



Table des matières

I. Accroître la participation autochtone aux orientations stratégiques	1
A. Aires de conservation autochtones	4
B. Participation communautaire.....	5
II. Mettre en œuvre et respecter l'autonomie administrative autochtone	7
III. Investir dans le renforcement des capacités des peuples autochtones	10
IV. Mécanismes autochtones de surveillance et d'application de la loi.....	15

I. Accroître la participation autochtone aux orientations stratégiques

Un des principes clés de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPE) est que les États obtiennent des peuples autochtones leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause avant d'appliquer des mesures législatives susceptibles de les concerner [c'est nous qui soulignons].

Les 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 cause¹.

Ce principe a été reconnu par la Cour suprême du Canada en 2010. La Couronne a l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder les Premières Nations au sujet des « décisions stratégiques prises en haut lieu » susceptibles d'avoir un effet sur leurs droits et leurs revendications².

¹ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPE), art. 19.

² *Rio Tinto Alcan Inc. c. Conseil tribal Carrier Sekani*, 2010 CSC 43, par. 44.

Nous sommes d'avis que lorsque des changements législatifs sont envisagés, les peuples autochtones doivent, à titre de partenaires, exercer des rôles prépondérants dans l'élaboration des textes législatifs et des décisions stratégiques de portée générale.

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a déjà reconnu la nécessité d'une participation autochtone à la planification du régime des zones de protection marine (ZPM) [c'est nous qui soulignons].

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada établise un organisme de conservation national permanent formé de représentants fédéraux, provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones qui dirigeront la planification pour l'atteinte des objectifs d'Aichi et qui définiront et mettront en œuvre des plans généraux de conservation à long terme. Pour faciliter le travail de cet organisme, le Comité recommande en outre :

- que soit créé, afin de conseiller l'organisme, un groupe consultatif national d'intervenants, où seraient représentés notamment les gouvernements municipaux, la société civile, les propriétaires fonciers privés, les spécialistes de la conservation, l'industrie, le milieu universitaire et les groupes autochtones;
- que soit mis en place un processus permettant aux particuliers, notamment les Autochtones, et aux organisations, de proposer des aires de protection prioritaires³.

Sauf le respect qui lui est dû, le Comité permanent de l'environnement et du développement erre en considérant les peuples autochtones comme des « intervenants » plutôt que des « titulaires de droits ». Les peuples autochtones ne sont pas de simples intervenants, qui partagent les mêmes intérêts juridiques que le secteur privé, la société civile ou les propriétaires fonciers privés. Les peuples autochtones ont des droits et des intérêts protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁴. Ce fait doit être reconnu et être énoncé en premier lieu. Tout groupe consultatif national lié aux ZPM doit comporter un processus autochtone correspondant à l'importance de leurs droits et intérêts protégés par la Constitution. En l'état, le simple mécanisme participatif recommandé par le Comité ne satisfera pas aux droits des peuples autochtones reconnus par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, pas plus qu'à la norme du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, énoncée dans la DNUDPE.

En particulier, le Canada a pris des mesures en vue de créer un comité consultatif national comportant un groupe consultatif représentant la perspective autochtone. En février 2017, le

³ Rapport du Comité ENVI, p. 46.

⁴ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, ch. 11, art. 35.

Canada a prononcé un engagement à constituer le patrimoine naturel du Canada au moyen de la feuille de route vers l'objectif 1 du Canada (initiative « En route vers l'objectif 1 »)⁵. Dans le cadre de cette initiative, un comité consultatif national (le « Comité ») comportant une large représentation sera appelé à formuler des avis. De plus, un cercle d'experts autochtones a été établi pour conseiller le Comité, notamment sur les mandats et la définition proposés pour une variété d'aires de conservation autochtones au Canada, ainsi que sur les grands principes, les critères et les indicateurs⁶. Le Comité produira un rapport d'ici octobre 2017. Les peuples et les communautés autochtones seront consultés par la suite.

Nous estimons que les peuples autochtones devraient toujours être consultés avant que le Comité ne produise ses rapports, afin d'établir la meilleure approche commune possible.

L'établissement du Comité et du cercle d'experts autochtones dans le cadre de l'initiative En route vers l'objectif 1 était essentiel pour répondre aux appels à la création d'une nouvelle catégorie de ZPM : les aires de conservation autochtones (« ACA »)⁷. La raison d'être des ACA est de faire en sorte que la perspective autochtone soit prise en compte dans les changements aux lois et aux politiques, de même que les mesures de mise en œuvre.

Afin de respecter le droit protégé par l'article 35 et d'entreprendre la mise en œuvre de la DNUDPE, le Canada doit maintenant s'engager à assurer la permanence du Comité et d'un processus autochtone distinct comme le cercle d'experts autochtones. Toutes les prochaines décisions en lien avec la mise en œuvre du régime des ZPM devraient être guidées par un cercle d'experts autochtones permanent. Le cercle d'experts autochtones doit participer à l'élaboration des lois et des politiques dans la perspective des droits et des intérêts des peuples autochtones. Les gouvernements ne doivent pas attendre que les rapports initiaux soient achevés avant de le consulter.

L'importance d'une consultation constante et précoce des peuples autochtones dans l'élaboration des lois ayant une incidence sur leurs droits est illustrée dans le contexte du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures⁸. Le projet de loi C-55 prévoit qu'une zone de protection marine (ZPM) peut être créée par arrêté ministériel selon un processus en deux temps :

⁵ [En route vers l'objectif 1 du Canada](#) (site Web).

⁶ [Réponse du gouvernement à Agir dès aujourd'hui : établir des aires protégées pour l'avenir du Canada \(16 juin 2017\)](#) [Réponse au rapport du Comité ENVI].

⁷ *Ibid.*, p. 5 : « Il est à signaler que bien que le Comité et M^{me} Simon aient utilisé le terme “aires protégées autochtones”, le gouvernement envisage l'emploi d'un terme plus large, soit “aires de conservation autochtones”. Ce dernier est reconnu internationalement comme évoquant une vaste gamme d'outils de conservation susceptibles de contribuer à l'atteinte des cibles de biodiversité du Canada au-delà des aires protégées classiques. Parmi les exemples possibles, citons les aires d'utilisation durable, gérées conjointement avec les peuples autochtones. »

⁸ Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures, 1^{re} session, 42^e législature, 2017.

1. Établissement d'une zone de protection marine provisoire afin de délimiter la ZPM initiale sur la base de renseignements scientifiques et de consultations préliminaires et de « geler l'empreinte » des activités courantes. Autrement dit, les nouvelles activités seraient interdites, les activités existantes pourraient se poursuivre et certaines activités régies par la réglementation fédérale sur les pêches pourraient faire l'objet de nouvelles restrictions.
2. Dans un délai de cinq ans après la création de la ZPM provisoire, le ministre recommande au gouverneur en conseil de désigner la ZPM définitive, sur la base de données scientifiques et de consultations nouvelles.

Le projet de loi C-55 signifie que les activités de pêche autochtones menées dans la zone de protection marine provisoire seront gelées aux niveaux actuels. Le projet de loi C-55 pourrait avoir des répercussions sur les droits inhérents, ancestraux et issus de traités des peuples autochtones et sur leur capacité à étendre leurs activités de pêche dans les eaux côtières. Une loi appropriée et conforme à la Constitution passe par l'exercice d'un rôle actif des groupes autochtones. La réconciliation est possible quand les principes de confiance et de respect mutuels sont appliqués dans la rédaction des lois et le processus consultatif. À ce jour, le Canada maintient son approche unilatérale dans les instructions législatives et la rédaction des lois.

A. Aires de conservation autochtones

Il est essentiel de consulter les titulaires de droits au début du processus d'élaboration des lois et des politiques afin de respecter et de confirmer les droits protégés par l'article 35, les obligations de consultation et les principes comme le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause. Le cercle d'experts autochtones ne pourra représenter le point de vue de tous les peuples autochtones. Ceux qui possèdent des terres et des eaux présentant des caractéristiques particulières et qui ne sont pas présents à la table seront laissés pour compte dans le processus. Les peuples autochtones ne forment pas un groupe homogène. Une perspective unique ne peut représenter les points de vue de l'ensemble des peuples autochtones du Canada. Un processus consultatif déficient ne pourra inclure les interprétations et les considérations régionales nécessaires pour définir une ACA. Les modifications apportées aux lois et aux politiques seront plus complètes et le régime d'ACA, mieux adapté, si les peuples autochtones du Canada sont consultés tôt dans le processus et sont en mesure d'y apporter leurs perspectives et leurs compétences particulières.

De plus, une consultation véritable des peuples autochtones n'est pas une activité ponctuelle, mais plutôt un processus itératif. Elle suppose un dialogue ouvert à toutes les phases de l'élaboration des lois et des politiques : avant, pendant et après.

Différents facteurs doivent être pris en compte dans l'établissement du cadre législatif des ACA. L'un d'eux est qu'une ACA ne peut être véritablement « autochtone » si elle est définie, établie et gérée par des non-Autochtones. Le but est de créer un système dans lequel les ACA sont

gérées par les gouvernements autochtones. L’Australie fait figure de pionnier à cet égard, en ayant implanté un régime d’aires protégées autochtones géré par les gouvernements autochtones. Ce régime présente les caractéristiques suivantes :

1. Les aires protégées autochtones sont gérées par les gouvernements ou organismes autochtones, combinant des connaissances traditionnelles et scientifiques, et leur aménagement est déterminé de manière concertée au moyen de plans de gestion élaborés en partenariat ou avec la participation des administrations publiques et d’autres organismes.
2. Les aires protégées autochtones sont reconnues comme faisant partie d’un réseau national de conservation des aires protégées, coordonné à l’échelle fédérale, afin de protéger la diversité écologique et culturelle, et de contribuer au respect des engagements nationaux et internationaux, y compris les Objectifs d’Aichi 2020 en vertu de la Convention sur la diversité biologique.
3. Les aires protégées autochtones sont financées par le gouvernement fédéral dans le cadre d’accords de financement pluriannuels et sont complétées de frais de services et autres activités générant un revenu, de même que par des donateurs privés et philanthropiques⁹.

La recommandation de mettre en œuvre et de respecter le droit inhérent des peuples autochtones du Canada à administrer eux-mêmes les terres et les eaux de leurs territoires traditionnels cadre bien avec l’exemple du régime australien, qui permet aux peuples autochtones de créer des aires protégées autochtones selon leurs propres lois. Le modèle australien évite le risque que des principes, des critères et des indicateurs soient imposés aux peuples autochtones sans leur avis, leurs orientations ni leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

Les peuples autochtones doivent aussi présider à l’établissement de différentes catégories d’ACA : aires de territoire traditionnel, aires à protéger en priorité, aires d’importance culturelle, aires de développement, etc. D’où l’importance de consulter les peuples autochtones tôt dans le processus, afin de mieux saisir la perspective autochtone avant d’entreprendre des consultations après la production d’un rapport, sur la base de catégories préétablies.

B. Participation communautaire

En pratique, nous estimons que l’initiative En route vers l’objectif 1 comporte des lacunes importantes. À ce jour, bien peu de consultations ont été menées afin de recueillir les avis des peuples ou des communautés autochtones au sujet du régime des ZPM. Ce n’est qu’après que le Comité et le cercle d’experts autochtones auront produit leur rapport, en octobre 2017, que les peuples et les communautés autochtones seront appelés à se prononcer pour affiner le contenu du rapport.

⁹ Initiative de leadership autochtone, [Aires protégées autochtones : Reconnaître l’intendance autochtone au Canada](#), 28 septembre 2016, p. 4.

À notre avis, la consultation devrait être effectuée le plus tôt possible, afin de refléter un véritable partenariat. Elle doit constituer un processus continu, amorcé avant le dépôt du premier rapport. Lorsque des modifications aux lois et aux politiques sont envisagées, il est impératif que les peuples autochtones – les titulaires de droits constitutionnels – soient consultés tôt dans le processus. Les consultations entreprises trop tard laissent à entendre que le gouvernement a déjà tiré ses conclusions quant aux modifications à apporter. Cette façon de faire reflète l'approche coloniale selon laquelle le gouvernement peut prendre les décisions pour les peuples autochtones.

Il n'est pas clairement établi si les ACA vont concerner les « zones marines et côtières » ou seront limitées aux « zones terrestres et aux eaux intérieures ». Le gouvernement a fait la réponse suivante au Comité permanent de l'environnement et du développement durable [c'est nous qui soulignons] :

Dans le cadre de ses travaux, le Cercle d'experts autochtones élaborera un mandat et une définition proposés pour une variété d'aires de conservation autochtones canadiennes dans les régions terrestres et les eaux intérieures, en plus de définir des principes, critères et indicateurs afin de reconnaître et de soutenir ces aires dans différents contextes. Ces éléments seront élaborés et peaufinés dans le cadre de divers rassemblements régionaux et de visites sur le terrain auprès de gouvernements autochtones et de représentants communautaires qui ont créé, ou souhaitent créer, des aires de conservation autochtones sur leurs territoires traditionnels [...]

Pour ce qui est de la participation des Autochtones en matière d'aires protégées marines, les organisations autochtones prennent part à ce processus au chapitre de la collecte d'information (données scientifiques, socioéconomiques ou culturelles et savoir écologique traditionnel) en vue d'identifier des aires d'intérêt pour la possible création de ZMP en vertu de la Loi sur les océans. Les organisations autochtones participent aussi à la création et à la mise en œuvre des ZMP en vertu de la *Loi sur les océans* dans les régions où elles ont démontré un intérêt. Dans la plupart des cas, les organisations autochtones participent à la gouvernance et à la gestion des ZMP dans le cadre de comités consultatifs multipartites¹⁰.

Il s'agit d'une distinction importante pour les peuples autochtones du Canada atlantique, qui devraient voir leurs territoires traditionnels, y compris les zones marines et côtières, désignées comme ACA. Encore une fois, les organisations autochtones doivent être suffisamment financées, consultées et incluses dans un processus particulier, distinct d'un processus multipartite général.

¹⁰ Réponse au rapport du Comité ENVI, p. 5.

II. Mettre en œuvre et respecter l'autonomie administrative autochtone

Dans sa forme actuelle, la *Loi sur les océans* permet au ministre des Pêches et des Océans de conclure des accords avec des personnes ou des organismes dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées par la *Loi*¹¹. Ce vaste pouvoir permet au ministre de conclure des ententes avec des peuples autochtones pour la gestion conjointe et l'exercice de certaines fonctions au titre de la *Loi sur les océans*.

Pour refléter les principes de la DNUDPE, cette disposition de la *Loi* devrait être modifiée afin d'assurer la reconnaissance, le respect et l'application autonome des lois autochtones sur les eaux des territoires traditionnels, en particulier lorsque les lois autochtones prévoient des mesures de protection environnementale supérieures à celles prévues par la *Loi*. Cette modification aurait pour effet d'assurer l'exercice de l'autodétermination tout en garantissant une meilleure protection de l'environnement. Elle favoriserait une relation de nation à nation entre les peuples autochtones et le Canada et appuierait les déclarations de l'actuel gouvernement ainsi que les principes de la DNUDPE.

L'établissement d'une relation de nation à nation avec les peuples autochtones est conforme à la recommandation du Comité permanent de l'environnement et du développement durable [c'est nous qui soulignons] :

Recommandation 21

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada poursuive des objectifs communs de conservation et de réconciliation dans une relation de nation à nation avec les peuples autochtones. Le gouvernement fédéral devrait, plus particulièrement :

- en partenariat avec les peuples autochtones, poursuivre l'expansion des aires protégées fédérales afin d'assurer la protection des aires de grande valeur écologique sur les territoires traditionnels des peuples autochtones;
- mettre en œuvre et respecter des ententes de cogestion avec les partenaires autochtones pour les aires protégées fédérales sur les territoires traditionnels autochtones;
- nommer une personne-ressource ayant un pouvoir décisionnel pour faciliter les négociations relatives aux aires protégées fédérales sur les territoires traditionnels autochtones;
- en collaboration avec les peuples autochtones, désigner et gérer les aires protégées autochtones sur leurs territoires traditionnels, et incorporer ces aires à l'inventaire des

¹¹ *Loi sur les océans*, al. 33(1)b) : « Dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées par la présente loi, le ministre peut conclure des accords avec d'autres ministres ou toute personne de droit public ou de droit privé. »

aires protégées au Canada en modifiant la législation applicable, notamment la *Loi sur la faune du Canada*¹².

Bien que la recommandation du Comité permanent de mettre en œuvre et de respecter les ententes de cogestion avec les peuples autochtones soit la bienvenue, le Canada devrait viser davantage que les ententes de cogestion et tendre vers la reconnaissance et le respect du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale sur leurs territoires traditionnels.

De plus, la législation devrait exiger que soit désignée une personne-ressource pour le gouvernement fédéral et pour le gouvernement autochtone, respectivement.

Les recommandations relatives à la mise en œuvre et au respect de l'autonomie administrative autochtone sont conformes à différents principes énoncés dans la DNUDPE [c'est nous qui soulignons] :

Article 18 – Les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions 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 décisionnelles¹³.

Article 20.1 – Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes ou institutions politiques, économiques et sociaux, de disposer en toute sécurité de leurs propres moyens de subsistance et de développement et de se livrer librement à toutes leurs activités économiques, traditionnelles et autres¹⁴.

Article 32.2 – Les 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 autres¹⁵.

¹² Rapport du Comité ENVI, p. 68.

¹³ DNUDPE, art. 18.

¹⁴ DNUDPE, art. 20.1.

¹⁵ DNUDPE, art. 32.2.

Les directives sur la pêche artisanale produites par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, adoptées par le Canada en mai 2014, reconnaissent aussi l'importance de respecter les droits des pêches artisanales autochtones et d'harmoniser les lois nationales et internationales [c'est nous qui soulignons] :

Article 5.4 – Il convient que les États, conformément à leur législation, et toutes les autres parties reconnaissent, respectent et protègent toutes les formes de droits fonciers légitimes, compte tenu, le cas échéant, des droits coutumiers dont jouissent les communautés d'artisans pêcheurs sur les ressources aquatiques et les terres et zones de pêche artisanale. Si nécessaire, et afin de protéger les diverses formes de droits fonciers légitimes, il faut prévoir une législation à cet effet. Il appartient aux États de prendre des mesures appropriées pour identifier, recenser et respecter les détenteurs de droits fonciers légitimes et leurs droits. Les normes et usages locaux, ainsi que l'accès préférentiel, coutumier ou autre, des communautés d'artisans pêcheurs, y compris chez les peuples autochtones et les minorités ethniques, aux ressources halieutiques et aux terres, doivent être reconnus, respectés et protégés par des moyens conformes au droit international relatif aux droits de l'homme. À cet égard, il convient de prendre en compte la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, le cas échéant. Si des réformes constitutionnelles ou juridiques renforcent les droits des femmes de sorte que ceux-ci se trouvent en contradiction avec le droit coutumier, il faut que toutes les parties coopèrent pour intégrer ces changements dans les systèmes fonciers coutumiers¹⁶.

Article 10.1 – Les États se doivent de reconnaître qu'il est nécessaire de faire converger les politiques s'agissant, notamment, de la législation nationale, du droit international relatif aux droits de l'homme, d'autres instruments internationaux, notamment ceux relatifs aux peuples autochtones, des politiques de développement économique, des politiques énergétiques, des politiques relatives à l'éducation, à la santé et au monde rural, de la protection de l'environnement, des politiques relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition, des politiques relatives au travail et à l'emploi, des politiques commerciales, des politiques de gestion des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique, des dispositifs relatifs à l'accès aux lieux de pêche et d'autres politiques, plans, mesures et investissements relatifs au secteur des pêches, et il est nécessaire qu'ils œuvrent en ce sens afin de promouvoir le développement global des communautés d'artisans pêcheurs. La

¹⁶ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, [Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté](#), art. 5.4 (Rome : FAO, 2015) [Directives de la FAO].

concrétisation de la parité et de l'égalité entre hommes et femmes appelle une attention particulière¹⁷.

Le Canada a encore beaucoup à faire pour reconnaître les « normes et usages locaux, ainsi que l'accès préférentiel, coutumier ou autre, [...] aux ressources halieutiques et aux terres » de ses peuples autochtones.

L'autonomie administrative autochtone est un mécanisme clé pour combler ces lacunes. Elle est aussi essentielle à l'établissement d'une relation de nation à nation avec le Canada. L'autonomie administrative améliorera les conditions socioéconomiques des communautés autochtones à différents égards : revenu, emploi, éducation, santé, logement, soutien social et environnement. Ces résultats vont promouvoir la guérison, le bien-être et le développement économique, tout en réduisant la pauvreté chez les communautés autochtones.

III. Investir dans le renforcement des capacités des peuples autochtones

Les peuples autochtones ont besoin d'un soutien efficace et bien géré pour pouvoir développer leur propre capacité de participer à toutes les étapes du régime de désignation des ZPM, notamment dans des domaines comme les connaissances autochtones, la science, le droit, les politiques, l'économie et la sociologie. Le renforcement des capacités des peuples autochtones leur permettra d'établir et de gérer les ACA en conformité avec leurs lois.

Ces capacités vont aussi appuyer et renforcer les systèmes de connaissances autochtones. Alors que les connaissances autochtones portent essentiellement sur le savoir de l'individu, les systèmes de connaissances autochtones concernent la méthodologie ou le « mode d'appréhension » des connaissances autochtones. Les systèmes de connaissances autochtones ont été abordés dans la même optique que la méthode scientifique ou le « concept de double regard¹⁸ ». Ces systèmes doivent être compris et mis en œuvre dans une démarche respectueuse et constructive.

Un investissement dans les capacités des peuples autochtones peut contribuer à accélérer la désignation de certains secteurs comme ZPM grâce au développement des ressources des communautés et des gouvernements autochtones. Sans cet investissement et des mesures efficaces de financement et de développement des capacités, le Canada ne pourra atteindre l'objectif 11 d'ici 2020. Le délai actuel pour l'établissement d'une ZPM selon la *Loi sur les océans* est de sept ans¹⁹. Le processus de désignation d'une étendue d'eau comme ZPM est

¹⁷ *Ibid.*, art. 10.1.

¹⁸ Le concept de double regard consiste à apprendre à voir, d'un œil, avec les forces des systèmes de connaissances et du savoir autochtones et, de l'autre œil, avec les forces des systèmes de connaissances et du savoir occidentaux, pour ensuite combiner les deux approches au profit de tous.

¹⁹ Rapport du Comité ENVI, p. 70.

défini dans le Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines, établi par pêches et Océans Canada²⁰.

L'urgence commande que le Canada établisse un mécanisme de financement et un processus inclusif. Le Canada ne peut se permettre un échec, car le temps presse.

Sans un soutien et des capacités suffisantes, des obstacles importants vont persister et empêcher une participation adéquate des peuples autochtones à la désignation des ZPM. Par exemple, les connaissances autochtones seules ne suffisent pas à faire désigner un espace marin comme ZPM.

Les étapes de la désignation d'un espace marin en une ZPM sont les suivantes :

- 1) Identification d'un site d'intérêt;
- 2) Examen préalable du site d'intérêt;
- 3) Évaluation du site d'intérêt;
- 4) Élaboration d'un plan de gestion;
- 5) Désignation de la ZPM;
- 6) Gestion de la ZPM²¹.

À l'étape de l'examen préalable du site d'intérêt, les peuples autochtones doivent assurer le leadership et fournir l'information suivante :

- 1) le nom de l'organisme promoteur;
- 2) l'importance du site d'intérêt;
- 3) l'emplacement du site d'intérêt proposé;
- 4) la justification de l'établissement d'une ZPM dans le contexte de l'article 35 de la *Loi sur les océans*²²;

²⁰ Pêches et Océans Canada, [Cadre national pour l'établissement et la gestion des zones de protection marines](#), mars 1999.

²¹ *Ibid.*

²² *Loi sur les océans*, par. 35(1) : « Une zone de protection marine est un espace maritime qui fait partie des eaux intérieures, de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive du Canada et qui a été désigné en application du présent article en vue d'une protection particulière pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes : a) la conservation et la protection des ressources halieutiques, commerciales ou autres, y compris les mammifères marins, et de leur habitat; b) la conservation et la protection des espèces en voie de disparition et des espèces menacées, et de leur habitat; c) la conservation et la protection d'habitats uniques; d) la conservation et la protection d'espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique; e) la conservation et la protection d'autres ressources ou habitats marins, pour la réalisation du mandat du ministre. »

- 5) une description du milieu biophysique et du profil socioéconomique du site d'intérêt et des environs;
- 6) les types de mesures de gestion et les règlements qui pourraient s'appliquer au site;
- 7) la participation possible d'autres parties à la gestion future du site²³.

À l'étape de l'évaluation du site d'intérêt, une liste des personnes intéressées doit être fournie, ainsi que des renseignements détaillés sur les champs de compétence, les mécanismes de protection ainsi que les conditions environnementales, écologiques, sociales et économiques²⁴.

Les coutumes, les lois et les pratiques autochtones joueront un rôle essentiel dans tous ces domaines.

À l'étape de la planification de la gestion du site d'intérêt, des renseignements détaillés doivent être fournis sur les buts et les objectifs en matière de gestion, l'interprétation des règlements, la zone principale et les sous-zones, les zones tampons, les études sur les ressources, les mesures de sensibilisation, de surveillance et d'application des règlements, l'utilisation des lieux par les groupes autochtones, l'administration et les cycles d'évaluation²⁵.

Les peuples autochtones ont besoin d'une stratégie de soutien efficace pour mettre au point des programmes de mentorat qui faciliteront la participation autochtone à toutes les étapes du régime des ZPM. Ces programmes sont nécessaires pour enseigner aux peuples autochtones les processus traditionnels, techniques, juridiques et scientifiques actuellement exigés par le régime de la *Loi sur les océans*. La création et le soutien des programmes de mentorat vont aussi aider les peuples autochtones à établir leurs propres ACA en conformité avec les lois autochtones. L'acquisition de ce savoir-faire constituera une solution gagnante pour toutes les parties.

De plus, les peuples autochtones ont besoin d'une source de financement directe pour leur permettre d'obtenir des services spécialisés dans différents domaines, notamment les connaissances traditionnelles, techniques, juridiques et scientifiques. Jusqu'à ce qu'ils aient renforcé leurs capacités, les peuples autochtones ont besoin de cette source directe pour évoluer dans le processus de désignation des ZPM.

²³ *Supra*, note 20.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

Notre recommandation de soutenir et de renforcer les capacités des peuples autochtones et d'engager les services spécialisés nécessaires en lien avec la *Loi sur les océans* est conforme aux recommandations du Comité permanent de l'environnement et du développement durable d'accélérer la collecte des données aux fins de la gestion de l'inventaire et de définir les zones prioritaires pour les peuples autochtones [c'est nous qui soulignons] :

Recommandation 2

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada mène une évaluation de la conservation dans les aires terrestres et marines à partir de données scientifiques pour l'ensemble du Canada, en partenariat avec les provinces et les territoires, les peuples autochtones, les municipalités et d'autres intervenants.

L'évaluation devrait porter sur l'intégration de vastes écosystèmes formés d'aires protégées et relever les aires prioritaires et des corridors de connectivité importants permettant d'assurer la durabilité des écosystèmes, de maintenir la biodiversité et d'élaborer des cibles appropriées pour le Canada²⁶.

Recommandation 8

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada accélère la collecte de données pour la gestion de l'inventaire des aires protégées. Pour ce faire, il pourrait créer une base de données complémentaire sur la conservation dans laquelle les personnes et les groupes pourraient verser des données de façon indépendante. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'un effort national de recherche d'autres mesures efficaces de conservation basées sur la zone, qui s'ajouterait à la poursuite des objectifs d'Aichi²⁷.

Les directives sur la pêche artisanale produites par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture recommandent aussi des investissements dans des programmes de renforcement des capacités des peuples autochtones [c'est nous qui soulignons] :

Article 6.2 – Il convient que les États encouragent les investissements visant à améliorer les compétences dans divers domaines, tels que la santé, l'éducation, l'alphabétisation, l'accès au numérique et d'autres compétences de nature technique qui créent de la valeur ajoutée pour les ressources halieutiques, ainsi qu'une sensibilisation à celles-ci. Il faut que les États fassent le nécessaire, au moyen d'actions nationales et infranationales, pour que, progressivement, les membres des communautés d'artisans pêcheurs aient accès à des conditions abordables à ces services publics essentiels ainsi qu'à d'autres, dont les suivants: logement décent,

²⁶ Rapport du Comité ENVI, p. 49.

²⁷ *Ibid.*, p. 39.

services d'assainissement indispensables sûrs et hygiéniques, eau potable pour des usages personnels et domestiques et sources d'énergie. S'agissant de la fourniture de services et de la concrétisation du principe de non-discrimination et d'autres droits fondamentaux, il est nécessaire que le traitement préférentiel des femmes, des populations autochtones et des groupes vulnérables ou marginalisés soit accepté et encouragé s'il permet d'assurer des prestations équitables²⁸.

Article 11.6 – Toutes les parties doivent en principe veiller à ce que les savoirs, la culture, les traditions et les usages des communautés d'artisans pêcheurs, y compris des peuples autochtones, soient reconnus et, selon qu'il conviendra, appuyés, et qu'ils soient pris en compte dans les processus de gouvernance locale responsable et de développement durable. Les connaissances spécifiques des pêcheuses et des travailleuses de la pêche doivent être reconnues et soutenues. Il est nécessaire que les États enquêtent et établissent une documentation sur les techniques et les connaissances traditionnelles en matière de pêche afin d'évaluer leur éventuelle applicabilité à une conservation, une gestion et une mise en valeur durables des pêches²⁹.

Article 11.7 – Il convient que les États et les autres parties intéressées aident les communautés d'artisans pêcheurs, en particulier les peuples autochtones, les femmes et les personnes qui vivent de la pêche, notamment en leur apportant l'appui technique et financier éventuel dont elles ont besoin pour organiser, maintenir, échanger et améliorer les savoirs traditionnels concernant les ressources biologiques aquatiques et les techniques de pêche, ainsi que pour mettre à jour leur connaissance des écosystèmes aquatiques³⁰.

L'actuel Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO)³¹ serait un mécanisme efficace pour le renforcement des capacités des peuples autochtones et l'acquisition de services en lien avec les ZPM. L'un des objectifs du PAGRAO est d'aider les groupes autochtones à acquérir le savoir-faire scientifique et technique facilitant leur participation à la gestion des ressources aquatiques et des océans.

À notre avis, les objectifs du PAGRAO devraient être élargis afin d'appuyer la participation des peuples autochtones à toutes les étapes du régime des ZPM. Le renforcement des capacités des peuples autochtones, notamment en ce qui concerne la gouvernance locale et régionale en matière de gestion des océans, facilitera l'établissement d'un régime d'ACA bien géré et apte à refléter et à respecter les normes constitutionnelles et internationales, de même que les lois autochtones.

²⁸ Directives de la FAO, *supra*, note 16, art. 6.2.

²⁹ *Ibid.*, art. 11.6.

³⁰ *Ibid.*, art. 11.7.

³¹ Pêches et Océans Canada, [Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques](#).

Les objectifs du PAGRAO devraient aussi être élargis afin d'aider les peuples autochtones à établir leurs institutions décisionnelles ou à développer les institutions existantes. En appuyant les institutions autochtones existantes, le PAGRAO pourrait contribuer activement à ce que les instances dirigeantes autochtones puissent atteindre les grands objectifs de gestion des océans et des ACA.

De plus, l'aide au renforcement des capacités internes des peuples autochtones facilitera la participation des groupes autochtones à toutes les étapes du régime de désignation des ZPM. Les capacités devront être renforcées dans d'autres domaines, outre la structure de gouvernance et la structure institutionnelle, notamment le savoir autochtone et les connaissances en matière de science, de politiques, d'économie et de sociologie. Des capacités accrues des peuples autochtones dans ces domaines vont faciliter l'établissement et la gestion des ACA.

IV. Mécanismes autochtones de surveillance et d'application de la loi

Comme nous l'avons vu, la désignation d'une ZPM nécessite des mesures de surveillance et d'application de la loi pour garantir le respect du plan de gestion. À notre avis, les peuples autochtones doivent être vus comme les responsables de la surveillance et de l'application de la loi dans les ZPM situées sur leurs territoires traditionnels.

La participation autochtone à toutes les étapes du régime des ZPM, y compris la surveillance et l'application de la loi, est conforme à la recommandation du Comité permanent de l'environnement et du développement durable [c'est nous qui soulignons] :

Recommandation 20

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, en partenariat avec les Autochtones, établisse un programme national de gardiens autochtones, ceux-ci agissant en intendants communautaires des terres et des eaux et gérant ces terres et ces eaux en recourant aux traditions culturelles et aux outils de conservation modernes. Le programme devrait favoriser les modes de subsistance durables et les opérations relatives aux aires protégées. Tous les peuples autochtones devraient pouvoir participer au programme³².

En mars 2017, dans un rapport remis à la ministre Bennett, Mary Simon recommande que le Canada « travaille de concert avec les [...] organismes autochtones [...] afin de concevoir une nouvelle directive d'orientation fédérale établissant un processus de détermination, de financement et de gestion des aires protégées autochtones [et] prévoit du financement à long

³² Rapport du Comité ENVI, *supra*, note 6, p. 64.

terme stable pour des programmes de gardiens des terres et d'intendance des côtes et des aires marines de l'Arctique qui seront administrés localement³³ ».

La participation des peuples autochtones aux mesures de surveillance et d'application de la loi dans les ZPM situées sur leurs territoires traditionnels est appuyée par la DNUDPE [c'est nous qui soulignons] :

29.1 – Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte.

29.2 – Les États prennent des mesures efficaces pour veiller à ce qu'aucune matière dangereuse ne soit stockée ou déchargée sur les terres ou territoires des peuples autochtones sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

29.3 – Les États prennent aussi, selon que de besoin, des mesures efficaces pour veiller à ce que des programmes de surveillance, de prévention et de soins de santé destinés aux peuples autochtones affectés par ces matières, et conçus et exécutés par eux, soient dûment mis en œuvre³⁴.

Le gouvernement a indiqué que le budget de 2017 prévoyait 25 millions de dollars sur cinq ans, dès 2017-2018, pour appuyer le développement d'un projet pilote de réseau des gardiens autochtones³⁵. Le PAGRAO serait un mécanisme approprié pour renforcer les capacités des gardiens autochtones dans le Canada atlantique, étant donné que le projet pilote est étroitement associé au mandat actuel du programme.

V. Conclusion

En résumé, l'examen fédéral de la *Loi sur les océans* et du régime des aires protégées est l'occasion pour les Premières Nations de l'Atlantique d'assumer la responsabilité des aires de conservation autochtones et de devenir partenaires et leaders dans le régime fédéral des aires protégées. Par ailleurs, l'appui sans réserve du Canada à la mise en œuvre de la DNUDPE met en

³³ Mary Simon, [Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique](#), mars 2017. Voir aussi la réponse au Rapport du Comité ENVI, *supra*, note 6, p. 4. Remarque : Ancienne diplomate canadienne, Mary Simon est membre de l'Institut arctique de l'Amérique du Nord. Plus tôt dans sa carrière, elle a été productrice et annonceuse pour CBC North, avant d'intégrer la fonction publique comme secrétaire du conseil d'administration de l'Association des Inuit du Nouveau Québec. M^{me} Simon a été la première ambassadrice canadienne aux affaires circumpolaires et négociatrice principale du Canada pour la création du Conseil de l'Arctique. Elle a été par la suite ambassadrice au Danemark.

³⁴ DNUDPE, *supra*, note 6, art. 29.

³⁵ Réponse au Rapport du Comité ENVI, *supra*, note 6, p. 5.

place les conditions politiques nécessaires à la réalisation des mesures recommandées par l'Atlantic Policy Congress en vue d'exercer une influence durable sur le régime législatif, la gouvernance et l'infrastructure institutionnelle des Premières Nations de l'Atlantique.