles de comporter des impacts négatifs sur leurs économies alimentaires, dont ceux qui encadrent le développement économique du territoire et la gestion des ressources fauniques. Il est entendu toutefois que le droit à lui seul ne saurait remédier à la participation déficiente des Inuit à la gouvernance du territoire et de ses ressources. Par exemple, la reconnaissance expresse dans un accord de revendications territoriales, ou dans une loi, de l'obligation de tenir compte des savoirs traditionnels autochtones dans les décisions concernant le développement du territoire ou la gestion des ressources faunique ne garantit en rien que ces savoirs seront considérés à leur juste valeur ou adéquatement intégrés au processus décisionnels<sup>2168</sup>.

Certaines réformes favoriseraient néanmoins une participation plus effective des Inuit à la gestion du territoire et des ressources naturelles. Ainsi, la *CBJNQ* pourrait associer plus étroitement les chasseurs et pêcheurs inuit à la gestion des ressources fauniques, au moyen par exemple d'associations locales de chasseurs et de pêcheurs exerçant un rôle formel dans le processus réglementaires, de concert avec le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage<sup>2169</sup>. Les associations locales pourraient de plus être chargées de la responsabilité d'appliquer les lois et les règlements de chasse et de pêche et de sanctionner leurs violations.

Nous sommes conscients des difficultés inhérentes à cette dernière proposition considérant la petite taille des collectivités inuit et les rapports étroits qui unissent leurs

<sup>&</sup>lt;sup>2164</sup> *CBJNQ*, article 7.2.3.

<sup>&</sup>lt;sup>2165</sup> *CBJNQ*, article 24.3.5 et 24.3.6.

<sup>&</sup>lt;sup>2166</sup> *CBJNQ*, article 7.2.5 a).

<sup>&</sup>lt;sup>2167</sup> G. OTIS, op. cit., note 784, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>2168</sup> Voir notamment P. NADASDY, op. cit., note 354; E.J. PETERS, « Views », loc. cit., note 1612; M.G. STEVENSON, loc. cit., note 355.

<sup>&</sup>lt;sup>2169</sup> Il pourrait s'agir des associations locales de chasseurs créés par l'*ARTIN*.

membres. Certains pourraient penser que des agents locaux de protection de la faune ne seraient pas en mesure d'appliquer de façon juste et impartiale les normes de conservation des ressources. L'expérience de cogestion de la chasse à la baleine boréale en Alaska fournit toutefois un précédent intéressant d'un système décentralisé et efficace d'application des règles de conservation de la faune sur le plan communautaire. Suivant ce système, exception faite des quotas fixés par la Commission baleinière internationale et imposés au niveau national par l'administration fédérale, la gestion de la chasse revient en principe aux associations locales de capitaines de baleinières. Ce système de cogestion jouirait d'une grande légitimité aux yeux des chasseurs inuit, tendant ainsi à favoriser le respect des quotas et des règlements et ainsi la conservation des baleines<sup>2170</sup>. On peut toutefois se demander dans quelle mesure ce système de cogestion pourrait être transposé avec succès à la gestion d'autres espèces. En effet, il n'est pas exclu que le caractère communautaire de la chasse de cet immense mammifère marin soit de nature à faciliter la sanction locale de la violation des règles de conservation et la dénonciation des délinquants.

Tous les systèmes de cogestion des ressources fauniques en Alaska ne fonctionnent toutefois pas aussi bien que celui encadrant la chasse aux baleines boréales. Il en est ainsi des conseils régionaux de gestion des ressources fauniques créés par l'*ANILCA* et par les lois de l'Alaska, au sein desquels les perspectives et les savoirs autochtones seraient largement marginalisés. La résolution des problèmes vécus au sein de ces institutions repose largement sur des facteurs non juridiques, au premier chef sur la transformation des rapports entre les Autochtones et les représentants de l'État au sein de ces institutions et le développement d'une relation de confiance et de respect mutuels.

Certaines modifications pourraient malgré tout être apportées à l'ANILCA et aux lois de l'Alaska afin de garantir aux Autochtones un rôle accru dans la gestion des ressources fauniques. D'abord, ces lois pourraient être modifiées de façon à garantir aux Autochtones un nombre significatif de sièges au sein des comités régionaux responsables de la gestion des ressources fauniques sur les terres publiques en Alaska. Elles pourraient

<sup>&</sup>lt;sup>2170</sup> Voir notamment H.P. HUNTINGTON, op. cit., note 336, p. 110 à 115.

également offrir aux représentants autochtones la possibilité de s'exprimer dans leur langue maternelle ou de recourir à des services de traduction fournis par l'État. L'Alaska pourrait de plus renforcer la participation des Inuit à la gestion des ressources fauniques en déléguant aux gouvernements régionaux de type municipal (les « boroughs ») des pouvoirs accrus dans la réglementation des activités de chasse et de pêche sur leur territoire. À leur tour, les boroughs pourraient reconnaître un rôle significatif aux communautés locales et aux usagers des ressources fauniques dans le système de gestion des ressources.

La maîtrise par les peuples autochtones de l'Alaska de leurs territoires ancestraux et des ressources qui s'y trouvent pourrait aussi être renforcée par une loi du Congrès déclarant, en réponse à la décision de la Cour suprême dans *Native Village of Venetie*<sup>2171</sup>, que les terres transférées aux corporations autochtones en vertu de l'*ANCSA* constituent des « *Indian country* » au sens de la loi fédérale<sup>2172</sup>. Une telle mesure permettrait aux gouvernements tribaux, lesquels représentent l'ensemble des membres des communautés autochtones et non seulement les actionnaires des corporations autochtones, de réglementer dans une grande mesure les activités de chasse et de pêche sur leurs territoires ainsi que l'affectation et l'usage des terres<sup>2173</sup>.

Aux faiblesses des régimes juridiques de l'Alaska concernant la participation des Autochtones à la gouvernance du territoire et des ressources naturelles s'ajoute la grande vulnérabilité des droits d'accès des Inuit à la terre et aux ressources fauniques, lesquels peuvent être unilatéralement restreints ou éteints par les autorités publiques compétentes. Au Nunavik, de telles menaces à la sécurité alimentaire des Inuit ont été considérablement amenuisées par la reconnaissance constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones. Il serait toutefois à notre avis peu réaliste de proposer la transplantation d'une telle mesure constitutionnelle dans le contexte américain, le statut juridique des peuples autochtones au Canada constituant le résultat d'une trajectoire historique et politique singulière.

<sup>&</sup>lt;sup>2171</sup> Alaska v. Native Village of Venetie, précité, note 748.

<sup>&</sup>lt;sup>2172</sup> Voir 18 U.S.C. § 1151 (2000).

<sup>&</sup>lt;sup>2173</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, *op. cit.*, note 32, p. 309 à 312; D.H. GETCHES, C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, *op. cit.*, note 561, p. 377 à 388, 844 à 856.

Certaines réformes juridiques permettraient néanmoins de sécuriser davantage l'accès des Inuit aux ressources fauniques sur les terres publiques de l'Alaska. D'abord, afin de réduire la complexité inouïe du système de gestion des ressources fauniques en Alaska, il s'imposerait d'unifier les systèmes de gestion fédéral et étatique en modifiant a constitution de l'Alaska de façon à permettre à l'état de se conformer aux prescriptions de l'*ANILCA*. Une telle mesure ne serait cependant favorable à la sécurité alimentaire que si les autorités responsables de l'Alaska faisaient preuve d'une sensibilité accrue aux besoins et aux perspectives des Autochtones<sup>2174</sup>.

Une telle modification constitutionnelle paraissant peu probable compte tenu de l'échec des projets antérieurs de réforme et du climat politique actuel<sup>2175</sup>, le Congrès pourrait s'appuyer sur ses pouvoirs et responsabilités à l'égard des peuples autochtones afin de leur reconnaître des droits spéciaux d'accès aux ressources fauniques à des fins de subsistance. Une telle mesure pourrait protéger les Autochtones qui chassent et pêchent à des fins de subsistance à l'encontre de la compétition posée par les usages sportifs et commerciaux des ressources fauniques. Elle éliminerait de plus la menace à la sécurité alimentaire des Autochtones posée par le fait que les droits de subsistance reposent présentement sur le caractère « rural » d'une région, lui-même tributaire des changements démographiques, économiques et structurels sur lesquels les Autochtones n'exercent que peu de contrôle.

Du point de vue de la sécurité alimentaire, la reconnaissance de droits de chasse et de pêche spéciaux aux Autochtones ne doit cependant pas faire abstraction des besoins des allochtones dont l'alimentation repose aussi significativement sur les ressources fauniques, pour des motifs tant économique que culturel et symbolique. Pour ce faire, il serait possible d'étendre une éventuelle priorité autochtone d'accès aux ressources fauniques aux allochtones qui, vivant dans une région où les Autochtones bénéficient d'une priorité

<sup>2174</sup> D.S. CASE et D.A. VOLUCK, op. cit., note 32, p. 299 à 302.

La Gouverneure de l'Alaska, Madame Sarah Palin, à l'instar de son prédécesseur, le Gouverneur Murkowski, s'opposent à une telle mesure. Voir, [en ligne] [http://www.palinforgovernor.com/issues.html] (août 2008).

d'accès aux ressources à des fins de subsistance, pourraient démontrer, suivant un ensemble de critères compatibles avec les exigences de la sécurité alimentaire, une dépendance réelle aux aliments du terroir<sup>2176</sup>.

À cet égard, nous avons conclu que les régimes de la *CBJNQ* et de l'*ARTIN*, qui reconnaissent des droits exclusifs ou prioritaires d'accès aux ressources fauniques aux seuls Inuit du Nunavik, sont incompatibles avec la sécurité alimentaire des allochtones qui se trouvent dans une telle situation. Au Nunavik, les corporations foncières inuit, qui possèdent déjà le pouvoir d'autoriser des non-bénéficiaires de la *CBJNQ* à chasser et à pêcher sur les terres de catégorie I et II à des fins sportives, pourraient établir un ensemble de critères afin que les allochtones qui comptent sur les ressources fauniques à des fins alimentaires puissent bénéficier automatiquement de droits de chasse et de pêche prioritaires, au même titre que les Inuit. Les non-bénéficiaires assujettis à ce processus décisionnel devraient pouvoir bénéficier de voies de recours efficaces et accessibles devant des autorités indépendantes et impartiales dans l'éventualité où elles s'estimaient privées arbitrairement du droit de récolter la nourriture dont ils ont besoin. Enfin, avec l'accord des Inuit, il serait possible de modifier la *CBJNQ* et l'*ARTIN* afin que les droits des non-bénéficiaires liés à leur sécurité alimentaire, et les pouvoirs des autorités inuit d'autoriser leurs activités de chasse et de pêche, soient expressément reconnus et encadrés.

Nous pensons donc que l'adoption de mesures concernant la sécurité alimentaire des non-bénéficiaires vivant de façon permanente au Nunavik devrait toutefois être précédée d'une étude visant à établir un portrait de leur situation socioéconomique et culturelle et de leurs habitudes et besoins alimentaires. Une telle étude pourrait également identifier les obstacles que doivent affronter ces personnes dans l'accès à la nourriture dont elles ont besoin et ensuite proposer des moyens adéquats pour y remédier<sup>2177</sup>.

Cette thèse nous aura permis de mieux cerner les rapports entre les droits territoriaux des peuples autochtones et la sécurité alimentaire dans le contexte particulier

À notre connaissance, une telle étude n'existe pas.

<sup>&</sup>lt;sup>2176</sup> Voir par exemple le modèle proposé par l'*Endangered Species Act of 1973*, précité, note 1096 (16 U.S.C. 8 1539)

des économies alimentaires inuit. Elle ne prétend toutefois pas considérer tous les facteurs juridiques susceptibles d'avoir un impact sur la sécurité alimentaire des Inuit. À l'heure des changements climatiques, de la réduction de la biodiversité et de la contamination de la chaîne alimentaire arctique, soulignons particulièrement le rôle de premier ordre qu'est appelé à jouer le droit de l'environnement et la participation des peuples autochtones à son développement et sa mise en oeuvre dans la réalisation de la sécurité alimentaire et du développement durable<sup>2178</sup>.

Notre analyse formelle des régimes juridiques du Nunavik et de l'Alaska gagnerait en outre à être complétée par une étude portant sur l'effectivité des droits d'accès des Inuit au territoire et à ses ressources dans la perspective de la sécurité alimentaire. Une telle étude, qui exigerait un travail de terrain au sein de communautés inuit, nous permettrait d'identifier les problèmes actuels et réels d'effectivité du droit affectant la sécurité alimentaire des Inuit et de concevoir des solutions susceptibles d'y remédier. Enfin, il nous serait possible de poursuivre cette étude en explorant davantage la notion de « souveraineté alimentaire », de plus en plus présent dans les discussions portant sur la production et le commerce alimentaire en contexte autochtone. Parmi les questions méritant d'être approfondies se trouve celle de la signification du terme « souveraineté » dans le discours de souveraineté alimentaire et de ses liens avec le droit à l'autodétermination des peuples autochtones, dans l'esprit de la Déclaration d'Atitlán.

Nous conclurons en soulignant que les juristes ne doivent pas surestimer leur rôle dans la réalisation de la sécurité alimentaire des peuples autochtones. En effet, la pauvreté généralisée au sein des communautés autochtones, les problèmes de santé qui les affligent, les obstacles au développement économique de leurs collectivités et la disponibilité insuffisante d'aliments frais et nutritifs sur les marchés éloignés des centres urbains et d'informations en matière de nutrition, requièrent des solutions qui dépassent largement le champ du droit. Nous espérons toutefois qu'une sensibilité accrue des juristes et des décideurs à l'enjeu de la sécurité alimentaire favorisera l'avènement de régimes juridiques plus respectueux de la singularité des économies alimentaires autochtones.

<sup>&</sup>lt;sup>2178</sup> À ce sujet, voir P. HALLEY, *loc. cit.*, note 423.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **TEXTES INTERNATIONAUX**

Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, dans SECRÉTARIAT DU GATT, Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : textes juridiques, Genève, 1994

Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992. R.T. Can. 1994 n°2, 32 I.L.M. 289 (entrée en vigueur: 1<sup>er</sup> janvier 1994) [ALENA]

Charte de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, publiée dans Textes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, volume 1, Édition 2000, [en ligne] [http://www.fao.org/DOCREP/003/X8700F/X8700F00.HTM] (avril 2008)

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 nº 7

Convention Between the United States of America and Mexico for the Protection of Migratory Birds and Game Mammals, Feb. 7, 1936, U.S.-Mex. Art. 11, 50 Stat. 1311, 1313

Convention Between the United States and Great Britain for the Protection of Migratory Birds, Aug. 16, 1916, U.S. Gr. Brit. Art. II, 39 Stat. 1702, 1703 (signée par la Grande-Bretagne au nom du Canada)

Convention sur la biodiversité biologique, 5 juin 1992, 31 I.L.M. 818

Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction, Nations Unies, (1976) 993 Recueil des traités 272 [CITES]

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, A/Rés./34/180 du 18 décembre 1969

Conservation of Migratory Birds and Their Environment, Nov. 19, 1976, U.S.-U.S.S.R., art. II, 29 U.S.T. 4647

Convention sur la règlement de la chasse à la baleine, Nations Unies (1953) 161 Recueil des traités, 72

Convention relative aux droits de l'enfant, A/Rés./44/25 du 20 novembre 1989

Convention relative aux peuples indigènes et tribaux, Organisation internationale du travail, Bulletin officiel, vol. LXXII, Série A, n°2, 27 juin 1989, p. 63-74

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 221, S.T.E. 5

Convention de Stockholm relative aux polluants organiques persistants, 40 I.L.M. 532, 22 mai 2001

Déclaration sur le droit au développement, A/Rés./2106A du 4 décembre 1986

Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, Sommet mondial pour le développement durable, 4 septembre 2002, doc. NU A/CONF.199/10 (2002)

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Rés. AG 61/295, Doc. Off. AGNU, 61<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/61/295 (2007)

Déclaration et programme d'action de Vienne, Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Vienne, 14-25 juin 1993, UN A/Conf.157/23, 12 juillet 1993

Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social, A/Rés./2542 du 11 décembre 1969

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 13 juin 1992, doc. NU A/CONF.151/26 (1992)

Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 13-17 novembre 1996, [en ligne] [http://www.fao.org/WFS/index fr.htm] (juillet 2008)

Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme, adoptée à la Neuvième conférence internationale Américaine, Bogota, 1948, [en ligne] [http://www.cidh.org/Basicos/French/b.declaration.htm] (avril 2008)

Déclaration universelle des droits de l'Homme, Rés. AG 217 (III), Doc. Off. AGNU, 3<sup>e</sup> sess., supp. n°13, Doc. NU A/810 (1948)

Déclaration universelle pour l'élimination de la faim et de la malnutrition, adoptée lors de la Conférence mondiale de l'alimentation, Rome, 16 novembre 1974, [en ligne] [http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/69 fr.htm] (juillet 2008)

Engagement international sur la sécurité alimentaire mondiale, adopté par la résolution 3/74 de la Conférence de la FAO, novembre 1973

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 R.T.N.U. 171, art. 9-14, R.T. Can., 1976 n°47, 6 I.L.M. 368

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 19 décembre 1966, 171, art. 9-14, R.T. Can. 1976 n°47, 6 I.L.M. 368

Protection of Birds and Their Environment, Mar. 4, 1972, U.S.-Japan, art. III, 25 U.S.T. 3329

Protocol Amending the 1916 Convention for the Protection of Migratory Birds, Dec. 14, 1995, U.S.-Can., art. II, para. 4, S. Treaty Doc. No. 23-36

### **AUTRES DOCUMENTS INTERNATIONAUX**

- FAO, Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées à la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO, Rome, Novembre 2005, p. 17 et 18 [en ligne] [http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825f/y9825f00.htm] (juillet 2008)
- FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006. Éradiquer la faim dans le monde bilan 10 ans après le Sommet mondial de l'alimentation*, [en ligne] [http://www.fao.org/docrep/009/a0750f/a0750f00.htm] (juillet 2008)
- FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2000. L'insécurité alimentaire: la faim au quotidien et la crainte permanente de la famine*, [en ligne] [http://www.fao.org/docrep/x8200f/x8200f00.htm] (juillet 2008)
- FAO, « La FAO et les régimes fonciers », dans FAO, *Réforme agraire, Colonisation et Coopérative agricole*, Rome, 2003/2, [en ligne] [http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t00.htm] (avril 2008)
- FAO, *Le régime foncier et le développement rural*, FAO Études sur les régimes fonciers no. 3, Rome, 2003, [en ligne] [http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307f/Y4307f00.HTM] (avril 2008)
- FAO, Extraits des instruments et déclarations internationaux et régionaux et d'autres textes d'autorité concernant le droit à l'alimentation, Rome, FAO Études législatives, 1999
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no. 12, Le droit à une nourriture suffisante (art. 11), Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/1999/5, [en ligne] [http://documents.un.org/mother.asp] (avril 2008)
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Application du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no. 14, Le droit au meilleur état

de santé susceptible d'être atteint (art. 12), Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, E/C.12/2000/4, [en ligne] [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.Fr?OpenDocument] (avril 2008)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no. 3, La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1 du Pacte)), Conseil économique et social, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, E/1991/23, [en ligne] [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observation+generale+3.Fr?OpenD ocument] (avril 2008)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Droits de l'homme et questions autochtones : rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, Mission au Canada, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2005/88/Add.3 (2005)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Droits de l'homme et questions autochtones: rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, M. Rodolfo Stavenhagen, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2003/90

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones: rapport final de M. José Martinez Cobo, Rapporteur spécial, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, vol. V

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones: rapport final de M. Miguel Alfonso Martinez, Rapporteur spécial, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1999/20

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Les peuples autochtones et leur relation à la terre: document de travail final établi par le Rapporteur spécial, Mme Erica-Irène A. Daes, Conseil Économique et Social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2000/25

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Prévention de la discrimination. Prévention de la discrimination et protection des peuples autochtones. Souveraineté permanente des peuples autochtones sur les ressources naturelles, Rapport final du Rapporteur spécial, Mme Erica-Irene A. Daes, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/Sub.2/2004/30

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: rapport présenté au Comité des droits de l'homme des Nations Unies par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler*, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 7<sup>ème</sup> Session, A/HRC/7/5, 10 janvier 2008, [en ligne] [http://www.righttofood.org/new/PDF/CHR2008.pdf] (avril 2008)

ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES, Rapport de la Conférence mondiale de l'alimentation, Rome, 5-16 novembre 1974, New York, 1975

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Le droit à l'alimentation: rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Assemblée générale des Nations Unies, 60<sup>ème</sup> Session, A/60/350, 12 septembre 2005, [en ligne] [http://www.righttofood.org/A60350.pdf] (avril 2008)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Le droit à l'alimentation : rapport présenté à la Commission des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Commission des droits de l'Homme, 9 février 2004, E/CN.4/2004/10, [en ligne] [http://www.righttofood.org/new/PDF/ECN4200410.pdf] (août 2008)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Le droit à l'alimentation: rapport présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Assemblée générale des Nations Unies, 56<sup>ème</sup> Session, A/56/210, 23 juillet 2001, [en ligne] [http://www.righttofood.org/new/PDF/A56210.pdf] (juillet 2008)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU), Le droit à l'alimentation : rapport présenté à la Commission des droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2002/58, 10 janvier 2002, [en ligne] [http://www.righttofood.org/new/PDF/ECN4200258.pdf] (août 2008)

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Le droit à une alimentation suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim*, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1999/12

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Le droit à une alimentation suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim*, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, E/CN.4/Sub.2/1998/9

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, Droits économiques, sociaux et culturels. Le droit à l'alimentation. Additif. Mission en Mongolie: rapport présenté à la Commission des

droits de l'homme par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, Commission des droits de l'homme, E/CN.4/2005/47/Add.2

### TABLE DE LA LÉGISLATION CITÉE

# TEXTES CONSTITUTIONNELS, LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES CANADIENS

Acte concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord, nord-est de la province de Québec, S.C. 1898, 61 Vict., c. 3

Acte de la Terre de Rupert, 1868, 31 & 32 Vic., ch. 105 (R.-U.)

Charte canadienne des droits et libertés, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.), également reproduite à L.R.C. 1985, app. II, n°44

Code civil du Québec, L.R.Q. c. C-1991

Convention sur le transfert des ressources naturelles de 1930 (Loi constitutionnelle de 1930), 20 & 21 Geo. V, c. 26 (R.U.), également reproduite à L.R.C. 1985, app. II, n°26

Décret en Conseil sur la terre de Rupert et le Territoire du Nord-Ouest, S.R.C. 1970, App. II, No. 9

Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, L.C. 1994, c. 22

Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada, L.C. 2002, c. 18

Loi sur les aliments et les drogues, L.R.C. 1985, c. F-27

Loi sur les autochtones Cris, Inuit et Naskapis et d'autres dispositions législatives, L.R.Q. c. A-33.1

Loi canadienne sur l'évaluation environnementale, L.C. 1992, c. 37

Loi sur les compagnies du Québec, L.R.Q. c. C-38

Loi concernant l'agrandissement du territoire de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, S.Q. 1912, Geo. V., c. 7 (R.-U.)

Loi concernant la délimitation des frontières nord-ouest, nord et nord-est de la province de Québec, S.Q. 1898, 61 Vict., c. 6

Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune, L.R.Q. c. C-61.1

Loi sur la conservation du patrimoine naturel, L.R.Q. c. C-61.01

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, c. 11 (R.-U.), également reproduite à L.R.C. 1985, app. II, n°44

Loi sur les Cris-Naskapis (du Québec), L.R.C. 1985, c. 46

Loi sur la défense nationale, L.R.C. 1985, ch. N-5

Loi sur le développement de la pêche, L.R.C. 1985, c. F-21

Loi sur le développement de la Région de la Baie James, L.R.Q. c. D-8 (abrogée le 1<sup>er</sup> avril 2002)

Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec, L.R.Q. c. D-13.1

Loi à l'effet d'étendre les frontières de la province de Québec par l'annexion de l'Ungava, S.C. 1912, 2 Geo. V, c. 45

Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, L.R.C. 1985, c. C-38

Loi sur les espèces menacées ou vulnérables, L.R.Q. c. E-12.01

Loi sur les espèces en péril, L.C. 2002, c. 29

Loi sur les espèces sauvages du Canada, L.R.C. 1985, c. W-9

Loi sur l'expropriation, L.R.C. 1985, c. E-21

Loi sur l'expropriation, L.R.Q. c. E-24

Loi sur les Indiens, L.R.C. 1985, c. I-5

Loi sur l'inspection des viandes, L.R.C. 1985, c. 25 (1er supp.)

Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis, L.R.Q. c. I-14

Loi sur les mines, L.R.Q. c. M-13.1

Loi modifiant la Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis et d'autres dispositions législatives, L.Q. 2006, c. 28, modifiant L.R.Q. c. A-33.1

Loi sur le Nunavut, L.R.C. 1993, ch. 28

Loi sur les Océans, L.C. 1996, c. 31

Loi sur les parcs, L.R.Q. c. P-9

Loi sur les parcs nationaux, L.C. 2000, c. 32

Loi sur les pêches, L.R.C. 1985, c. F-14

Loi sur les produits alimentaires, L.R.Q. c. P-29

Loi sur le programme d'aide aux Inuit bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois pour leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage, L.R.Q. c. P-30.2

Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial, L.C. 1992, c. 52

Loi sur la protection sanitaire des animaux, L.R.Q. c. P-42

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q. c. Q-2

Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec, L.R.Q. c. R-13.1

Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois, L.C. 1976-77, c. 32

Loi sur la Société Makivik, L.R.Q. c. S-18.1

Loi sur les villages nordiques et l'administration régionale Kativik, L.R.Q. c. V-6.1

Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik. Les grandes orientations d'aménagement et les affectations du territoire, Règlement n°97-01 modifié par le règlement n° 98-01, Kuujjuaq, septembre 1998 (ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, Service de l'environnement et de l'aménagement du territoire)

Proclamation de 1983 modifiant la Constitution, TR/84-102

Proclamation royale de 1763, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, no. 1

Règles de procédure administrative pour les demandes relatives aux pourvoiries dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec, (1989) 119 G.O. II, 6179

Règles de procédure relatives au déroulement des audiences publiques, R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 19

Règlement de 1990 sur l'inspection des viandes, D.O.R.S./90-288

Règlement sur les activités de chasse, R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r.1

Règlement sur les activités de pêche, R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r. 2

Règlement sur les activités de piégeage et le commerce des fourrures, R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r. 3

Règlement sur les aliments, R.R.Q. 1981, c. P-29, r.1

Règlement sur les aliments et drogues, C.R.C., c. 870

Règlement sur les animaux à déclaration obligatoire, R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r. 4

Règlement sur la chasse, R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r. 12

Règlement sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, C.R.C., c. 417

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement et le milieu social dans le territoire de la Baie James et du territoire québécois, R.R.Q. 1981, c. Q-2, r.11

Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement, R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 9

Règlement sur les mammifères marins, D.O.R.S./1993-56

Règlement sur le piégeage et le commerce des fourrures, R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r. 21

Règlement sur les pourvoyeurs de chasse, de pêche et de piégeage, R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r. 24

Règlement sur les produits de santé naturels, D.O.R.S./2003-196

Règlement sur les réserves à castor, R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r. 28

Règlement sur les zones de pêche et de chasse, R.R.Q. 1981, C-61.1, r. 34

# TRAITÉS ET AUTRES ENTENTES ENTRE LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET LES PEUPLES AUTOCHTONES

Accord cadre définitif entre le gouvernement du Canada, le conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement du Yukon, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1993

Accord définitif Nishga'a, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1999

Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale entre le peuple Tlicho, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2003

Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2006

Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavut, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1993

Accord sur des revendications territoriales entre les Inuit du Labrador et Sa Majesté La Reine du Chef de Terre-Neuve-et-Labrador, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2005

Convention complémentaire no. 1, reproduite dans Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Québec, Publications du Québec, 2006, p. 698

Convention complémentaire no. 10, reproduite dans Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Québec, Publications du Québec, 2006, p. 698

Convention complémentaire no. 12, reproduite dans Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Québec, Publications du Québec, 2006, p. 739

Convention complémentaire no. 16, reproduite dans Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Québec, Publications du Québec, 2006, p. 847

Convention définitive des Inuvialuit sur la revendication de la région ouest de l'Arctique, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1984

Convention de la Baie James et du Nord québécois et conventions complémentaires, Québec, Publications du Québec, 2006

Convention du Nord-Est québécois, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1978

Entente définitive du Conseil des Ta'an Kwach'an conclue par le gouvernement du Canada, le conseil des Ta'an Kwach'an et le gouvernement du Yukon, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2002

Entente définitive du Conseil des Tlingits de Teslin, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1993

Entente définitive des Premières Nations de Champagne et de Aishihik, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1993

Entente définitive de la Première nation des Gwitchin Vuntut, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1993

Entente définitive de la Première Nation de Kluane entre le gouvernement du Canada, la Première Nation de Kluane et le gouvernement du Yukon, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2003

Entente définitive de la Première Nation de Little Salmon/Carmarcks conclue par le gouvernement du Canada, la Première Nation de Little Salmon/Carmarcks et le gouvernement du Yukon, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1997

Entente définitive de la Première Nation Nacho Nyak Dun, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1993

Entente définitive de la Première Nation de Selkirk conclue par le gouvernement du Canada, la Première Nation de Selkirk et le gouvernement du Yukon, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1997

Entente définitive des Trondëk Hwëch'in conclue par le gouvernement du Canada, le conseil des Trondëk Hwëch'in, et le gouvernement du Yukon, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1998

Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik, 2002, [en ligne] [http://www.saa.gouv.qc.ca/relations\_autochtones/ententes/inuits/20020409.pdf] (août 2008)

Entente de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du Gouvernement régional du Nunavik, signée le 5 décembre 2007, [en ligne] [http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\_autochtones/ententes/inuits/ententes\_inuits.h tm] (août 2008)

Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1993

Entente sur la revendications territoriales globale des Gwich'In, Affaires Indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 1992

## TEXTES CONSTITUTIONNELS, LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES AMÉRICAINS

Act of December 2, 1980, Pub. L. No. 96-487, § 907, 94 Stat. 2371 (codifié tel que modifié au 43 U.S.C. § 1636 (2000))

*Act of February 3, 1988*, Pub. L. No. 100-241, § 5(h), 101 Stat. 1788 (codifié tel que modifié au 43 U.S.C. § 1606(h), 1629 (2000))

*Alaska Admin. Code* tit. 5, § 99.016 (2003)

*Alaska Stat.* § 16.05.258 (2007)

Alaska National Interest Lands Conservation Act, Pub. L. No. 96-487, 94 Stat. 2371, 2422 (1980) (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. § 3111 (2000))

Alaska Native Allotment Act, Act of May 17, 1906, ch. 2469, 34 Stat. 197 (repealed 1971)

Alaska Native Claims Settlement Act, Pub. L. No. 92-203, 85 Stat. 688 (1971) (codifié tel que modifié au 43 U.S.C. § 1601 (2000))

Alaska Native Townsite Act, Act of May 25, 1926, ch. 379, 44 Stat. 629 (repealed 1976)

Alaska Reindeer Industry Act of 1937, ch. 897, Sec. 2, 50 Stat. 900 (codifié tel que modifié au 25 U.S.C. § 500a (2000))

Alaska Statehood Act, Pub. L. No. 85-508, 72 Stat. 339 (1958)

Bald and Golden Eagle Protection Act, June 8, 1940, ch. 278, Sec. 1, 54 Stat. 250 (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. § 668 (2000))

Constitution of the State of Alaska, [en ligne] [http://ltgov.state.ak.us/constitution.php] (août 2008)

Constitution of the United States of America, [en ligne] [http://www.gpoaccess.gov/constitution/index.html] (août 2008)

Cooperative Agreement between the National Oceanic and Atmospheric Administration and the Alaska Eskimo Whaling Commission, tel que modifié en 2003, [en ligne] [http://www.fakr.noaa.gov/protectedresources/whales/bowhead/] (juin 2008)

Endangered Species Act of 1973, Pub. L. 93-205, 87 Stat. 884 (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. § 1531 (2000))

Executive Order on Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority populations and Low-Income Populations, 59 Fed. Reg. 7629 (1994)

Federal Advisory Committee Act, 5 U.S.C. app. 2 § 1-15

General Allotment Act (Dawes Act), Act of February 8, 1887, ch. 119, sec. 2, 24 Stat. 388 (abrogée 2000)

*Indian Civil Rights Act of 1968*, Pub. L. 90-284, 82 Stat. 77 (codifié tel que modifié au 25 U.S.C. § 1301 (2000))

*Indian Major Crime Act of 1885*, June 25, 1948, ch. 645, 62 Stat. 758 (codifié tel que modifié au 18 U.S.C. § 1153 (2000))

Indian Reorganization Act of 1934 (IRA), ch. 576, Sec. 1, 48 Stat. 984 (codifié tel que modifié au 25 U.S.C. § 461 (2000))

*Interim Memorandum of Agreement*, [en ligne] [http://www.subsistmgtinfo.org/fvss.htm] (juin 2008)

Lacey Act, June 25, 1948, ch. 645, 62 Stat. 687 (codifié tel que modifié au 18 U.S.C. § 42 (2000))

Magnuson Fishery Conservation and Management Act, Pub. L. 94-265, 90 Stat. 331 (1976) (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. § 1801(2000))

Marine Mammal Protection Act of 1972, Pub. L. 92-522, 86 Stat. 1027 (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. § 1361 (2000))

Menominee Indian Termination Act, Act of June 17, 1954, ch. 303, Sec. 1, 68 Stat. 250 (abrogée 1973)

Menominee Restauration Act, Pub. L. 93-197, 87 Stat. 770 (codifié tel que modifié au 25 U.S.C. § 903 (2000))

Migratory Bird Treaty Act, July 3, 1918, ch. 128, Sec. 2, 40 Stat. 755 (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. §§ 703 (2000))

National Environmental Policy Act of 1969, Pub. L. No. 91-190, 83 Stat. 852 (codifié tel que modifié au 42 U.S.C. § 4331 (2000))

Organic Act for Alaska of May 17, 1884, 23 Stat. 24

Outer Continental Shelf Lands Act, 43 U.S.C. § 1331

Public Law 280, Act of August 15, 1953, Pub. L. No. 83-280, 67 Stat. 588 (codifié tel que modifié au 18 U.S.C. § 1162; 28 U.S.C. § 1360 (2000))

Regulations Governing the Taking and Importing of Marine Mammals, 50 C.F.R. § 216.23 (2007)

Restated Bylaws of the Alaska Eskimo Whaling Commission, tel qu'adoptés par l'AEWC Board of Commissioners le 14 octobre 1992 et tel que modifiés le 13 mars 1998, [en ligne] [http://www.uark.edu/misc/jcdixon/Historic\_Whaling/AEWC/bylaws\_final.pdf] (juin 2008)

Subsistence Management Information Sharing Protocol, [en ligne] [http://www.subsistmgtinfo.org/fvss.htm] (juin 2008)

Subsistence Management Regulations for Public Lands in Alaska, Subpart A, B, C, D, Redefinition to Include Waters Subject to Subsistence Priority, Final Rule, 64 Fed. Reg. 1276 (Jan. 8, 1999)

Tax Reform Act od 1986, Pub. L. No. 99-514, 100 Stat. 2085

Temporary Subsistence Management Regulations for Public Lands in Alaska, 55 Fed. Reg. 27, 114 (June 29, 1990)

Tongass Timber Reform Act, 16 U.S.C. § 539d)

Treaty concerning the Cession of the Russian Possessions in North America by his Majesty the Emperor of all the Russias to the United States of America, March 30, 1867, 15 Stat. 539

Whaling Convention Act of 1949, Aug. 9, 1950, ch. 653, Sec. 2, 64 Stat. 421 (codifié tel que modifié au 16 U.S.C. § 916 (2000))

Yukon River Drainage Subsistence Salmon Fishery Management Protocol, [en ligne] [http://www.subsistmgtinfo.org/fvss.htm] (juin 2008)

### **JURISPRUDENCE**

#### JURISPRUDENCE CANADIENNE

Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1999] 2 R.C.S. 817

Bande d'Eastmain c. Canada (Administrateur fédéral), [1993] 1 C.F. 501 (C.A.)

Bande indienne de St Mary's c. Canbrook (Ville), [1997] 2 R.C.S. 657

Bande indienne de Wewaykum c. Canada, [2002] 4 R.C.S. 245

Bande de Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et Moyennes entreprises du Tourisme et de la Culture), [2002] 2 R.C.S. 146

Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, [2007] 2 R.C.S. 3

Bell Canada c. Québec (Commission de la santé et de la sécurité du travail), [1988] 1 R.C.S. 749

Bellefleur c. Procureur général du Québec, [1993] R.J.Q. 2320 (C.A.)

Bande Indienne de Blueberry c. Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada), [1995] 4 R.C.S. 344

Calder c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1973] R.C.S. 313

Campbell v. British Columbia (Attorney General), [2000] 4 C.N.L.R. 1 (B.C.S.C.)

Canada c. Canard, [1976] 1 R.C.S. 170

Canadian Pacific Ltd. c. Paul, [1988] 2 R.C.S. 654

Cardinal c. Alberta (Procureur général), [1974] 2 R.C.S. 695

Chef Max « One-Onti » Gros-Louis c. Société de Développement de la Baie James, [1974] R.P. 38

Coalition des citoyens et citoyennes du Val Saint-François c. Procureur général du Québec, [1999] R.J.Q. 511 (C.S.)

Commission scolaire Crie c. Canada (Procureur général), [1998] R.J.Q. 832 (C.S.); [2001] R.J.Q. 2128 (C.A.)

Conseil de la bande Déné de Ross River c. Canada, [2002] 2 R.C.S. 816

Corporation of Surrey c. Peace Arch Enterprises (1970), 74 W.W.R. 380 (C.A.C.-B.)

Corbière c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien), [1999] 2 R.C.S. 203

Cree Regional Authority c. Robinson, [1991] 4 C.N.L.R. 84

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010

Derrickson c. Derrickson, [1986] 1 R.C.S. 285

*Dick c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 309

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9

Eastmain c. Gilpin, [1987] R.J.Q. 1637 (C.S.)

Four B Manufacturing Ltd. c. Travailleurs unis du vêtement d'Amérique, [1980] 1 R.C.S. 1031

Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 R.C.S. 3

Guérin c. La Reine, [1984] 2 R.C.S. 335

Halfway River First Nation c. British Columbia (Ministry of Forest) (1999), 170 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 666 (B.C.C.A.)

In the Matter of a Reference as to Whether the Term 'Indians' in Head 24 of Section 91 of the British North America Act, 1867, Includes Eskimo Inhabitants of the Province of Quebec (Re Eskimo), [1939] R.C.S. 104

Kadlak v. Nunavut (Minister of Sustainable Development), [2001] 1 C.N.L.R. 147

Kruger et Manuel c. La Reine, [1978] 1 R.C.S. 104

Law Society of British Columbia c. Mangat, [2001] 3 R.C.S. 113

Les parents naturels c. Superintendent of Child Welfare, [1976] 2 R.C.S. 751

Little Salmon/Carmacks First Nation v. Yukon (Minister of Energy, Mines and Resources) (2008), 296 D.L.R. (4th) 99

Lord c. Canada (Procureur général), [2000] R.J.Q. 250 (C.S.); [2000] R.J.Q. 1400 (C.A.)

Mitchell c. MRN, [2001] 1 R.C.S. 911

Mitchell c. Peguis Indian Band, [1990] 2 R.C.S. 85

Moses c. Canada (Procureur général), J.E. 2008-950 (C.A.)

Moses c. Canada (Procureur général), [2006] R.J.Q. 1113 (C.S.)

Multiple Access Ltd. c. McCutcheon, [1982] 2 R.C.S. 161

Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts), [2004] 3 R.C.S. 511

*Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29

Nunavut Management Board c. Canada, [2009] 1 C.N.L.R. 256 (C.F.)

Nunavut Territory (Attorney General) c. Canada (Attorney General), [2005] 2 C.N.L.R. 253

Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans), (2000), 262 N.R. 219 (C.F.A.); (1998), 162 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 625 (C.F.A.); (1997), 149 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 519 (C.F.)

Oka c. Simon, [1999] R.J.Q. 108 (C.A.)

Ontario c. Canadien Pacifique Ltée, [1995] 2 R.C.S. 1031

Ontario Mining Co. c. Seybold, [1902] A.C. 73

Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeal Commission), [2003] 2 R.C.S. 585

Paul c. Paul, [1986] 1 R.C.S. 306

Première Nation Crie Mikisew c. Canada (Ministère du Patrimoine canadien), [2005] 3 R.C.S. 388

Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet), [2004] 3 R.C.S. 550

Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [1998] 1 R.C.S. 982

- R. c. Adams, [1996] 3 R.C.S. 101
- R. c. Badger, [1996] 1 R.C.S. 771
- R. c. Côté, [1996] 3 R.C.S. 139
- R. c. Gladstone, [1996] 2 R.C.S. 723
- R. c. Goulet, [2003] R.J.Q. 357 (C.A.)
- R. c. Horseman, [1990] 1 R.C.S. 901
- R. c. Howard, [1994] 2 R.C.S. 299
- R. c. Kapp, 2008 CSC 41; (2006), 56 B.C.L.R. (4th) 11; (2004), 31 B.C.L.R. (4th) 258; [2003] 4 C.N.L.R. 238
- R. c. Marshall (Marshall II), [1999] 3 R.C.S. 533
- R. c. Marshall (Marshall I), [1999] 3 R.C.S. 456
- R. c. Marshall; R. c. Bernard, [2005] 2 R.C.S. 220
- R. c. Morris, [2006] 2 R.C.S. 915
- R. c. Nicholas and Bear, [1989] 2 C.N.L.R. 131 (C.A.)
- R. c. Nikal, [1996] 1 R.C.S. 1013
- R. c. Polson, [2003] R.J.Q. 370 (C.A.)
- R. c. Sappier; R. c. Gray, [2006] 2 R.C.S. 686

R. c. Savard, [2003] 4 C.N.L.R. 340 (C.A.)

R. c. Sioui, [1990] 1 R.C.S. 1025

R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075

R. c. Sundown, [1999] 1 R.C.S. 393

R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507

R. c. Young, [2003] R.J.Q. 395 (C.A.)

Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.), [2000] 1 R.C.S. 783

Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan, [2005] 1 R.C.S. 188

St. Catherine's Milling and Lumber Co. c. La Reine, (1888), 14 App. Cas. 46 (C.P.)

SEPFO c. Ontario (Procureur général), [1987] 2 R.C.S. 2

Simon c. La Reine, [1985] 2 R.C.S. 387

Smith c. La Reine, [1983] 1 R.C.S. 534

Société de Développement de la Baie James et autres c. Kanatewat [1975] C.A. 166

### JURISPRUDENCE AMÉRICAINE

*Alaska v. Arnariak*, 941 P.2d 154 (Alaska Sup. Ct. 1997)

Alaska v. Babbitt, 72 F.3d 698 (9th Cir. 1995), cert. denied 517 U.S. 1187 (1996)

Alaska v. Kenaitze Indian Tribe, 83 P.2d 1060 (Alaska Sup. Ct. 2004)

Alaska v. Kenaitze Indian Tribe, 894 P.2d 632 (Alaska Sup. Ct. 1995)

Alaska v. Kluti Kaah Native Village of Copper Center, 831 P.2d 1270 (Alaska Sup. Ct. 1992)

*Alaska v. Morry*, 836 P.2d 358 (Alaska Sup. Ct. 1992)

Alaska v. Native Village of Venetie, 522 U.S. 520 (1998)

Alaska v. Palmer, 882 P.2d 386 (Alaska Sup. Ct. 1994)

Alaska v. Teller Native Corporation, 904 P.2d 847 (Alaska Sup. Ct. 1997)

*Alaska v. Udall*, 420 F.2d 938 (9<sup>th</sup> Cir. 1969)

Alaska Legislative Council v. Babbitt, 181 F.3d 1333 (D.C. Cir. 1998)

Alaska Public Easement Defense Fund v. Andrus, 435 F. Supp. 664 (D. Alaska 1977)

Alaska Wilderness Recreation and Tourism Ass'n v. Morrison, 67 F.3d 723 (9th Cir. 1995)

Aleut Corp. v. Arctic Slope Regional Corp., 410 F. Supp. 1196 (D. Alaska 1976)

Aleut Corp. v. Arctic Slope Regional Corp., 484 F. Supp. 482 (D. Alaska 1980)

Almota Farmers Elevator & Warehouse Co. v. United States, 409 U.S. 470 (1973)

Amoco Production Co. et al. v. Village of Gambell et al., 480 U.S. 531 (1987)

Angoon v. Hodel, 803 F.2d 1016 (9th Cir. 1986)

Antoine v. Washington, 420 U.S. 197 (1975)

Atkinson Trading Co. v. Shirley, 532 U.S. 645 (2001)

Balough v. Fairbanks North Star Borough, 995 P.2d 245 (Alaska Sup. Ct. 2000)

Baltimore Gas & Electric Co. v. NRDC, 462 U.S. 87 (1983)

Bauman v. Ross, 167 U.S. 548 (1897)

Berman v. Parker, 348 U.S. 26 (1954)

Bobby v. Alaska, 718 F. Supp. 764 (D. Alaska 1989)

Brendale v. Confederated Tribes and Bands of the Yakima Indian Nation, 492 U.S. 408 (1989)

Broad v. Sealaska, 85 F.3d 422 (9th Cir. 1996)

Cappaert v. United States, 426 U.S. 128 (1976)

Cherokee Nation v. Georgia, 30 U.S. (5 Pet.) 1 (1831)

Chevron USA v. Natural Resource Defense Council, 467 U.S. 837 (1984)

Chugach Natives Inc. v. Doyon Ltd., 588 F.2d 723 (9th Cir. 1978)

Citizens to preserve Overton Park v. Volpe, 401 U.S. 402 (1971)

City of Cleburne v. Cleburne Living Center, Inc., 473 U.S. 432 (1985)

City of Tenakee Springs v. Clough, 750 F.Supp. 1406 (D.Alaska 1990); 915 F.2d 1308 (9<sup>th</sup> Cir. 1990)

Conservation Fund v. Dirk Kempthorne, 198 Fed. Appx. 601 (9<sup>th</sup> Cir. 2006) [décision non rapportée], cert. denied 127 S.Ct. 1154 (2007)

County of Oneida v. Oneida Indian Nation, 470 U.S. 226 (1985)

DeCoteau v. District County Court, 420 U.S. 425 (1975)

Didrickson v. United States Department of the Interior, 796 F. Supp. 1281 (D. Alaska 1991); 982 F.2d 1332 (9<sup>th</sup> Cir. 1992)

Doyon Ltd. v. Bristol Bay Native Corp., 569 F.2d 491 (9<sup>th</sup> Cir. 1978); cert. denied 439 U.S. 954 (1978)

Duro v. Reina, 495 U.S. 675 (1990)

Eyak Native Village v. Daley, 375 F.3d 1218 (9th Cir. 2004)

FPC v. Tuscarora Indian Nation, 362 U.S. 99 (1960)

Hanlon v. Barton, 740 F.Supp. 1446 (D. Alaska 1988)

Hawaii Housing Authority v. Midkiff, 467 U.S. 229 (1984)

Hoonah Indian Association v. Morrison, 170 F.3d 1223 (9th Cir. 1999)

Inupiat Community of Arctic Slope v. United States, 548 F. Supp. 182 (D. Alaska, 1982); 746 F.2d 570 (9<sup>th</sup> Cir. 1984); cert. denied 474 U.S. 820 (1985)

John v. Baker, 982 P.2d 738 (Alaska Sup. Ct. 1999); cert. denied 528 U.S. 1182 (2000)

John v. United States, 247 F.3d 1032 (9th Cir. 2001)

Johnson v. McIntosh, 21 U.S. (8 Wheat.) 543 (1823)

*Kake v. Egan* 369 U.S. 45 (1962)

Katelnikoff v. U.S. Dept. of Interior, 657 F. Supp. 659 (D. Alaska 1986)

Kelo et al. v. City of New London et al., 545 U.S. 469 (2005)

Kenaitze Indian Tribe v. Alaska, 860 F.2d 312 (9th Cir. 1988)

Koniag Inc. v. Koncor, 39 F.3d 991 (9th Cir. 1994)

Koyukuk River Basin Moose Co-Management Team v. Alaska Board of Game, 76 P.3d 383 (Alaska Sup. Ct. 2003)

Kunaknana v. Clark, 742 F.2d 1145 (9<sup>th</sup> Cir. 1984)

Kwethluk IRA Council v. Alaska, 740 F. Supp. 765 (D. Alaska 1990)

Lesnoi, Inc. v. Stratman, 154 F.3d 1062 (9<sup>th</sup> Cir. 1998)

Lone Wolf v. Hitchcock, 187 U.S. 553 (1903)

Long Island Water-Supply Co. v. Brooklyn, 166 U.S. 685 (1897)

Madison v. Alaska Dep't of Fish & Game, 696 P.2d 168 (Alaska Sup. Ct. 1985)

Marsh v. Oregon Natural Resources Council, 490 U.S. 360 (1989)

McClanahan v. Arizona State Tax Comm'n, 411 U.S. 164 (1973)

McDowell v. State, 785 P.2d 1 (Alaska Sup. Ct. 1989)

Menominee Tribe of Indians v. United States, 391 U.S. 404 (1968)

Metropolitan Edison Co. v. People Against Nuclear Energy (PANE), 460 U.S. 766 (1983)

*Montana v. United States*, 450 U.S. 544 (1981)

Morton v. Mancari, 417 U.S. 535 (1974)

Native Village of Allakaket v. Hickel, No. 706-70 (D.D.C. Apr. 1, 1970)

Native Village of Eyak v. Trawler Diane Marie Inc., 154 F.3d 1090 (9<sup>th</sup> Cir. 1998); cert. denied 527 U.S. 1003 (1999)

Native Village of Quinhagak v. United States, 35 F.3d 388 (9<sup>th</sup> Cir. 1994)

Nevada v. Hicks, 533 U.S. 353 (2001)

New Mexico v. Mescalero Apache Tribe, 462 U.S. 324 (1983)

Ninilchik Traditional Council v. United States, 227 F.3d 1186 (9th Cir. 2000)

Oliphant v. Suquamish Indian Tribe, 435 U.S. 191 (1978)

Oneida Indian Nation v. County of Oneida, 414 U.S. 661 (1974)

People of Village Gambell v. Babbitt, 999 F.2d 403 (9th Cir. 1993)

People of Village Gambell v. Hodel, 869 F.2d 1273 (9th Cir. 1989)

People of Village of Gambell v. Hodel, 774 F.2d 1414 (9th Cir. 1985)

People of Village of Gambell v. Clark, 746 F.2d 572 (9th Cir. 1984)

People of Togiak v. United States, 470 F. Supp. 423 (D.C. Cir. 1979)

Plains Commerce Bank v. Long Family Land and Cattle Company, 128 S.Ct. 2709 (2008)

Robertson v. Methow Valley, 490 U.S. 332 (1989)

Safari Club International, et al. v. Mitch Demientieff, 227 F.R.D. 300 (D. Alaska 2004)

Sierra v. Goldbelt, 25 P.3d 697 (Alaska Sup. Ct. 2001)

Sioux Tribe v. United States, 316 U.S. 317 (1942)

South Dakota v. Bourland, 508 U.S. 679 (1993)

State Dep't of Fish & Game v. Manning, 161 P.3d 1215 (Alaska Sup. Ct. 2007)

State Dep't of Natural Resources v. Arctic Slope Regional Corporation, 834 P.2d 134 (Alaska Sup. Ct. 1991)

*Strate v. A-1 Contractors*, 520 U.S. 438 (1997)

Strycker's Bay Neighborhood Council v. Karlen, 444 U.S. 223 (1980)

Talton v. Mayes, 163 U.S. 376 (1896)

*Tee-Hit-Ton Indians v. United States*, 348 U.S. 272 (1955)

*Three Tribes of Fort Berthold Reservation v. United States*, 390 F.2d 686 (1968)

*Totemoff v. Alaska*, 905 P.2d 954 (Alaska Sup. Ct. 1995)

*Tribal Village of Akutan v. Hodel*, 792 F. 2d 1376 (9<sup>th</sup> Cir. 1986)

Tyonek Native Corp. v. CIRI, 853 F.2d 727 (9th Cir. 1988)

United States v. Alexander, 938 F.2d 942 (9th Cir. 1991)

United States v. California, 332 U.S. 19 (1947)

United States v. Clark, 912 F.2d 1087 (9th Cir. 1990); cert. denied 498 U.S. 1037 (1990)

United States v. Creek Nation, 295 U.S. 103 (1935)

*United States v. Dion*, 476 U.S. 734 (1986)

*United States v. Kagama*, 118 U.S. 375 (1886)

United States v. Louisiana, 339 U.S. 699 (1950)

*United States v. Maine*, 420 U.S. 515 (1975)

United States v. McGowan, 302 U.S. 535 (1938)

*United States v. Pelican*, 232 U.S. 442 (1914)

United States v. Sandoval, 231 U.S. 28 (1913)

*United States v. Santa Fe Pacific R. Co.*, 314 U.S. 339 (1945)

United States v. Shoshone Tribe of Indians, 304 U.S. 111 (1938)

United States v. Sioux Nation of Indians, 448 U.S. 371 (1980)

United States v. Skinna, 931 F.2d 530 (9th Cir. 1991)

*United States v. Texas*, 339 U.S. 707 (1950)

*United States v. Wheeler*, 435 U.S. 313 (1978)

Vermont Yankee Nuclear Power, 435 U.S. 519 (1978)

Washington v. Commercial Passenger Fishing Vessel Assn., 443 U.S. 658 (1979)

White Mountain Apache Tribe v. Bracker, 448 U.S. 136 (1980)

William v. Babbitt, 115 F.3d 657 (9th Cir. 1997); cert. denied 523 U.S. 1117 (1998)

Worcester v. Georgia, 31 U.S. (6 Pet.) 515 (1832)

## **DOCTRINE ET RAPPORTS GOUVERNEMENTAUX**

ABEL, A.S. et J.I. LASKIN, *Laskin's Canadian Constitutional Law*, 4<sup>e</sup> éd., Toronto, Carswell, 1975

ACKMAN, D., « Highway to Nowhere: NEPA, Environmental Review and the *Westway* Case », (1987-1988) 21 *Columbia Journal of Legal & Social Problems* 325

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, Guide de la politique fédérale: l'autonomie gouvernementale des autochtones, Ministère des Travaux Publics et des Services Gouvernementaux, Ottawa, 1995

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, Ministère des Travaux Publics et des Services Gouvernementaux, Ottawa, 1993 (réimprimée en 1998)

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, *Politique sur les revendications globales*, Ottawa, Ministère des Travaux publics et des Services Gouvernementaux, 1986

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, *Traités en vigueur: ententes durables*, Rapport du Groupe d'étude de la politique des revendications globales, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1985

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, En toute justice: une politique des revendications autochtones, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1981

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, Déclaration par l'honorable Jean Chrétien, Ministre des Affaires Indiennes et du Nord canadien au sujet des revendications des Indiens et des Inuits, Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 8 août 1973

ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, Division of Subsistence, Report on Dual State and Federal Management of Fish and Wildlife Harvest: Examples of Problems and Related Issues, Juneau, 1993

ALASKA DEPARTMENT OF FISH AND GAME, Division of Subsistence, *Cooperation in the Production of Wild Food*, Juneau, 1990

ALASKA DEPARTMENT OF NATURAL RESOURCES, *Land Ownership in Alaska*, Juneau, Division of Mining, Land and Water, 2000, [en ligne] [http://www.dnr.state.ak.us/mlw/factsht/land\_own.pdf] (août 2008)

ALASKA NATIVES COMMISSION, *Final Report*, Volume III, Anchorage, Alaska, 1994, [En ligne] [http://www.alaskool.org/resources/anc3/ANCIII.htm] (août 2008)

ALASKA NATIVE HEALTH BOARD, Alaska Native Epidemiology Center, Final Report on the Alaska Traditional Diet Survey, Anchorage, 2004

ALBROW, M., « La société en tant que diversité sociale: un enjeu pour la gouvernance à l'ère planétaire », dans ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE), La gouvernance au XXIème siècle, Paris, 2002

ALKER, S.C., « The Marine Mammal Protection Act: Refocusing the Approach to Conservation », (1996) 44 UCLA Law Review 527

ALLAND, D. et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003

ALLAWAY, J. et B. MALLOT, « ANCSA Unrealized: Our Lives Are Not Measured in Dollars », (2005) 25 Journal of Land Resources and Environmental Law 139

ALSTON, P., « International Law and the Human Right to Food », dans ALSTON, P. et K. TOMASEVSKI (dir.), *The Right to Food*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1984

ALSTON, P. et A.EIDE, « Advancing the Right to Food in International Law », dans EIDE, A. et al. (dir.), Food as a Human Right, Tokyo, United Nations University, 1984

AHMAOGAK, M., *Alaska Eskimo Whaling Commission – Overview and Current Concerns*, [en ligne] [http://www.uark.edu/misc/jcdixon/Historic\_Whaling/AEWC/aewc\_maggie%20presentation.htm] (juin 2008)

ALASKA ESKIMO WHALING COMMISSION, *Management Plan*, tel que modifié le 15 février 1991, le 14 février 1992 et le 15 février 1995, [en ligne] [http://www.uark.edu/misc/jcdixon/Historic\_Whaling/AEWC/manplan\_final.pdf] (juin 2008)

ANAYA, J.S., « Indigenous People's Participatory Rights in Relation to Decisions about Natural Resource Extraction: the More Fundamental Issue of What Rights Indigenous Peoples Have in Lands and Resources », (2005) 22 *Arizona Journal of International and Comparative Law* 7

ANAYA, J.S., « A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination », (1993) 3 *Transnational Legal and Contemporary Problems* 131

ANDERS, G.C. et K.K. ANDERS, « Incompatible Goals in Unconventional Organizations: The Politics of Alaska Native Corporations », dans LANE, T. (dir.), *Developing America's Northern Frontier*, Lanham, University Press of America, 1987

ANDERSON, R.B. et R.M. BONE (dir.), Natural Resources and Aboriginal People in Canada. Readings, Cases and Commentary, Concord, Captus Press, 2003

ANDRÉ, P., C.E. DELISLE et J.-P. RÉVÉRET, L'évaluation des impacts sur l'environnement: processus, acteurs et pratiques, 2<sup>e</sup> éd., Montréal, Presses Internationales Polytechniques, 2003

ARBOUR, J.-M., « The Protection of Aboriginal Rights Within a Human Rights Regime: In Search of an Analytical Framework for Section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », (2003), 21 S.C.L.R. (2d) 3

ARBOUR, J.-M., « La sécurité alimentaire des peuples autochtones quant à la réglementation internationale de la chasse à la baleine: un avenir mal assuré », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 597

ARBOUR, J.-M. et S. LAVALLÉE, *Droit international de l'environnement*, Cowansville (Qc)/Bruxelles, Yvon Blais/Bruylant, 2006

ARNAUD, A.-J. et al. (dir.), Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993

ARNOLD, R.D., *Alaska Native Land Claims*, Anchorage, Alaska Natives Foundation, 1978

ASCH, M. et N. ZLOTKIN, « Affirming Aboriginal Title: A New Basis for Comprehensive Claims Negotiations », dans ASCH, M. (dir.), *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality, and Respect for Difference*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1997, p. 208

ASENSO-OKYERE, W.-K., G. BENNEH et T. WOUTER (dir.), Sustainable Food Security in West Africa, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1997

AYRE, G. et R. CALLWAY (dir.), Governance and Sustainable Development. A Foundation for the Future, Londres, Earthscan, 2005

BACKHOUSE, C., Colour-Coded. A Legal History of Racism in Canada, 1900-1950, Toronto, University of Toronto Press, 1999

BAKER, S., M. KOUSIS, D. RICHARDSON *et al.*, « The Theory and Practice of Sustainable Development in EU Perspective », dans BAKER, S., M. KOUSIS et D. RICHARDSON (dir.), *The Politics of Sustainable Development*, Londres, Routledge, 1997

BALLEW, C., A. ROSS TZILKOWSKI, K. HAMRICK *et al.*, « The Contribution of Subsistence Foods to the Total Diet of Alaska Natives in 13 Rural Communities », (2006) 45(1) *Ecology of Food and Nutrition* 1

BANKES, N., « *Delgamuukw*, Division of Powers and Provincial Land and Resources Law: Some Implications for Provincial Resource Rights », (1998) 32 *University of British Columbia Law Review* 317

BARIL, J., Le BAPE devant les citoyens. Pour une évaluation environnementale au service du développement durable, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006

BARRACLOUGH, S.L., An End to Hunger? The Social Origins of Food Strategies, London, Zed Books, 1991

BARRETT, M., « L'environnement dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois: une perspective inuit », dans GAGNON A.-G. et G. ROCHER (dir.), Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, Montréal, Québec Amérique, 2002, p.121

BARRY, M., « Now Another Thing Must Happen: *Richtersveld* and the Dilemmas of Land Reform in Post-Apartheid South Africa », (2004) 20 *South Africa Journal of Human Rights* 355

BARSH, R.L., « Food Security, Food Hegemony, and Charismatic Animals », dans FRIEDHEIM, R.L. (dir.), *Toward a Sustainable Whaling Regime*, Seattle, University of Washington Press, 2001, p. 147

BARTLETT, R.H., « The Content of Aboriginal Title and Equality Before the Law », (1998) 61 *University of Saskatchewan Law Review* 377

BEDJAOUI, M., « Le droit au développement », dans BEDJAOUI, M. (dir.), *Droit international. Bilan et perspectives*, t. 2, Paris, Pedone, 1991

BÉLANGER, V., Les cadres normatifs internationaux relatifs à l'exploitation et à la protection des mammifères marins, mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 2002 [non publié]

BENBOUZID, D., F. DELPEUCH, B. MAIRE et al., « La sécurité alimentaire considérée du point de vue de la santé », (1995) 22(3) Économies et Sociétés 37

BENHABIB, S., The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era, Princeton, Princeton University Press, 2002

BENJAMIN, S.M., « Equal Protection and the Special Relationship: the Case of Native Hawaiians », (1996) 106 *Yale Law Journal* 537

BENSALAH-ALAOUI, A., *La sécurité alimentaire mondiale*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1989

BERARDI, G., « The Alaska Native Claims Settlement Act (ANCSA) – Whose Settlement Was It? An Overview of Salient Issues », (2005) 25 *Journal of Land Resources and Environmental Law* 131

BERGER, T.R., Village Journey. The Report of the Alaska Native Review Commission, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1995 (1985)

BERGER, T.R., Northern Frontier Northern Homeland. The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, éd. rév., Vancouver, Douglas & McIntyre, 1988 (1977)

- BERKES, F., Sacred Ecology: Traditional Ecological Knowledge and Resource Management, Philadelphie, Taylor & Francis, 1999
- BERKES, F., « Indigenous Knowledge and Resource Management Systems in the Canadian Subarctic », dans BERKES, F., C. FOLKE et J. COLDING (dir.), *Linking Social and Ecological Systems. Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 98
- BERKES, F., « Traditional Ecological Knowledge in Perspective », dans INGLIS, J.T. (dir.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*, Ottawa, International Program on Traditional Ecological Knowledge and Development Research Center, 1993
- BERKES, F., « Co-Management in the James Bay Agreement », dans Evelyn PINKERTON (dir.), *Co-Operative Management of Local Fisheries*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1989
- BERKES, F., J. COLDING et C. FOLKE (dir.), *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003
- BERKES, F. et H. FAST, « Aboriginal Peoples: The Basis for Policy-Making Toward Sustainable Development », dans DALE, A. et J.B. ROBINSON (dir.), *Achieving Sustainable Development*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1996
- BERKES, F., P. GEORGE et R.J. PRESTON, *Co-Management: The Evolution of the Theory and Practice of the Joint Administration of Living Resources*, TASO Research Report, Second Series, No. 1, Program for Technology Assessment in Subarctic Ontario, Hamilton, McMaster University, 1991
- BERNHARDT, R. et A.M. BURKHART, *Real Property*, St. Paul (MN), Thomson West, 2005
- BERROUARD, D., « Le régime de protection de l'environnement », dans GAGNON, A.-G. et G. ROCHER (dir.), Regard sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 99
- BERTI, P.R., S.E. HAMILTON, O. RECEVEUR *et al.*, « Food Use and Nutrient Adequacy in Baffin Inuit Children and Adolescents », (1999) 60(2) *Canadian Journal of Dietetic Practice and Research* 63
- BLACK, K.A., D.H. BUNDY, C. PICKERING CHRISTIANSON *et al.*, « When Worlds Collide: Alaska Native Corporations and the Bankruptcy Code », (1989) 6 *Alaska Law Review* 73

BLANCHET, C., É. DEWAILLY, É. CHAUMETTE, et al., « Diet Profile of Circumpolar Inuit », dans DUHAIME, G. (dir.), Sustainable Food Security on the Arctic. State of Knowledge, Québec/Edmonton, GÉTIC /Canadian Circumpolar Institute, 2002, p. 47

BLANCHET, C., É. DEWAILLY, P. AYOTTE *et al.*, « Contribution of Selected Traditional and Market Foods to the Diet of Nunavik Inuit Women », (2000) 61(2) *Canadian Journal of Dietetic Practice and Research* 50

BLOCH, D.J., « Colonizing the last Frontier », (2005) 29 American Indian Law Review 1

BOBROFF, K.H., « Indian Law in Property: Johnson v. M'Intosh and Beyond », (2001-2002) 37 Tulsa Law Review 531

BONE, R.M., *The Geography of the Canadian North. Issues and Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1992

BORROWS, J., « Sovereignty's Alchemy: An Analysis of *Delgamuukw v. British Columbia* », (1999) 37 Osgoode Hall Law Journal 537

BOTHWELL, A.P.X., « We Live on Their Land: Implications of Long-Ago Takings of Native American Indian Property », (2000) 6 *Annual Survey of International & Comparative Law* 175

BOUCHER, J.L. et D. TREMBLAY, « La gouvernance locale : enjeux scientifique et politique », (1999) 30 Économies et Solidarités 1

BOUDREAU, D.A., J.P. MIDDAUGH, J. MISFELDT *et al.*, « Meeting Report of Arctic Native Atherosclerosis & ω3 Fatty Acids », (1993) 52(2) *Arctic Medical Research* 73

BOYCE, J.R. et M.A.N. NILSSON, « Interest Group Competition and the Alaska Native Land Claims Settlement Act », (1999) 39 Natural Resources Journal 755

BRANSON, D.M., « Still Square Pegs in Round Holes? A Look at ANCSA Corporations, Corporate Governance, and Indeterminate Form or Operation of Legal Entities », (2007) 24 Alaska Law Review 203

BRELSFORD, T., « A Meaningful Voice: Federal Regional Councils and Subsistence Management », (1998) 22(3) *Cultural Survival Quaterly* 72

BRODY, H., Living Arctic. Hunters of the Canadian North, Toronto, Douglas & McIntire, 1987

BROOKE, L.F., « The James Bay and Northern Quebec Agreement: Experiences of the Nunavik Inuit with Wildlife Management », CD-ROM: *Project Area 5: Land, Resource and Environment Regimes*, Commission royale sur les peuples autochtones, Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1995, p. 174

BROWN, B.L., « *Amoco v. Gambell*: Aboriginal Rights on the Outer Continental Shelf: Reopening Alaska Native Claims », (1988) 28 *Natural Resources Journal* 623

BROWN, W., State of Injury: Power and Freedom in Late Modernity, Princeton, Princeton University Press, 1995

BROWN, R.C. et J.I. REYNOLDS « Aboriginal Title to Sea Spaces: A Comparative Study », (2004) 37 *University of British Columbia Law Review* 449

BRUN, H. et G. TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4<sup>e</sup> éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2002

BRUNEL, S., Le développement durable, Paris, Presses universitaires de France, 2004

BUCKINGHAM, D.E., « Food Rights and Food Fights: A Preliminary Legal Analysis of the Results of the World Food Summit », (1998) 19 Canadian Journal of Development Studies 209

BULLARD, R.D. (dir.), The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution, San Francisco, Sierra Club Book, 2005

BULLARD, R.D., « Environmental Racism and 'Invisible Communities' », (1994) 96 West Virginia Law Review 1037

BURCH, E.S. Jr., « The Eskaleuts: A Regional Overview », dans MORRISON, B.R. et R.C. WILSON (dir.), *Native Peoples: The Canadian Experience*, 2<sup>e</sup> éd., Toronto, M & S, 1995

BYARUHANGA RUKOOKO, A., « Modern Human Rights Law in Specific Cultural Contexts: An Example of Traditional Power and Food Entitlement System », dans EIDE, W.B. et U. KRACHT (dir.), Food and Human Rights in Development, Vol. I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics, Oxford, Intersentia, 2005, p. 461

BYRNE, J.L., « *Alaska Wilderness v. Morrison*: The Return of Reasonableness to NEPA Review? », (1996) 26 *Environmental Law* 1287

CALDWELL, W.E.,  $\ll$  "Reasonable Opportunity" v. "Customary and Traditional" in Lime Village  $\gg$ , 22(3) Cultural Survival Quaterly 64

CAMPBELL, M.L., « Food Prices in the North: a Threat to Food Security », dans OAKES, J. et R. RIEWE (dir.), *Issues in the North*, Volume 2, Edmonton, Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 1997, p. 107

CANBY, W.C. Jr., *American Indian Law in a Nutshell*, 4<sup>e</sup> éd., St. Paul (MN), Thomson West, 2004

CANNON, T., « Indigenous Peoples and Food Entitlement Losses under the Impact of Externally-Induced Change », (1995) 35 GeoJournal 137

CARDINAL, H., *The Unjust Society. The Tragedy of Canada's Indians*, Vancouver, Douglas & McIntire, 2000 (1969)

CARPENTER, K.A., « Interpreting Indian Country in *State of Alaska v. Native Village of Venetie* », (1999-2000) 35 *Tulsa Law Journal* 73

CASE, D.S., « Commentary on Sovereignty: The Other Alaska Native Claim », (2005) 25 *Journal of Land Resources & Environmental Law* 149

CASE, D.S., « Subsistence and Self-Determination: Can Alaska Natives Have a More "Effective Voice"? », (1989) 60 *University of Colorado Law Review* 1009

CASE, D.S. et D.A. VOLUCK, *Alaska Natives and American Laws*, 2<sup>e</sup> éd., Fairbanks, University of Alaska Press, 2001

CASSIDY, F. (dir.), *Aboriginal Title in British Columbia: Delgamuukw v. The Queen*, Lantzville/Montréal, Oolichan Books/The Institute for Research on Public Policy, 2002

CAULFIELD, R.A., « Food Security in Arctic Alaska: A Preliminary Assessment », dans DUHAIME, G. (dir.), *Sustainable Food Security on the Arctic. State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GÉTIC, Université Laval/Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 2002, p. 75

CAULFIELD, R.A., Sustainable Development in the Arctic Conditions for Food Security. Summary of a Workshop in Alaska, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2001

CAULFIELD, R.A., « Alaska's Subsistence Management Regime », (1992) 28(164) *Polar Record* 23

CÉPÈDE, M., « The Fight Against Hunger. Its History on the International Agenda », (1984) 9(4) Food Policy 282

CHABOT, M., « Economic Changes, Household Strategies, and Social Relations of Contemporary Nunavik Inuit », (2003) 39(208) *Polar Record* 19

CHABOT, M., De la production domestique au marché: l'économie contemporaine des familles inuit du Nunavik, Thèse de doctorat en sociologie, Faculté des Études supérieures, Université Laval, 2001 [non publiée]

CHAFFEE, E.C., « Business Organizations and Tribal Self-Determination: A Critical Reexamination of the Alaska Native Claims Settlement Act », (2008) 25 Alaska Law Review 107

CHAMBRE DES COMMUNES, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la coopération à l'aube du XXIème Siècle*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1996

CHAN, L.H.M. et H.V. KUHNLEIN, « Traditional Food and Participatory Research: a Canadian Experience », (2003) 3 *Polar Environment Times* 6

CHANCE, N.A., The Iňupiat and Arctic Alaska. An Ethnography of Development, Forth Worth, Holt, Rinehart and Wiston, 1990

CHANCE, N.A., *The Eskimo of North Alaska*, Forth Worth, Holt, Rinehart and Winston, 1966

CHATURVEDI, S., The Polar Regions: A Political Geography, New-York, Wiley, 1996

CHEYETTE, D., « Breaking the Trail of Broken Promises: "Necessary" in Section 810 of ANILCA Carries Substantive Obligations », (1997) 27 Environmental Law 611

CHIASSON, G., « La gouvernance locale, à la fois risquée et favorable pour l'intérêt public », (1999) 30 Économie et Solidarités 7

CHRISTIE, G., « Developing Case Law: The Future of Consultation and Accommodation », (2006) 39 *University of British Columbia Law Review* 139

CHRISTIE, G., « A Colonial Reading of Recent Jurisprudence: *Sparrow*, *Delgamuukw* and *Haida Nation* », (2005) 23 *Winsdor Y.B. Access Just.* 17

CHRISTIE, G., « Judicial Justification of Recent Developments in Aboriginal law », (2002) 17 Revue Canadienne Droit et Sociétés 41

CHRISTIE, G., « *Delgamuukw* and the Protection of Aboriginal Land Interests », (2000-2001) 32 *Revue de Droit d'Ottawa* 85

CLEVELAND, S.H., « Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories, and the Nineteenth Century Origins of Plenary Power over Foreign Affairs », (2002) 81 *Texas Law Review* 1

CLINTON, R.N., « There is No Federal Supremacy Clause for Indian Tribes », (2002) 34 *Arizona State Law Journal* 113

CLINTON, R.N., N.J. NEWTON et M.E. PRICE, American Indian Law. Cases and Materials, 3<sup>e</sup>éd., Charlottesville (VA), LexisNexis, 1991

CLINTON, R.N., « Criminal Jurisdiction Over Indian Lands: A Journey Through a Jurisdictional Maze », (1976) 18 Arizona Law Review 508

COATES, K.S., A Global History of Indigenous Peoples. Struggle and Survival, New York, Palgrave Macmillan, 2004

COLCHESTER, M., T. GRIFFITHS, F. MACKAY *et al.*, « Indigenous Land Tenure: Challenges and Possibilities », dans FAO, *Réforme agraire, Colonisation et Coopérative agricole*, Rome, 2004, [en ligne] [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5407t/y5407t00.pdf] (avril 2008)

COLE, L.W. et S.R. FOSTER, From the Ground Up. Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement, New York, New York University Press, 2001

COLLINGS, P., « Subsistence Hunting and Wildlife Management in the Central Canadian Arctic », (1997) 34(1) *Arctic Anthropology* 41

COLT, S., « Alaska Natives and the 'New Harpoon': Economic Performance of the ANCSA Regional Corporation », (2005) 25 Land Resources & Environmental Law 155

COMITÉ CONJOINT DE CHASSE, DE PÊCHE ET DE PIÉGEAGE, Rapport du souscomité sur le mandat et le rôle du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage, Montréal, Secrétariat du Comité conjoint, 1993

COMMISSION D'ÉTUDE SUR L'INTÉGRITÉ DU TERRITOIRE DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec, Vol. 4.1, Rapport des commissaires, Québec, 1971

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1989

COMMISSION DU NUNAVIK, Amiqqaaluta. Partageons. Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik, Rapport de la Commission du Nunavik, Québec, mars 2001

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 1: « Un passé, un avenir », Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1996

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 2: « Une relation à définir », Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1996

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Volume 4: « Perspectives et réalités », Ottawa, Affaires Indiennes et du Nord Canada, 1996

COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, Conclure des traités dans un esprit de coexistence: une solution de rechange à l'extinction du titre ancestral, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1994

CONDON, R.G., P. COLLINGS, G. WENZEL et al., « Modern Food Sharing Networks and Community Integration in the Central Canadian Arctic », (1998) 51(4) Arctic 301

CONDON, R.G., P. COLLINGS et G. WENZEL, « The Best Part of Life: Subsistence Hunting, Ethnicity, and Economic Adaptation among Young Adult Inuit Males », (1995) 48(1) *Arctic* 31

CORNELL, S. et J. KALT (dir.), What Can Tribes Do? Strategies and Institutions in American Indian Economic Development, Los Angeles, American Indian Studies Center, UCLA, 1992

CORNELL, S., J. TAYLOR, K. GRANT et al. (dir.), Achieving Alaska Native Self-Governance. Toward Implementation of the Alaska Natives Commission Report, Final Report, The Economics Resource Group/The Institute of Social and Economic Research, Anchorage, University of Alaska, May 1999

COUINIHAN, C.M., « Food in Anthropology », dans SMELSER, N.J. et P.B. BALTES (dir.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Volume 8, Oxford, Elsevier, 2001, p. 5715-5718

COUINIHAN, C.M. et P. VAN ESTERIK, Food and Culture. A Reader, New-York, Routledge, 1997

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY, Environmental Justice. Guidance Under the National Environmental Policy Act, Executive Office of the President, Washington, D.C., December 10, 1997, [en ligne] [http://www.whitehouse.gov/CEQ/] (juin 2008)

CULTURAL SURVIVAL QUATERLY, Land & Resources in the Americas, Volume 30(4), 2006, [en ligne] [http://www.cs.org/publications/CSQ/csq-back.cfm] (juin 2008)

DAIGNEAULT, R., « L'évaluation des impacts sur l'environnement: sept procédures, un droit en pleine effervescence », dans BARREAU DU QUÉBEC, Les développements en droit de l'environnement 1992, Québec, 1992

DALE, A. et J. ONYX, Social Capital & Sustainable Development. A Dynamic Balance, Vancouver, University of British Columbia Press, 2005

DALE, A., At the Edge: Sustainable Development in the 21<sup>st</sup> Century, Vancouver, University of British Columbia Press, 2001

DAHL, J., « The Integrative and Cultural Role of Hunting and Subsistence in Greenland », (1989) 13 *Études Inuit/Inuit Studies* 23

DAMMAN, S., « The Right to Food of Indigenous Peoples », dans EIDE, W.B. et U. KRACHT (dir.), Food and Human Rights in Development, Vol. I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics, Oxford, Intersentia, 2005, p. 285

DAMMAN, S., W.B. EIDE et H.V. KUHNLEIN, « Indigenous People's Nutrition Transition in a Right to Food Perspective », (2008) 33 *Food Policy* 135

DELISLE, H., « La sécurité alimentaire, ses liens avec la nutrition et la santé », (1998) 19 Revue Canadienne d'Études du Développement 307

DELMAS-MARTY, M., Le relatif et l'universel, Paris, Seuil, 2004

DELMAS-MARTY, M. et M.-L. IZORCHE, « Marge d'appréciation et internationalisation du droit: réflexions sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste », (2001) 46 Revue de Droit de McGill 923

DENIS, C., We Are Not You. First Nations & Canadian Modernity, Peterborough, Broadview Press, 1997

DESMARAIS, A.A., Globalization and the Power of Peasants. La Via Campesina, Winnipeg, Fernwood, 2007

DE VILLIER, M.-É., *Multidictionnaire de la langue française*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Ouébec/Amérique, 2003

DEWAILLY, É., C. BLANCHET, S. LEMIEUX *et al.*, « N-3 Fatty Acids and Cardiovascular Disease Risk Factors Among the Inuit of Nunavik », (2001) 74(4) *American Journal of Clinical Nutrition* 464

DEWAILLY, É., Diet Profile of Circumpolar Inuit, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2000

DI CASTRI, F., « Les quatre piliers du développement durable », (1995) 31 Nature & Ressources 2

DICKASON, O.P., Canada's First Nations. A History of Founding Peoples from Earliest Times, Oxford, Oxford University Press, 2002

DICKSON, T., « Section 25 and Intercultural Judgment », (2003) 61 *University of Toronto Law Review* 141

DILLINGHAM, T., « Playing Reindeer Games: Native Alaskans and the Federal Trust Doctrine », (1999) 26 Boston College Environmental Affairs Law Review 649

DIUBALDO, R., *The Government of Canada and the Inuit:1900-1967*, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord, 1985

DIXON, M., Textbook on International Law, 6<sup>ème</sup> éd., Oxford, Oxford University Press, 2007

DONAVAN, B., « The Evolution and Present Status of Common Law Aboriginal Title in Canada: the Law's Crooked Path and the Hollow Promise of *Delgamuukw* », (2001-2002) 35 *University of British Columbia Law Review* 43

DORAIS, L.-J., M. NAGY et L. MÜLLER-WILLE (dir.), Aboriginal Environmental Knowledge in the North, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998

DOUGLAS, M., Purity and Danger: An Analysis of the Concepts of Pollution and Taboo, New-York, Routledge, 2002

DOWNING, T.E., J. MOLES, I. McINTOSH *et al.*, *Indigenous Peoples and Mining Encounters: Strategies and Tactics*, Londres, Mining, Minerals and Sustainable Development, MMSD/International Institute for Environment and Development, avril 2002

DRÈZE, J. et A. SEN, Hunger and Public Action, Oxford, Oxford University Press, 1989

DUFRAIMONT, L., « From Regulation to Recolonization: Justifiable Infringement of Aboriginal Rights at the Supreme Court of Canada », (2000) 58 *University of Toronto Faculty of Law Review* 1

DUHAIME, G., « Economic Systems », dans *Arctic Human Development Report*, 2004, p. 69 [en ligne] [http://hdr.undp.org/en/reports/regionalreports/other/name,3262,en.html] (juin 2008)

DUHAIME, G. (dir.), Sustainable Food Security in the Arctic. State of Knowledge, Edmonton/Québec, Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta/ GÉTIC, Université Laval, 2002

DUHAIME, G., « Tradition, Modernity and Food among Northern Peoples », dans DUHAIME, G. (dir.), *Sustainable Food Security in the Arctic. State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GÉTIC, Université Laval/Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 2002, p. 1

DUHAIME, G., « Sustainable Development: Questioning the Concept », dans DUHAIME, G., R.O. RASMUSSEN et R. COMTOIS (dir.), Sustainable Development in the North. Local Initiatives vs Megaprojects, *Circupolar Arctic Social Sciences Ph.D. Network, Proceeding of the Second Conference*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998

DUHAIME, G., « Le pluriel de l'Arctique. Travail salarié et rapports sociaux en zone périphérique », (1991) 23(2) Sociologie et Société 113

DUHAIME, G., « La chasse subventionnée: tradition et modernité », (1990) 31 Recherches Sociographiques 45

DUHAIME, G., R. AUCLAIR, N. BERNARD et al., Les réseaux d'approvisionnement alimentaire des ménages dans l'Arctique nord-américain, Québec, GÉTIC, Université

Laval, 2003, [en ligne] [http://www.chaireconditionautochtone.fss.ulaval.ca/fr/publications/recherche.aspx] (avril 2008)

DUHAIME, G. et N. BERNARD, « Regional and Circumpolar Conditions to Food Security », dans DUHAIME, G. (dir.), *Sustainable Food Security in the Arctic. State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GÉTIC, Université Laval/Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 2002, p. 227

DUHAIME, G., N. BERNARD et A. GODMAIRE, « La sédentarisation des Autochtones », dans DUHAIME, G. (dir.), *Le Nord. Habitants et mutations*, Atlas historique du Québec, Québec, Presses de l'Université Laval, 2001, p. 173

DUHAIME, G., M. CHABOT et M. GAUDREAULT, « Food Consumption Patterns and Socioeconomic Factors Among the Inuit of Nunavik », (2002) 41(2) *Ecology of Food and Nutrition* 91

DUHAIME, G. et R. COMTOIS, *Inventory and Characteritisation of Abandoned Mining Exploration Sites in Nunavik. Pilot Project*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2000

DUHAIME, G., P. FRÉCHETTE, J.-F. LANGLAIS et al., Nunavik Comparative Price Index, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2000

DUHAIME, G., A. GODMAIRE et N. BERNARD, « La sécurité alimentaire durable: un cadre conceptuel applicable à l'Arctique », dans GUAY, L., L. DOUCET, L. BOUTHILLIER et al., Les enjeux et les défis du développement durable. Connaître, décider, agir, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 135

DUHAIME, G., A. MORIN, H. MYERS et al., « Food Networks in the North American Arctic », dans DUHAIME, G. (dir.), Sustainable Food Security on the Arctic. State of Knowledge, Québec/Edmonton, GÉTIC, Université Laval/Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 2002, p. 63

DUPUIS, R., Le statut juridique des peuples autochtones en droit canadien, Montréal, Carswell, 1999

DUPUIS, R., Tribus, Peuples et Nations. Les nouveaux enjeux des revendications autochtones du Canada, Montréal, Boréal, 1997

DUSSAULT, R. et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., t. 3, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989

DWORKIN, R., A Matter of Principle, Cambridge, Harvard University Press, 1985

EIDE, A., « Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights », dans EIDE, A. (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, 2<sup>è</sup> éd., La Haye, Martinus Nijhoff, 2001, p. 9

EIDE, A., « The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food », dans EIDE, A., C. KRAUSE et A. ROSAS (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2<sup>è</sup> éd, La Haye, Martinus Nijoff, 2001, p. 89

EIDE, A. (dir.), Food as a Human Right, Tokyo, United Nations University, 1984

EIDE, A., C. KRAUSE et A. ROSAS (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2<sup>è</sup> éd., Dordrecht, Martinus Nijoff, 2001

EIDE, W.B., « From Food Security to the Right to Food », dans EIDE, W.B. et U. KRACHT (dir.), Food and Human Rights in Development, Volume 1, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics, Oxford, Intersentia, 2005, p. 67

EIDE, W.B. et U. KRACHT (dir.), Food and Human Rights in Development, Volume 1, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics, Oxford, Intersentia, 2005

EIDE, W.B. et U. KRACHT, « The Right to Adequate Food in Human Rights Instruments: Legal Norms and Interpretation », dans EIDE, W.B. et U. KRACHT (dir.), Food and Human Rights in Development, Volume 1, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics, Oxford, Intersentia, 2005, p. 106

EIDE, W.B. et A. OSHAUG, « Advancing the Right to Food in International Food and Nutrition Development Strategies », dans EIDE, A. (dir.), *Food as a Human Right*, Tokyo, United Nations University, 1984, p. 265

ELIAS, P.D., « Models of Aboriginal Communities in Canada's North », (1997) 24 International Journal of Social Economics 1241

ÉMOND, A., « L'affaire Delgamuukw ou la réactualisation du droit américain au regard des conditions d'existence du titre aborigène au Canada », (1998) 39 *Cahiers de Droit* 849

ÉMOND, A., « Obligations découlant du rapport historique entre la Couronne et les autochtones du Canada », (1998) 2 Revue de la Common Law en Français 1

ÉMOND, A., « Partenaire des peuples autochtones du Canada: les différents visages de la Couronne », (1997-1998) 29 *Revue de Droit d'Ottawa* 63

ÉMOND, A., « Le sable dans l'engrenage du droit inhérent des autochtones à l'autonomie gouvernementale », (1996) 30 Revue de droit Thémis 91

FEDERAL WILDLIFE SERVICE, *Proceedings of the Northwest Arctic Federal Subsistence Regional Advisory Council Meeting*, Kotzebue, Alaska, October 8, 2004, p. 62-63, [en ligne] [http://alaska.fws.gov/asm/racdetail.cfml?rac=08] (juin 2008)

FEDIUK, K., N. HIDIROGLOU, R. MADÈRE et al., « Vitamin C in Inuit Traditional Food and Women's Diets », (2002) 15(3) Journal of Food Composition and Analysis 221

FEIT, H.A., « Reflections on Local Knowledge and Institutionalized Resource Management: Differences, Dominance and Decentralization », dans DORAIS, L.-J., M. NAGY et L. MÜLLER-WILLE (dir.), *Aboriginal Environmental Knowledge in the North*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998, p. 123

FEIT, H.A., « The Power and the Responsibility: Implementation of the Wildlife and Hunting Provisions of the James Bay and Northern Quebec Agreement », dans VINCENT, S. et G. BOWERS (dir.), *La Convention de la Baie James et Nord Québécois: dix ans après*, Montréal, Recherches Amérindiennes au Québec, 1988, p. 74

FLANAGAN, W.F., « Piercing the Veil of Real Property Law: Delgamuukw v. British Columbia », (1998) 24 Queen's Law Journal 279

FOSTER, H., H. RAVEN et J. WEBBER, Let Right be Done. Aboriginal Title, the Calder Case, and the Future of Indigenous Rights, Vancouver, University of British Columbia Press, 2007

FRASER, N., Qu'est-ce que la justice sociale? Reconnaissance et redistribution, Paris, Découverte, 2005

FRASER, N. et A. HONNETH, *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, New-York, Verso, 2003

FREEMAN, M.M.R., « Is Money the Root of the Problem? Cultural Conflicts in the IWC », dans FRIEDHEIM, R.L. (dir.), *Toward a Sustainable Whaling Regime*, Seattle, University of Washington Press, 2001, p. 123

FREEMAN, M.M.R., « Small-Scale Whaling in North America », dans McGOODWIN, J.R (dir.), *Understanding the Cultures of Fishing Communities. A Key to Fisheries Management and Food Security*, Rome, FAO/Fisheries Technical Paper 401, 2001, p. 169

FREEMAN, M.M.R., « Issues Affecting Subsistence Security in Arctic Societies », (1997) 34(1) *Arctic Anthropology* 7

FREEMAN, M.M.R., « Environment, Society and Health Quality of Life Issues in the Contemporary North », (1988) 47(1) Arctic Medical Research 54

FREEMAN, M.M.R., « Tradition and Change: Problems and Persistence in the Inuit Diet », dans de GARINE, I. et G.Á. HARRISON (dir.), *Coping with Uncertainty in Food Supply*, Oxford, Clarendon Press, 1988

FREEMAN, M.M.R., L. BOGOSLOVSKAYA, R.A. CAULFIELD et al., Inuit, Whaling, and Sustainability, Walnut Creek (CA), Altamira Press, 1998

FREEMAN, M.M.R., E.E. WEIN et D.E. KEITH, Recovering Rights. Bowhead Whales and Inuvialuit Subsistence in the Western Canadian Arctic, Edmonton, Canadian Circumpolar Institute/Fisheries Joint Management Committee, 1992

FRICKEY, P., « Domesticating Federal Indian Law », (1996) 81 Minnesota Law Review 31

FRIDERES, J.S. et R. GADACZ, *Aboriginal Peoples in Canada. Contemporary Conflicts*, 6è éd., Toronto, Prentice Hall, 2001

FRIEDBERG, C.E., J.F.M. JANSSEN, R.J. HEINE et al., « Fish Oil and Glycemic Control in Diabetes », (1998) 21(4) Diabetes Care 494

FRIEDHEIM, R.L. (dir.), *Toward a Sustainable Whaling Regime*, Seattle, University of Washington Press, 2001

GAGNON, A.-G. et G. ROCHER (dir.), Regard sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois, Montréal, Québec Amérique, 2002

GAGNON, C. et M.-J. FORTIN, « La gouvernance environnementale locale: où est le timonier? », (1999) 30 Économies et Solidarités 94

GARNER, B.A. (dir.), *Black's Law Dictionary*, 8è éd., St. Paul (MN), Thomson West, 2004

GAUTHIER, B., « Guide pour la mise en œuvre du développement durable: perspectives théoriques », dans GUAY, L. et al. (dir.), Les enjeux du développement durable. Connaître, décider et agir, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 103

GEDICKS, A., « Resource Wars against Native Peoples », dans R.D. BULLARD (dir.), *The Quest for Environmental Justice. Human Rights and the Politics of Pollution*, Sierra Club Books, San Francisco, 2005, p. 168

GEORGE, J., « Nunavik Hunters Resist 2008 Beluga Quotas », *Nunatsiaq News*, 18 avril 2008, [en ligne] [http://www.nunatsiaqnews.com/archives/2008/804/80418/news/nunavik.html] (septembre 2008)

GEORGE, J., « Some Hunters Ignoring Beluga Quota », *Nunatsiaq News*, 10 août 2007, [en ligne] [http://www.nunatsiaq.com/test/archives/2007/706/index.html] (juin 2008)

GEORGE, J., « Makivik AGM 2002 », *Nunatsiaq News*, 19 avril 2002, [en ligne] [http://www.nunatsiaq.com] (juillet 2008)

GEORGE, J., « Commercial Char Harvest Sparks Furor in Nunavik. Community Opposition is Mounting to the Allocation of a Commercial Char Quota to a Kuujjuaq-

Based Business », *Nunatsiaq News*, 19 septembre 1998, [en ligne] [http://www.nunatsiaq.com/archives/nunavut980930/nvt80911 06.html] (juin 2008)

GETCHES, D.H., C.F. WILKINSON et R.A. WILLIAMS, Cases and Materials on Federal Indian Law, 5è éd., St. Paul (MN), Thomson West, 2005

GHAI, D. et J.M. VIVIAN, *Grassroots Environmental Action. People's Participation in Sustainable Development*, Londres, Routledge, 1992

GIANOLA, É.C., La sécurisation foncière, le développement socio-économique et la force du droit. Le cas des économies ouest-africaines de plantation (la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali), Paris, L'Harmattan, 2000

GOLDSMITH, R.I. et W.C. BANKS, « Environmental Values: Institutional Responsibility and the Supreme Court », (1983) 7 Harvard Environmental Law Review 289

GOMBAY, N., « The Commoditization of Country Foods in Nunavik: A Comparative Assessment of its Development, Applications and Significance », (2005) 58(2) *Arctic* 115

GOMBAY, N., Bowheads and Bureaucrats: Indigenous Knowledge and Natural Resource Management in Nunavut, mémoire de maîtrise en Études de l'environnement et des ressources (Environmental and Resource Studies), University of Waterloo, 1995, [non publié]

GOODLAND, R., « The Concept of Sustainability », (1995) 15 Écodécision 30

GOODLAND, R., « Environmental Sustainability and the Power Sector », (1994) 12 *Impact Assessment* 275

GOURDEAU, É., « Genèse de la Convention de la Baie James et du Nord québécois », dans GAGNON, A.-G. et G. ROCHER (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie James et du Nord Québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 17

GRABURN, N.H., Eskimos Without Igloos: Social and Economic Development in Sugluk, Boston, Little Brown, 1969

GRAIN, Food Sovereignty: Turning the Global Food System Upside Down, avril 2005, [en ligne] [http://www.grain.org] (juillet 2008)

GRAMMOND, S., « L'appartenance aux communautés inuit du Nunavik: un cas de pluralisme juridique? », Colloque de l'Association canadienne droit et société, Montréal, 31 mai 2008 [non publié, archivé auprès de l'auteur]

GRAMMOND, S., Aménager la coexistence. Les peuples autochtones et le droit autochtone canadien, Bruxelles/Montréal, Bruylant/Yvon Blais, 2003

GRAMMOND, S., Les traités entre l'État canadien et les peuples autochtones, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1995

GRAMMOND, S., « Les effets juridiques de la *Convention de la Baie James* au regard du droit interne canadien et québécois », (1992) 37 *Revue de Droit de McGill* 761

GROUPE INTERNATIONAL DE TRAVAIL POUR LES PEUPLES AUTOCHTONES (GITPA), *Droits territoriaux des peuples autochtones*, Paris, L'Harmattan, 2005

GUAY, L., « Le développement durable en contexte historique et cognitif », dans GUAY, L., L. DOUCET et L. BOUTHILLIER (dir.), Les enjeux et les défis du développement durable. Connaître, décider, agir, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 10

HADDAD, L. et A. OSHAUG, « How Does the Human Rights Perspective Help to Shape the Food and Nutrition Policy Research Agenda? », (1998) 23(5) *Food Policy* 329

HALL, E.S., C. GERLACH et M.B. BLACKMAN, *In the National Interest: A Geographically Based Study of Anaktuvuk Pass Iñupiat Subsistence Through Time*, Barrow, North Slope Borough, 1985

HALLEY, P., « La protection juridique de la biodiversité et des activités d'exploitation faunique du Nunavik », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 691

HALLEY, P. et M.-J. VERREAULT, « Environmental Law, Sustainable Development, and Food Security in Nunavik », dans DUHAIME, G. (dir.), *Sustainable Food Security on the Arctic. State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GÉTIC, Université Laval/Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 2002, p. 177

HAMILTON, A.C., Le Canada et les peuples autochtones: un nouveau partenariat, Ottawa, Affaires Indiennes et du Nord Canada, 1995

HAYCOX, S., *Frigid Embrace. Politics, Economics and Environment in Alaska*, Corvallis, Oregon State University Press, 2002

HENDERSON, W.B. et D.T. GROUND, « Survey of Aboriginal Land Claims », (1994) 26 Revue de droit d'Ottawa 187

HENSEL, C., « Yup'ik Identity and Subsistence Discourse: Social Resources in Interaction », (2001) 25 Études Inuit/Inuit Studies 223

HENSEL, C., *Telling Our Selves. Ethnicity and discourse in Southwestern Alaska*, Oxford, Oxford University Press, 1996

HILL, B.E. et N. TARG, « The Link Between Protecting Natural Resources and the Issue of Environmental Justice », (2000-2001) 28 Boston College Environmental Affairs Law Review 1

HIRSCHFIELD, M., « The Alaska Native Claims Settlement Act: Tribal Sovereignty and the Corporate Form », (1992) 101 *The Yale Law Journal* 1331

HIRST, P., « Democracy and Governance », dans PIERRE, J. (dir.), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000

HOGG, P.W., Constitutional Law of Canada, 2005 Student Edition, Scarborough (ON), Thomson Carswell, 2005

HUFF, A., « Indigenous Land Rights and the New Self-Determination », (2005) 16 Colorado Journal of International Environmental Law 295

HULL, T. et L. LEASK, « Dividing Alaska, 1867-2000: Changing Land Ownership and Management », (2000) 32(1) *Alaska Review of Social and Economic Conditions* 1

HUME, R.H., « ANCSA: Management, Land and Stock », dans ALASKA BAR ASSOCIATION, *Alaska Native Law: What Every Alaskan Lawyer Needs to Know*, Conference of the Alaska Bar Association, Anchorage, 12 octobre 2004

HUNTINGTON, H.P., « Using Traditional Ecological Knowledge in Science: Methods and Applications », (2000) 10(5) Ecological Applications 1070

HUNTINGTON, H.P., Wildlife Management and Subsistence Hunting in Alaska, Seattle, University of Washington Press, 1992

HUSKEY, L. et T. MOREHOUSE, « Development in Remote Regions: What Do We Know? », (1992) 45(2) *Arctic* 128

HUTCHINS, P.W., D. SCHULZE, et C. HILLING, « When Do Fiduciary Obligations To Aboriginal People Arise? », (1995) 59 Saskatchewan Law Review 110

IMAI, S., « The Adjudication of Historical Evidence: A Comment and an Elaboration on a Proposal by Justice LeBel », (2006) 55 *University of New Brunswick Law Journal* 146

IMAI, S., « Treaty Lands and Crown Obligations: The "Tracts Taken Up" Provision », (2001-2002) 27 Queen's Law Journal 1

INGLIS, J.T. (dir.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*, Ottawa, International Program on Traditional Knowledge, Canadian Museum of Nature, 1993

INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE, Comprendre la gouvernance, Ottawa, Atelier sur la gouvernance pour le projet Metropolis, 10 et 11 décembre 2001

INUIT CIRCUMPOLAR COUNCIL (CANADA), *Annual Report 2006-2007*, [en ligne] [http://www.inuitcircumpolar.com/files/uploads/icc-files/2007-annualreport-eng.pdf] (juin 2008)

ISAAC, T., T. KNOX et S. BIRD, « The Crown's Duty to Consult and Accommodate Aboriginal Peoples: The Supreme Court of Canada Decision in *Haida* », (2005) 63 *The Advocate* 671

ISAAC, T., « The *Constitution Act, 1982* and the Constitutionalization of Aboriginal Self-Government in Canada: *Cree-Naskapi (of Québec) Act* », (1991) 1 C.N.L.R. 1

JETTÉ, M. (dir.), *Et la santé des inuits, ça va?*, Rapport de l'Enquête Santé Québec auprès des Inuits du Nunavik, 1992, *Les déterminants de la santé*, Montréal, Santé Québec, 1994

JOHNSON, E.D., « Alaska Native Hunting and Fishing Rights », dans ALASKA BAR ASSOCIATION, *Alaska Native Law: What Every Alaskan Lawyer Needs to Know*, Anchorage, Alaska, 12 octobre 2004, p. 1130

JOHNSON, M. (dir.), Lore. Capturing Traditional Environmental Knowledge, Ottawa, Dene Cultural Institute, International Development Research Center, 1992

JUILLET, L. et C. ANDREW, « Développement durable et nouveaux modes de gouvernance locale: le cas de la ville d'Ottawa », (1999) 30 Économies et Solidarités 75

KANCEWICK, M. et E. SMITH, « Subsistence in Alaska: Towards a Native Priority », (1991) 59 *University of Missouri Kansas Law Review* 645

KISHIGAMI, N., « Co-Management of Beluga Whales in Nunavik (Arctic Quebec), Canada », KISHIGAMI, N. et J.M. SAVELLE (dir.), *Indigenous Use and Management of Marine Resources*, Senri Ethnological Studies 67, The National Museum of Ethnology, Osaka, p. 121

KRUSE, J.A., « Alaska Inupiat Subsistence and Wage Employment Patterns: Understanding Individual Choice », (1991) 50(4) *Human Organization* 317-326

KUHNLEIN, H.V., O. RECEVEUR, R. SOUEIDA *et al.*, « Arctic Indigenous Peoples Experience the Nutrition Transition with Changing Dietary Patterns and Obesity », (2004) 134(6) *American Society for Nutritional Sciences* 1447

KUHNLEIN, H.V., L.H.M. CHAN, D. LEGGEE et al., « Macronutrient, Mineral and Fatty Acid Composition of Canadian Arctic Traditional Food », (2002) 15(5) Journal of Food Composition and Analysis 545

KUHNLEIN, H.V., O. RECEVEUR et A. ING, « Energy, Fat and Calcium in Bannock Consumed by Canadian Inuit », (2001) 101 *Journal of the American Dietetic Association* 580

KUHNLEIN, H.V., O. RECEVEUR et L.H.M. CHAN, « Traditional Food Systems Research with Canadian Indigenous Peoples », (2001) 60(2) *International Journal of Circumpolar Health* 112

KUHNLEIN, H.V. et L.H.M. CHAN, « Environment and Contaminants in Traditional Food Systems of Northern Indigenous Peoples », (2000) 20 *Annual Review of Nutrition* 595

KUHNLEIN, H.V., V. BARTHET, A. FARREN *et al.*, « Vitamins A, D, and E in Canadian Arctic Traditional Food and Adult Diets », (2006) 19(6-7) *Journal of Food Composition and Analysis* 495

KUHNLEIN, H.V., R. SOUEIDA et O. RECEVEUR, « Dietary Nutrient Profiles of Canadian Baffin Island Inuit Differ by Food Source, Season, and Age », (1996) 96(2) *Journal of the American Dietetic Association* 155

KUHNLEIN, H.V. et O. RECEVEUR, « Dietary Change and Traditional Food Systems of Indigenous Peoples », (1996) 16 Annual Review of Nutrition 417

KUHNLEIN, H.V., « Benefits and Risks of Traditional Food for Indigenous Peoples: Focus on Dietary Intakes of Arctic Men », (1995) 73(6) Canadian Journal of Physiology and Pharmacology 765

KUHNLEIN, H.V., O. RECEVEUR, D.C. MUIR *et al.*, « Arctic Indigenous Women Consume Greater than Acceptable Levels of Organochlorines », (1995) 125(10) *Journal of Nutrition* 2501

KÜNNEMANN, R. et S. EPAL-RATJEN, *The Right to Food: A Resource Manual for NGOs*, Londres, FIAN International, 2005

KURTZ, S.F., *Moynihan's Introduction to the Law of Real Property*, 4<sup>è</sup> éd., St. Paul (MN), Thomson West, 2005

KYMLICKA, W., *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1995

LABRECQUE, P., Le domaine public foncier au Québec, Cowansville (Qc), Yvon Blais, 1997

LANDMANN, P., Co-management of Wildlife under the James Bay Treaty, mémoire de maîtrise en sciences politiques, Université Laval, Québec, 1988 [non publié]

LAURENCE, R., « Learning to Live with the Plenary Power of Congress Over the Indian Nations: An Essay in Reaction to Professor William's Algebra », (1988) 30 Arizona Law Review 413

LAVALLÉE, S., Analyse des institutions municipales et foncières instituées par la Convention de la Baie James et du Nord québécois sur le territoire du Nunavik, mémoire de maîtrise en droit, Université McGill, 1995 [non publié]

LAWN, J. et D. HARVEY, Change in Nutrition and Food Security in Two Inuit Communities, 1992-1997, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 2001

LAWN, J. et N. LANGNER, Air Stage Subsidy Monitoring Program: Final Report, Volume 2, Food Consumption Survey, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 1994

LAWRENCE, S. et P. MACKLEM, « From Consultation to Reconciliation: Aboriginal Rights and the Crown's Duty to Consult », (2000) 79 *The Canadian Bar Review* 252

LEE, M., « The Cooler Ring: Urban Alaska Native Women and the Subsistence Debate », (2002) 39 (1-2) *Arctic Anthropology* 3

LEMOYNE, G., « La Convention nous empêche-t-elle de faire du développement? », dans GAGNON, A.-G. et G. ROCHER (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002, p.79

LE NORMAND, I., « Comment assurer la sécurité alimentaire mondiale? Les facteurs de la sécurité alimentaire », dans BRUNEL, S. et Y. LÉONARD (dir.), Les problèmes de sécurité alimentaire dans le monde, collection Cahiers français, no. 278, 1996

LÉVESQUE, C., D. DE JURIEW, C. LUSSIER *et al.*, « Between Abundance and Scarcity: Food and the Institution of Sharing among the Inuit of the Circumpolar Region During the Recent Historical Period », dans DUHAIME, G. (dir.), *Sustainable Food Security on the Arctic. State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GÉTIC, Université Laval/Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 2002, p. 103

LÉVI-STRAUSS, C., Le cru et le cuit, Paris, Plon, 1964

LÉVI-STRAUSS, C., La pensée sauvage, Paris, Plon, 1962

LIEBENBERG, S., « The Protection of Economic and Social Rights in Domestic Legal System », dans EIDE, A., C. KRAUSE et A. ROSAS (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, 2<sup>e</sup> éd., Dordrecht, Martinus Nijhoff, 2001

LITTLE BEAR, L., « Aboriginal Rights and the Canadian 'Grundnorm' », dans PONTING, R.J. (dir.), *Ardous Journey: Canadian Indians and Decolonization*, Toronto, McClelland and Stewart, 1986, p. 243

LOCHAK, D., Les droits de l'homme, Paris, Découverte, 2005

LONDON, T.J., « The "1991 Amendments" to the Alaska Native Claims Settlement Act: Protection for Native Lands? », (1989) 8 Stanford Environmental Law Journal 200

LONGET, R., « L'alimentation entre Nature et Culture », dans STÄUBLE TERCIER, N. et B. SOTTAS (dir.), *La sécurité alimentaire en questions. Dilemmes, constats et controverses*, Paris, Karthala, 2000

LONNER, T.D., « Subsistence as an Economic System in Alaska: Theoretical Observations and Management Implications », dans LANGDON, S.J. (dir.), *Contemporary Alaskan Native Economies*, Lanham, University Press of America, 1986

LOON, H. et S.GEORGETTE, Contemporary Brown Bear Use in Northwest Alaska, Technical paper no. 163, Kotzebue, Alaska Department of Fish and Game, Division of Subsistence,1989

LORMAN, J. et S.P. RABINOWITCH, « Preemption of State Wildlife Law in Alaska: Where, When and Why », (2007) 24 Alaska Law Review 145

LOWENSTEIN, T., Some Aspects of Sea Ice Subsistence Hunting in Point Hope, Alaska, A Report for the North Slope Borough's Coastal Management Plan, Barrow, 1981

LYNGE, F., Arctic Wars, Animal Rights, Endangered Peoples, trad. par Marianne Stenbaek, Hanover, University Press of New England, 1992

MACKAY, F., « Indigenous People's Rights to Lands, Territories and Resources: Selected International and Domestic Legal Considerations », dans FAO, *Land Reform. Land Settlement and Cooperative*, Rome, FAO, 2004, p. 81

MACKLEM, P., *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2001

MACKLEM, P., « Normative Dimensions of an Aboriginal Right of Self-Government », (1995) 21 *Queen's Law Journal* 173

MACKLEM, P., « First Nations Self-Government and the Borders of the Canadian Legal Imagination », (1990-1991) 36 *Revue de Droit de McGill* 382

MACLURE, J., « Une défense du multiculturalisme comme morale politique », dans JÉZÉQUEL, M., (dir.), *La justice à l'épreuve de la diversité culturelle*, Cowansville (Qc), Yvon Blais, p. 63.

MAGDANZ, J.S., C.J. UTHERMOHLE et R. WOLFE, *The Production and Distribution of Wild Food in Whales and Deering, Alaska*, Technical Paper 259, Juneau, Alaska Department of Fish and Game, Division of Subsistence, 2002

MAGNARELLA, P.J., « The Evolving Right of Self-Determination of Indigenous Peoples », (2001-2002) 14 St. Thomas Law Review 425

MARGALIT, A. et J. RAZ, « National Self-Determination », (1990) 137(9) *The Journal of Philosophy* 439

MARKELL, P., Bound by Recognition, Princeton, Princeton University Press, 2003

MARTIN, T., De la banquise au congélateur. Mondialisation et culture au Nunavik, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003

MASUDA, J. et F. VARGHESE, « Space, the Canadian Frontier? Landscape, Identity and Power », dans DAVIDSON, D. et K. HATT (dir.), *Consuming Sustainability. Critical Social Analyses of Ecological Change*, Halifax, Fernwood, 2005

MATTHISASSON, J.S., « The Maritime Inuit: Life on the Edge », dans MORRISON, B.R. et R.C. WILSON, *Native Peoples: The Canadian Experience*, Toronto, M & S, 1995

MAUSS, M., *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, New-York, Norton, 1967

MAXWELL, D. et K. WIEBE, Land Tenure and Food Security: a Review of Concepts, Evidence, and Methods, Research paper No. 129, Madison, Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1998

MAXWELL, S., « Food Security: A Post-Modern Perspective », (1996) 21(2) Food Policy 155

MAXWELL, S. et T.R. FRANKENBERGER (dir.), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*, New-York, United Nations Children's Fund (UNICEF) et International Fund for Agricultural Development (IFAD), 1992

MAXWELL, S. et M. SMITH, « Indicators and Data Collection Methods for Assessing Household Food Security », dans MAXWELL, S. et T.R. FRANKENBERGER (dir.), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*, New-York, United Nations Children's Fund (UNICEF) et International Fund for Agricultural Development (IFAD), 1992, p. 1

McNABB, S., « Native Land Claims in Alaska: A Twenty Years Review », (1992) 16 (1-2) Études Inuit/Inuit Studies 85

McNEIL, K., « The Vulnerability of Indigenous Land Rights in Australia and Canada », (2004) 42 Osgoode Hall Law Journal 271

McNEIL, K., « Aboriginal Governments and the Charter: Lessons from the United States », (2002) 17 *Revue Canadienne Droit et Société* 73

McNEIL, K., « Self-Government and the Inalienability of Aboriginal Title », (2002) 47 Revue de Droit de McGill 473

McNEIL, K., Emerging Justice. Essays on Indigenous Rights in Canada and Autralia, Saskatoon, Native Law Center, 2001

McNEIL, K., « Aboriginal Governments and the Canadian Charter of Rights and Freedoms », (1996) 34 Osgoode Hall Law Journal 61

McNEIL, K., Common Law Aboriginal Title, Oxford, Clarendon Press, 1989

McNEIL, K., Native Claims in Ruperts Land and the North-Western Territory: Canada's Constitutional Obligation, Saskatoon, Native Law Center, University of Saskatchewan, 1982

MEAD, G.H., Mind, Self and Society, Chicago, University of Chicago Press, 1934

MEADOWCROFT, J., « Planning, Democracy, and the Challenge of Sustainable Development », (1997) 18(2) *International Political Science Review* 167

MECHLEM, K., « Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations », (2004) 10 European Law Journal 631

MEIGS, A., « Food as a Cultural Construction », (1988) 2 Food and Foodways 341

MERCURE, P.-F., « La sécurité alimentaire du tiers-monde: cadre conceptuel de l'action des pays en développement dans le contexte de la mondialisation », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 567

MERCURE, P.-F., « L'obligation alimentaire des pays en développement à l'égard de leurs populations: la normativité du mécanisme de développement durable », (2002) 40 *Annuaire Canadien de Droit International* 61

MILLER, J.R., Skyscrapers Hide the Heavens. A History of Indian-White Relations in Canada, 3è éd., Toronto, University of Toronto Press, 2000

MITCHELL, D.C., Take My Land, Take My Life. The Story of Congress's Historic Settlement of Alaska Native Land Claims, 1960-1971, Fairbanks, University of Alaska Press, 2001

MITCHELL, D.C., « *Alaska v. Native Village of Venetie*: Statutory Construction or Judicial Usurpation? Why History Counts », (1997) 14 *Alaska Law Review* 353

MONTURE, P.A., « The Right of Inclusion: Aboriginal Rights and/or Aboriginal Women? », dans WILKINS, K. (dir.), *Advancing Aboriginal Claims. Visions/Strategies/Directives*, Saskatoon, Purish, 2004, p. 39

MOODY, L. et I. CORDUA-VON SPECHT, « Stones: Social Capital in Canadian Aboriginal Communities », dans DALE, A. et J. ONYX (dir.), *Social Capital & Sustainable Development. A dynamic Balance*, Vancouver, UBC Press, 2005

MOREAU DESFARGES, P., La gouvernance, Paris, Presses universitaires de France, 2003

MOREHOUSE, T.A. et M. HOLLEMAN, *When Values Conflict: Accommodating Alaska Native Subsistence*, Occasional Paper No. 22, Anchorage, Institute of Social and Economic Research, University of Alaska, 1994

MORIN, R., « La gouvernance provinciale à l'épreuve des droits des peuples autochtones: pour un fédéralisme équilibré », dans OTIS, G. (dir.), *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 102

MURPHY, S., *Securing Enough to Eat*, Winnipeg, Institut international du développement durable, janvier 2005, [en ligne] [http://www.iisd.org] (avril 2008)

MURPHY, R.F. et J.H. STEWARD, « Tappers and Trappers: Parallel Process in Acculturation », (1956) 4 *Economic Development and Cultural Change* 335

MYERS, H., « Neither Boom nor Bust: the Renewable Resource Economy May Be the Best Long-Term Hope for Northern Communities », dans ANDERSON, R.B. et R.M. BONE (dir.), *Natural Resources and Aboriginal People in Canada. Readings, Cases and Commentary*, Concord, Captus Press, 2003, p. 139

MYERS, H., « The Changing Food Economy in Nunavut: Will Country Food Stores Secure Nunavut's Food Supply », dans DUHAIME, G. (dir.), *Sustainable Food Security on the Arctic. State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GÉTIC, Université Laval/Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 2002, p. 95

MYERS, H., H. FAST, M. KISLALIOGLU BERKES et al., «Feeding Family in Times of Change », dans BERKES, F., R. HUEBERT, H. FAST et al., Breaking Ice. Renewable Resource and Ocean Management in the Canadian North, Calgary, University of Calgary Press, 2005

NABHAN, G.P., « Food, Health, and Native-American Farming and Gathering », dans SCAPP, R. et B. SEITZ (dir.), *Eating Culture*, New-York, State University of New York Press, 1998

NADASDY, P., « Reevaluating the Co-Management Success Story », (2003) 56(4) Arctic 367

NADASDY, P., Hunters and Bureaucrats. Power, Knowledge, and Aboriginal-State Relations in the Southwest Yukon, Vancouver, University of British Columbia Press, 2003

NAIMAN, J., « ANILCA Section 810: an Undervalued Protection for Alaskan Villagers' Subsistence », (1995-1996) 7 Fordham Environmental Law Journal 211

NASKE, C.-M. et H.E. SLOTNICK, *Alaska. A History of the 49<sup>th</sup> State*, 2è éd., Norman, University of Oklahoma Press, 1987

NEWMAN, L. et A. DALE, « The Role of Agency Sustainable Local Community Development », (2005) 10 *Local Environment* 477

NEWMAN, D., « The Limitation of Rights: A Comparative Evolution and Ideology of the *Oakes* and *Sparrow* Tests », (1999) 62 *Saskatchewan Law Review* 543

NEWTON, N.J. (dir.), Cohen's Handbook of Federal Indian Law, 2005 Edition, Newark, LexisNexis, 2005

NEWTON, N.J., « Compensation, Reparations, & Restitutions: Indian Property Claims in the United States », (1993-1994) 28 *Georgia Law Review* 453

NEWTON, N.J., « At the Whim of the Sovereign: Aboriginal Title Reconsidered », (1991) 31 *Hastings Law Journal* 1

NEWTON, N.J., « Federal Power Over Indians: Its Sources, Scope and Limitations », (1984) 132 *University of Pennsylvania Law Review* 195

NEWTON, N.J., « The Judicial Role in Fifth Amendment Takings of Indian Land: An Analysis of the *Sioux Nation* Rule », (1982) 61 *Oregon Law Review* 245

NICHOLS, R.L., American Indians in U.S. History, Norman, University of Oklahoma Press, 2003

NOBMANN, E.D., Diet Among Siberian Yup'ik of Alaska and the Implications for Cardiovascular Disease, Fairbanks, University of Alaska, 1996

NOBMANN, E.D., T. BYERS, A.P. LANIER *et al.*, « The Diet of Alaska Native Adults: 1987-1988 », (1992) 55 *American Journal of Clinical Nutrition* 1024

NORMAND, S., Introduction au droit des biens, Montréal, Wilson & Lafleur, 2000

NOTZE, C., Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada, Toronto, Captus University Press, 1994

NOWAK, J.E. et R.D. ROTUNDA, Constitutional Law, 6è éd., St. Paul (MN), West Group, 2000

NUTTALL, M., Protecting the Arctic. Indigenous Peoples and Cultural Survival, Amsterdam, Hardwood Academic Publishers, 1998

NUTTALL, M., « Critical Reflections on Knowledge Gathering in the Arctic », dans DORAIS, L.-J., M. NAGY et L. MÜLLER-WILLE (dir.), *Aboriginal Environmental Knowledge in the North*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998, p. 21

- OGUNWOLE, S.U., We the People: American Indian and Alaska Natives in the United States, Census 2000 Special Reports, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau, 2006, [en ligne] [http://www.census.gov/prod/2006pubs/censr-28.pdf] (mai 2008)
- OMAWALE, « Note on the Concept of Entitlement: a Bridge between the Structural and Human Rights Approach to Understanding Food in Development », dans EIDE, A. et al. (dir.), Food as Human Right, Tokyo, United Nations University, 1984, p. 260
- O'NEILL, C.A., « Risk Avoidance, Cultural Discrimination, and Environmental Justice for Indigenous Peoples », (2003) 30 *Ecology Law Quaterly* 1
- ONIANG'O, R., J. ALLOTEY, S.J. MALABA, « Contribution of Indigenous Knowledge and Practices in Food Technology to the Attainment of Food Security in Africa », (2004) 69(3) *Journal of Food Science* 87
- O'REILLY, J., « La Loi constitutionnelle de 1982. Droit des autochtones », (1984) 25 Cahiers de Droit 125
- OSHAUG, A., « Developing Voluntary Guidelines for Implementing the Right to Adequate Food: Anatomy of an Intergovernmental Process », dans EIDE, W.B. et U. KRACHT (dir.), Food and Human Rights in Development. Volume 1. Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics, Intersentia, Londres, 2005, p. 249
- OSHAUG, A., W.B. EIDE et A. EIDE, « Human Rights: a Normative Basis for Food and Nutrition-Relevant Policies », (1994) 19(6) *Food Policy* 491
- OTIS, G., *Droit autochtone. Notes de cours et documentation*, DRT-19398, Québec, Faculté de Droit, Université Laval, Hiver 2006 [non publiée]
- OTIS, G., « Le titre aborigène: émergence d'une figure nouvelle et durable du foncier autochtone? », (2005) 46 *Cahiers de Droit* 795
- OTIS, G., « La gouvernance autochtone avec ou sans la *Charte canadienne*? », (2004-2005) 36 *Revue de droit d'Ottawa* 207
- OTIS, G. (dir.), *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004
- OTIS, G., « Sur la voie d'un traité « postcolonial » avec les Innus? Qu'est-ce que l'Approche commune? », VENNE, M. (dir.), *Québec 2004*, Montréal, Fides, 2003, p. 773
- OTIS, G., Inuit Subsistence Rights under the James Bay and Northern Quebec Agreement: a Legal Perspective on Food Security in Nunavik, Québec, GÉTIC, Université Laval, 2000
- OTIS, G., « Les sources des droits ancestraux des peuples autochtones », (1999) 40 Cahiers de Droit 591

OTIS, G. et A. ÉMOND, « L'identité autochtone dans les traités contemporains: de l'extinction à l'affirmation du titre ancestral », (1996) 41 *Revue de Droit de McGill* 543

PACKAGE, C. et J. SEPEZ, *Demographics of Commercial Fishing Communities in Alaska*, Washington, United States Department of Commerce, National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA), 2005, [en ligne] [ftp://ftp.afsc.noaa.gov/posters/pPackage01 demographics.pdf] (juin 2008).

PAGE, R., Northern Development. The Canadian Dilemma, Toronto, McClellan and Stewart, 1986

PAREKH, B., Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory, Cambridge, Harvard University Press, 2000

PARENT, P., « La reconnaissance du caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'*Accord sur l'agriculture* », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 471

PARENT, G. et M.-C. DESJARDINS, « La sécurité alimentaire durable au Nunavik: les enjeux juridiques de la commercialisation de la viande de caribou et de ses sous-produits par les Inuits », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 749

PASTERNAK, S., War By Other Means: a Genealogy of "Improvement" From John Locke to Genetically Engineered Food Aid, Master thesis in Cultural, Social and Political Thought, Department of English, University of Victoria, 2005 [non publiée]

PAUL, J., « The Relationship or Political Human Rights to the Hunger Problem », (1987) 30 *Howard Law Journal* 413

PAYE, O., « La gouvernance. D'une notion polysémique à un concept politologique », (2005) 36 Revue Études Internationales 13

PÊCHES ET OCÉANS CANADA, Nunavik and Adjacent Waters 3-year Beluga Management Plan 2006-2008, Ottawa, 2006

PÊCHES ET OCÉANS CANADA, Nunavik and Adjacent Waters Beluga Management Plan 2005, Ottawa, 2005

PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Northern Quebec (Nunavik) Beluga (Delphinapterus leucas)*, DFO Sci. Stock Status Rep. E4-01 (2002), p. 2, [en ligne] [http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas/Status/2002/SSR2002\_E4-01e.pdf] (juin 2008)

PEEL, R.T., « *Katie John v. United States*: Balancing Alaska State Sovereignty with a Native Grandmother's Right to Fish », (2001) 15 *Brigham Young University Journal of Public Law* 263

PEERS, L., « Subsistence Secondary Literature and Gender Bias: the Saulteaux », dans MILLER, C. et P. CHUCHRYK (dir.), *Women of the First Nations. Power, Wisdom, and Strength*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 2001, p. 39

PELLETIER, B., La modification constitutionnelle au Canada, Scarborough (ON), Carswell, 1996

PENN, A., « L'environnement et le développement futur », dans GAGNON, A.-G. et G. ROCHER (dir.), Regard sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 137

PENTNEY, W., « The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada and the Constitution Act, 1982 – Part 1: the Interpretative Prism of Section 25 », (1987) 22 *University of British Columbia Law Review* 21

PETERS, E.J., « Views of Traditional Ecological Knowledge in Co-Management Bodies in Nunavik, Quebec », (2003) 39 (208) *Polar Records* 49

PETERS, E.J., « Organizational Design for Co-Management: Comparing Four Committees in Nunavik », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 667

PETERS, E.J., « Sustainable Development, Food Security and Aboriginal Self-Government in the Circumpolar North », dans DUHAIME, G. (dir.), *Sustainable Food Security on the Arctic. State of Knowledge*, Québec/Edmonton, GÉTIC, Université Laval/Canadian Circumpolar Institute, University of Alberta, 2002, p. 205

PETERS, E.J., « Native People and the Environmental Regime in the James Bay and Northern Quebec Agreement », (1999) 52(4) *Arctic* 395

PETRINI, C., Slow Food Nation. Why Our Food Should be Good, Clean and Fair, New-York, Rizzoli ex libris, 2007

PICARD, S., La sécurité alimentaire des Inuit au Nunavik: analyse de la sécurisation du régime foncier issu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, Mémoire de maîtrise en droit, Faculté des Études supérieures, Université Laval, 2000 [non publié]

POTTIER, J., Anthropology of Food: the Social Dynamics of Food Security, Cambridge, Polity Press,1999

POULAIN, J.-P., « La nourriture de l'autre: entre délices et dégoûts. Réflexions sur le relativisme de la sensibilité alimentaire », dans MAISON DES CULTURES DU MONDE, *Cultures, nourritures*, Paris, Babel, 1997

POZNIAK, K., « Modification, Infringement, and the "Visible, Incompatible" Test: The Impact of *R. v. Badger* on Treaty Hunting Rights in the Prairie Provinces », (2005) 68 Saskatchewan Law Review 403

PRICE, M.E., A Moment in History: the Alaska Native Claims Settlement Act, (1979) 8 UCLA-Alaska Law Review 89

PROCTER, A., « Traditional Environmental Knowledge: an Analysis of the Discourse », dans J. OAKES, R. RIEWE, S. KOOLAGE *et al.* (dir.), *Aboriginal Health, Identity and Resources*, Winnipeg, Department of Native Studies and Zoology, University of Manitoba, 2000, p. 150

PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, Highlights of the Canadian Arctic Contaminants Assessment Report II, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 2003

PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, *Human Health*, Canadian Arctic Contaminants Assessment Report II, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 2003

PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LES CONTAMINANTS DANS LE NORD, Sources, Occurrence, Trends and Pathways in the Physical Environment, Canadian Arctic Contaminants Assessment Report II, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, 2003

PUGH, A.J., « Too Much for a Nation to Bear: Questions of Sustainability and Consultation in Environmental Reviews; the Case of the Tulsequah Chief Mine », (2004) 13 Dalhousie Journal of Legal Studies 211

QUIG, P., « Testing the Waters: Aboriginal Title Claims to Water Spaces and Submerged Lands – An Overview », (2004) 45 *Cahiers de Droit* 659

RAHMATO, D., , « Agrarian Change and Agrarian Crisis: State and Peasantry in Post-Revolution Ethiopia », (1993) 63(1) *Africa* 36

RAY, A., I Have Lived Here Since the World Began. An Illustrated History of Canada's Native People, éd. rév., Toronto, Key Porter Books, 2005

RAY, A., *The Canadian Fur Trade in the Industrial Age*, Toronto, University of Toronto Press, 1990

RAY, A., « Periodic Shortages, Native Welfare and the Hudson's Bay Company, 1670-1930 », dans KRECH III, S., *The Subarctic Fur Trade: Native Social and Economic Adaptations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1984, p. 1

REID, H., Dictionnaire de droit québécois et canadien, 2<sup>è</sup> éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1996

REY-DEBOVE, J. et A. REY (dir.), *Le Nouveau Petit Robert*, Paris, Dictionnaires Le Robert, 2003

RICHARD, A.P., « Aboriginal Title or the Paramountcy Doctrine? *Johnson v. McIntosh* Flounders in Federal Waters Off Alaska In *Native Village of Eyak v. Trawler Diane Marie, Inc.* », (2003) 78 *Washington Law Review* 939

ROBERTSON, R.E., « Nutrition, Human Rights and Resources », (1996) 21(1) Food Policy 57

ROBINSON, N.A., P. HASSAN et F. BURHENNE-GUILMIN (dir.), *Agenda 21 & The UNCED Proceedings*, Commission of Environmental Law of the World Conservation Union, International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources, New-York, Oceana Publications, 1992-1993

RODGERS, W.H., Environmental Law, 2e éd., St. Paul (MN), West Publishing, 1994

RODON, T., En partenariat avec l'État. Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003

ROSAS, A., « The Right to Self-Determination », dans EIDE, A., KRAUSE, C., ROSAS, A. (dir.), *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2<sup>è</sup> éd., Dordrecht, Martinus Nijoff, 2001, p. 111

ROSSET, P., « Food Sovereignty. Global Rallying Cry of Farmer Movements », (2003) 9(4) Backgrounder 1, [en ligne] [http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2003/f03v9n4.pdf] (avril 2008)

ROTMAN, L.I., « Defining Parameters: Aboriginal Rights, Treaty Rights, and the Sparrow Justificatory Test », (1997) 36 *Alberta Law Review* 149

ROTMAN, L.I., *Parallel Paths: Fiduciary Doctrine and the Crown-Native Relationship in Canada*, Toronto, University of Toronto, 1996

ROZIN, P., « Food Preference », dans SMELSER, N.J. et P.B. BALTES (dir.), *International Encyclopaedia of the Social & Behavioural Sciences*, Volume 8, Oxford, Elsevier, 2001

RUDE, R.W., An Act of Deception, Anchorage, Salmon Run Publishing Company, 1996

RYDER, B., « The Demise and Rise of the Classical Paradigm in Canadian Federalism: Promoting Autonomy for the Provinces and First Nations », (1991) 36 Revue de Droit de McGill 308

SACKS, J.D., « Culture, Cash or Calories: Interpreting Alaska Native Subsistence Rights », (1995) 12 *Alaska Law Review* 247

SAINT-HILAIRE, M., « La proposition d'entente avec les Innus: vers une nouvelle génération de traité? », (2003) 44 *Cahiers de Droit* 395

SANDERS, D., « The Rights of the Aboriginal Peoples of Canada », (1983) 61 *Journal du Barreau Canadien* 314

SARANCHUCK, A., *Aboriginal and Treaty Rights: Collective or Individual Right?*, Mémoire de maîtrise en droit, Université Laval, 1997 [non publié]

SCHNEIDER, W., « Les éleveurs de rennes contemporains de la péninsule de Seward. Des réalistes qui ont le sens de l'histoire », (2002) 26(2-3) *Anthropologie et Société* 161

SCHULTE-TENCKHOFF, I., « Droits collectifs et autochtonie: que penser des « traités modernes » au Canada? », dans BERNS, T. (dir.), *Le droit saisi par le collectif*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 133

SCOTT, C., « Indigenous Self-Determination and Decolonization of the International Imagination: A Plea », (1996) 18 *Human Rights Quaterly* 18

SCOTT, C.H. et J. WEBBER, « Conflicts between Cree Hunting and sport Hunting: Co-Management Decision Making at James Bay », dans SCOTT, C.H. (dir.), *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*, Vancouver, UBC Press, 2001, p. 149

SEARLES, E., « Food and the Making of Modern Inuit Identities », (2002) 10 Food and Foodways 55

SEJERSEN, F., « Hunting in Greenland and the Integration of Local Users' Knowledge in Management Strategies », dans DORAIS, L.-J., M. NAGY et L. MÜLLER-WILLE (dir.), *Aboriginal Environmental Knowledge in the North*, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1998, p. 37

SEN, A., Development as Freedom, New-York, Anchor Books, 1999

SEN, A., Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation, Oxford, Clarendon Press, 1982

SÉNÉCAL, S. et E. O'SULLIVAN, *Le bien-être des communautés inuites au Canada*, Ottawa, Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada, Direction des recherches et de l'analyse, Septembre 2006

SHILTON, D., « Is the Supreme Court Hostile to NEPA? Some Possible Explanations for a 12-0 Record », (1990) 20 *Environmental Law* 551

SHUE, H.S., Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy, New-York, Princeton University Press, 1980

SIMARD, J.-J., La réduction. L'autochtonie inventée et les amérindiens d'aujourd'hui, Montréal, Septentrion, 2003

SIMARD, J.-J. et al., Tendances Nordiques. Les changements sociaux 1970-1990 chez les Cris et les Inuit du Québec. Une enquête exploratoire, Québec, GÉTIC, Université Laval, 1996

SIMMONS, J.A., « Original-Acquisition Justifications of Private Property », (1994) 11(2) *Social Philosophy & Policy* 63

SINGER, J.W., Introduction to Property, 2è éd., New York, Aspen Publishers, 2005

SINGER, J.W., « Sovereignty and Property », (1991-1992) 86 Northwestern University Law Review 1

SLATTERY, B., « Understanding Aboriginal Rights », (1987) 66 Revue du Barreau canadien 727

SLATTERY, B., « The Constitutional Guarantee of Aboriginal and Treaty Rights », (1982) 8 *Queen's Law Journal* 232

SMITH, M., J. POINTING et S. MAXWELL, « Household Food Security: Concepts and Definitions – An Annotated Bibliography », dans MAXWELL, S. et T.R. FRANKENBERGER (dir.), *Household Food Security: Concepts, Indicators, Measurements. A Technical Review*, New-York, United Nations Children's Fund (UNICEF) et International Fund for Agricultural Development (IFAD), 1992, p. 135

SOCIÉTÉ MAKIVIK, Enrolment Manual for the Inuit Beneficiaries of the James Bay and Northern Quebec Agreement, Kuujjuaq, Québec, avril 2006

SOCIÉTÉ MAKIVIK, Rapport d'exercice de la Société Makivik 2005-2006, Kuujjuaq, Ouébec, 2007

SOCIÉTÉ MAKIVIK, Rapport d'exercice de la Société Makivik du 1er octobre 2003 au 30 septembre 2004, Kuujjuaq, Québec, 2004

SOCIÉTÉ MAKIVIK, Rapport d'exercice de la Société Makivik du 1er octobre 2002 au 30 septembre 2003, Kuujjuaq, Québec, 2003

SOCIÉTÉ MAKIVIK, Québec-Inuit Relations: the Need for Reappraisal and Improvement. Brief to la Commission de la présidence du conseil et de la Constitution, Québec, Société Makivik, 1983

SPINNER-HALEV, J., « Land, Culture and Justice: A Framework for Group Rights and Recognition », (2000) 8 *The Journal of Political Philosophy* 319

STATISTIQUES CANADA, Activités de récolte et bien-être de la collectivité parmi les Inuits dans l'Arctique canadien: constatations préliminaires de l'Enquête auprès des peuples autochtones de 2001 – Enquête sur les conditions de vie dans l'Arctique, Ottawa, 2006

STEVENSON, M.G., « The Possibility of Difference: Rethinking Co-Management », (2006) 65(2) *Human Organization* 167

STEVENSON, M.G., « Indigenous Knowledge in Environmental Assessment », (1996) 49(3) *Arctic* 278

STEVENSON, M.L., « Visions de certitude: question d'hypothèses », dans COMMISSION DU DROIT DU CANADA (dir.), *Parlons franchement à propos des traités*, Ottawa, Ministère des Travaux Publics et Services gouvernementaux, 2001

STRICKLAND, R., C.D. WILKINSON et al. (dir.), Felix Cohen's Handbook of Federal Indian Law, Charlottesville, Michie Company, 1982

STROMMER, G.D. et S.D. OSBORNE, « "Indian Country" and the Nature and Scope of Tribal Self-Government in Alaska », (2005) 22 *Alaska Law Review* 1

SUBSISTENCE MANAGEMENT INFORMATION, *Management History*, [en ligne] [http://www.subsistmgtinfo.org/history.htm] (juin 2008)

SUMMIT, B., « *The Alaska Native Claims Settlement Act (ANCSA)*: Friend or Foe in the Struggle to Recover Alaska Native Heritage », (1997) 14 *Thomas M. Cooley Law Review* 607

SUMMIT, N., « *State v. Kenaitze Indian Tribe*: A "Journey" for Subsistence Rights », (1996) 13 *Thomas M. Cooley Law Review* 615

TAILLON, B., « Regard sur la gestion des questions environnementales dans le Nord du Québec », dans GAGNON, A.-G. et G. ROCHER (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie James et nord québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 107

TAYLOR, C., Les sources du moi: la formation de l'identité moderne, Montréal, Boréal, 1998

THÉRIAULT, S., G. OTIS, G. DUHAIME et al., « The Legal Protection of Subsistence: A Prerequisite of Food Security for the Inuit of Alaska », (2005) 22 Alaska Law Review 35

THÉRIAULT, S. et G. OTIS, « Le droit et la sécurité alimentaire », (2003) 44 Cahiers de Droit 573

TOMSEN, J.L., « "Traditional" Resource Uses and Activities: Articulating Values and Examining Conflicts in Alaska », (2002) 19 *Alaska Law Review* 167

TULLY, J. « Struggles over Recognition and Distribution », (2000) 7 Constellations 469

TULLY, J., Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity, Cambridge, Cambridge University Press, 1995

TURPEL, M.E., « Indigenous People's Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition », (1992) 25 Cornell International Law Journal 579

TURPEL, M.E., « Aboriginal Peoples and the Canadian *Charter*: Interpretive Monopolies, Cultural Differences », (1989-1990) *Canadian Human Rights Yearbook* 3

TWITCHELL, M.J., « Amoco Production Co. v. Village of Gambell: Federal Subsistence Protection Ends at Alaska's Border », (1998) 18 *Environmental Law* 635

TYRRELL, M., « Nunavik Inuit Perspectives on Beluga Whale Management in the Canadian Arctic », (2008) 67(2) *Human Organization* 322

TYRRELL, M., « Sentient Beings and Wildlife Resources: Inuit, Beluga Whales and Management Regimes in the Canadian Arctic », (2007) 35(5) *Human Ecology* 575

USHER, P.J., « Inuvialuit Use of the Beaufort Sea and its Resources, 1960-2000 », (2002) 55(2) *Arctic* 18

USHER, P.J., « Traditional Ecological Knowledge in Environmental Assessment and Management », (2000) 53(2) *Arctic* 183

USHER, P.J., « Evaluating Country Food in the Northern Native Economy », (1976) 29 *Arctic* 105

USHER, P.J., G. DUHAIME et E. SEARLES, « The Household as an Economic Unit in Arctic Aboriginal Communities, and its Measurement by Means of a Comprehensive Survey », (2003) 61 *Social Indicators Research* 175

VAILLANCOURT, J.-G., « Action 21 et le développement durable : après Rio 1992 et Johannesburg 2002 », dans GUAY, L., L. DOUCET, L. BOUTHILLIER et al. (dir.), Les enjeux et les défis du développement durable. Connaître, décider, agir, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 37

VAILLANCOURT, J.-G., « Penser et concrétiser le développement durable », (1995) 15 Écodécision 24

VANDANA, S. et B. GITABJALI, Sustainable Agriculture and Food Security: the Impact of Globalisation, New Delhi, Sage Publications, 2002

VAN FLEIN, T.V., « The *Baker* Doctrine and the New Federalism: Developing Independent Constitutional Principles under the Alaska Constitution », (2004) 21 *Alaska Law Review* 227

VERREAULT, M.-J., « Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Première partie: le régime québécois », (2001) 42 *Cahiers de Droit* 215

VERREAULT, M.-J., « Les régimes juridiques d'évaluation environnementale applicables au Nunavik. Deuxième partie: le régime québécois et les chevauchements juridictionnels », (2001) 42 *Cahiers de Droit* 1013

VIA CAMPESINA, *What is Food Sovereignty?*, [en ligne] [http://www.nffc.net/resources/statements/viacamp\_article.pdf] (avril 2008)

VIDAR, M., « The Interrelationships Between the Right to Food and Other Human Rights », dans EIDE, W.B. et U. KRACHT (dir.), *Food and Human Rights in Development*, Volume 1, *Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Oxford, Intersentia, 2005, p. 141

VINCENT, S. et G. BOWERS, *Baie James et Nord québécois: dix ans après*, Montréal, Recherches amérindiennes au Québec, 1988

VOISEY, H., C. BEUERMANN, L.A. SVERDRUP *et al.*, « The Political Significance of Local Agenda 21: The Early Stages of Some European Experience », (1996) 1(1) *Local Environment* 33

WALDRON, J., « Redressing Historic Injustices », (2002) 52 University of Toronto Law Journal 135

WALDRON, J., « Property, Justification and Need », (1993) 6 Canadian Journal of Law & Jurisprudence 185

WALKEM, A. et H. BRUCE (dir.), Box of Treasures or Empty Box? Twenty Years of Section 35, Vancouver, Theytus Book, 2003

WALSH, J.F., « Settling the Alaska Native Claims Settlement Act », (1985) 38 Stanford Law Review 227

WALTERS, M.D., « The "Golden Thread" of Continuity: Aboriginal Customs at Common Law and under the Constitution Act, 1982 », (1999) 44 *Revue de droit de McGill* 711

WEIN, E.E., M.M.R. FREEMAN et J. MAKUS, « Use and Preference for Traditional Foods Among the Belcher Island Inuit », (1996) 49(3) *Arctic* 256

WENZEL, G.W., « Traditional Ecological Knowledge and Inuit: Reflections on TEK Research and Ethics », (1999) 52(2) *Arctic* 113

WENZEL, G.W., Animal Rights. Human Rights. Economy and Ideology in the Canadian Arctic, Toronto, University of Toronto Press, 1992

WHITE, G., « And Now for Something Completely Northern: Institutions of Governance in the Territorial North », dans ANDERSON, R.B. et R.M. BONE (dir.), *Natural* 

Resources and Aboriginal People in Canada. Readings, Cases and Commentary, Concord, Captus Press, 2003, p. 53

WILDSMITH, B.H., Aboriginal Peoples & Section 25 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, Saskatoon, Native Law Center, University of Saskatchewan, 1988

WILKINS, K. (dir.), Advancing Aboriginal Claims. Vision/Strategies/Directions, Saskatoon, Purich, 2004

WILKINS, K., « Negative Capability: Of Provinces and Lands Reserved for the Indians », (2002) 1 *Indigenous Law Journal* 57

WILKINS, K., « Of Provinces and Section 35 Rights », (1999) 22 Dalhousie Law Journal 185

WILKINS, K., « But We Need the Eggs: the Royal Commission, the Charter of Rights and the Inherent Right of Aboriginal Self-Government », (1999) 49 *University of Toronto Law Journal* 53

WILKINS, D.E., American Indian Sovereignty and the U.S. Supreme Court: the Masking of Justice, Huston, University of Texas Press, 1997

WILKINSON, C.F., Blood Struggle. The Rise of Modern Indian Nations, New York, W.W. Norton & Company, 2005

WILKINSON, C.F. et J.M. VOLKMAN, « Judicial Review of Indian Treaty Abrogation: "As Long as Water Flows, or Grass Grows Upon the Earth"- How Long a Time is That? », (1975) 63 *California Law Review* 601

WILKINSON, C.F., American Indians, Time, and the Law. Native Societies in a Modern Constitutional Democracy, New Haven, Yale University Press, 1987

WILKINSON, P.F. et M. VINCELLI, *The James Bay and Northern Quebec Agreement: An Evaluation of the Implementation of its Environmental Regimes*, Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, 1995

WILLIAMS, R.A., Linking Arms Together: American Indian Treaty Visions of Law and Peace, 1600-1800, New-York, Routledge, 1999

WILLIAMS, R.A., « Encounters on the Frontiers of International Human Rights Law: Redefining the Terms of Indigenous People's Survival in the World », (1990) *Duke Law Journal* 981

WILLIAMS, R.A., « Learning Not to Live with Eurocentric Myopia: a Reply to Professor Laurence's Learning to Live with the Plenary Power of Congress over the Indian Nations », (1988) 30 *Arizona Law Review* 439

WILLIAMS, R.A., « The Algebra of Federal Indian Law: The Hard Trail of Decolonizing and Americanizing the White Man's Indian Jurisprudence », (1986) Wisconsin Law Review 219

WINDFUHR, M. et J. JONSÉN, Food Sovereignty. Towards Democracy in Localised Food Systems, Warwickshire (UK), ITDG Publishing/FIAN International, 2005

WOLFE, R.J., Subsistence in Alaska: A Year 2000 Update, Juneau, Alaska Department of Fish and Game, Division of Subsistence, 2000

WOLFE, R.J. et R.J. WALKER, « Subsistence Economies in Alaska: Productivity, Geography, and Development Impacts », (1987) 24(2) Arctic Anthropology 56

WOODBY, D., D. CARLILE, S. SIDDEEK *et al.*, *Commercial Fisheries of Alaska*, Special Publication No. 05-09, Anchorage, Alaska Department of Fish and Game, Division of Sport Fish, Research and Technical Services, 2005, [en ligne] [http://www.sf.adfg.state.ak.us/statewide/index.cfm] (juin 2008)

WORK, S., « The Alaska Native Claims Settlement Act: An Illusion in the Quest for Native Self-Determination », (1987) 66 Oregon Law Review 195

YOUNG, E., Third World in the First, New-York, Routledge, 1995

YOUNG, K.T., « Sociocultural and Behavioral Determinants of Obesity Among Inuit in the Central Canadian Arctic », (1996) 43(11) *Social Science & Medecine* 1665

YOUNG, O.R., Arctic Politics. Conflict and Cooperation in the Circumpolar World, Hanover, University of New England, 1992

YOUNGBLOOD HENDERSON, J.S., M.L. BENSON et I.M. FINDLAY, *Aboriginal Tenure in the Constitution of Canada*, Toronto, Carswell, 2000

YOUNGBLOOD HENDERSON, J.S., « Mikmaq Tenure in Atlantic Canada », (1995) 18 Dalhousie Law Journal 196

ZIEGLER, J., Le droit à l'alimentation, Paris, Mille et une Nuits, 2003

ZIFF, B., Principles of Property Law, 3è éd., Scarborough, Carswell, 2000