

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

AIRES PROTÉGÉES D'INITIATIVE AUTOCHTONE DANS LA RÉFORME DE LA LOI SUR LA
CONSERVATION DU PATRIMOINE NATUREL : UNE MEILLEURE JUSTICE ENVIRONNEMENTALE
POUR LES ACTEURS AUTOCHTONES IMPLIQUÉS?

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DE LA MAÎTRISE EN DROIT

PAR

JULIETTE VANASSE

SEPTEMBRE 2023

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.04-2020). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à ma directrice, Doris Farget, pour ses précieux conseils, sa rétroaction rigoureuse et son soutien infaillible tout au long de cette belle aventure qu'a été la maîtrise en droit. La confiance qu'elle m'a accordée dès mes tout premiers pas dans le milieu des cycles supérieurs, ainsi que nos riches échanges, m'ont incontestablement permis de progresser en tant que juriste et future avocate.

Je remercie également ma famille et mes ami.e.s de m'avoir épaulé à toutes les étapes de ce parcours au second cycle et d'avoir partagé tant mes incertitudes et frustrations que mes réussites. Un merci tout particulier à ma mère, Johanne, pour son écoute et ses encouragements lors des nombreuses embuches et détours rencontrés au courant de la rédaction. Je remercie d'ailleurs Pierre, Bernard, Martine et Louis de m'avoir généreusement permis de résider quelque temps dans leurs coins de paradis afin de rédiger. Mes remerciements vont aussi à mon père, Frédéric, pour nos conversations toujours enrichissantes et à mes sœurs et mon frère, Camille, Laurence, Pénélope et Xavier, pour leur écoute et les rires.

Un merci tout spécial à mes colocs et amies, Florence P.B., Florence B. et Marie-André, qui ont partagé mon quotidien durant ce processus et avec qui j'ai grandi, et je continue de grandir, tant au niveau intellectuel que personnel.

Je suis également reconnaissante pour toutes les personnes rencontrées au courant de cette aventure à la maîtrise qui ont su alimenter mes réflexions au-delà de ma discipline d'attache. Je pense particulièrement aux professeur.e.s et étudiant.e.s de l'Équipe de recherche sur les cosmopolitiques autochtones (ERCA) et du Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones (CIÉRA).

Finalement, je tiens à remercier mes grands-parents, Nicole et André, de m'avoir transmis leur amour pour la langue française, mais surtout d'avoir valorisé depuis mon plus jeune âge le développement de ma pensée critique. Je suis choyée de pouvoir compter sur leur soutien indéfectible dans toutes les facettes de ma vie.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	ii
LISTE DES FIGURES	vi
LISTE DES TABLEAUX	vii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES	viii
RÉSUMÉ.....	ix
ABSTRACT.....	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE	7
1.1 Cadre théorique	7
1.1.1 Théories de la justice	8
1.1.2 Justice environnementale.....	11
1.1.3 Justice environnementale en contextes autochtones	15
1.1.4 Cadre d’analyse et canevas investigatif initial.....	20
1.2 Cadre méthodologique	24
1.2.1 Présentation des données	24
1.2.2 Méthode de l’analyse par questionnaire analytique et utilisation du logiciel Nvivo	28
CHAPITRE 2 CONTEXTES HISTORIQUE, CONCEPTUEL ET LÉGAL ENTOURANT LA CONSERVATION ET LES PEUPLES AUTOCHTONES.....	31
2.1 Ruptures entre les conceptions étatiques et autochtones du territoire et de la conservation.....	31
2.1.1 Aires protégées au Canada et dans le monde : une histoire de déposessions	32
2.1.2 Ancrages ontologiques du modèle traditionnel de conservation	33
2.1.2.1 Dichotomie nature/culture.....	34
2.1.2.2 Paradigme de la nature sauvage	35
2.1.2.3 Primauté des intérêts économiques	37
2.1.3 Changement de paradigmes dans le domaine de la conservation	38
2.2 Conservation autochtone au Canada	41
2.2.1 Objectifs, caractéristiques et modalités des aires protégées et de conservation autochtones .	42
2.2.2 Exemples d’aires protégées et de conservation autochtones au Canada	45
2.2.3 Apports et écueils des aires protégées et de conservation autochtones	46
2.3 Aires protégées et peuples autochtones au Québec : mise en contexte et cadre légal	50
2.3.1 Mise en contexte : les aires protégées et les communautés autochtones au Québec	50

2.3.2	Obligations constitutionnelles envers les peuples autochtones.....	52
2.3.3	Cadre légal québécois concernant les aires protégées avant 2021	54
2.4	Déroulement du processus d'adoption de la Loi modifiant la LCPN au Québec entre 2019 et 2021..	57
2.4.1	Dépôt initial du projet de loi 46.....	58
2.4.2	Consultations particulières – Dépôt de mémoires.....	59
2.4.3	Consultations particulières – Audiences publiques.....	60
2.4.4	Étude détaillée en commission et adoption de la Loi	61

CHAPITRE 3 ANALYSE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES : DÉNONCIATIONS ET DEMANDES QUANT AUX INJUSTICES ENVIRONNEMENTALES DÉCOULANT DU PROJET DE LOI 46..... 63

3.1	Justice distributive	65
3.1.1	Préjudices causés par les aires protégées du point de vue des acteurs autochtones	66
3.1.2	Avantages des aires protégées du point de vue des acteurs autochtones.....	67
3.1.3	Effacement des intérêts autochtones et obstacles rencontrés	73
3.1.4	Conclusion et ajouts au canevas investigatif.....	76
3.2	Reconnaissance.....	77
3.2.1	Valeur accordée par le MELCC aux cultures et aux identités autochtones.....	78
3.2.2	Ruptures entre les conceptions autochtones et gouvernementales de la conservation	83
3.2.3	Requêtes pour une prise en compte de la valeur culturelle du territoire par l'ajout du statut d'APCA85	
3.2.4	Conclusion et ajouts au cadre investigatif.....	86
3.3	Justice procédurale	87
3.3.1	Évaluation de la justice procédurale au sein du processus législatif de réforme de la LCPN	89
3.3.1.1	Implication des acteurs autochtones dans le processus de réforme et accès aux ressources et à l'information.....	89
3.3.1.2	Autorité et traditions juridiques.....	95
3.3.2	Évaluation de la justice procédurale au sein du processus de création et de gestion des aires protégées proposé par la LCPN et le projet de loi 46	96
3.3.2.1	Implication des peuples autochtones dans la création et la gestion des aires protégées et accès aux ressources financières	97
3.3.2.2	Autorité sur les aires protégées et traditions juridiques	102
3.3.3	Conclusion et ajouts au canevas investigatif.....	106
3.4	Conclusion et canevas investigatif modifié	107

CHAPITRE 4 ANALYSE DU CONTENU DE LA LOI À L'AUNE DE L'ÉTUDE DÉTAILLÉE EN COMMISSION : DES AVANCÉES EN DEÇA DES ATTENTES..... 110

4.1	Justice distributive	115
4.2	Reconnaissance.....	116
4.3	Justice procédurale	121
4.3.1	Justice procédurale dans le processus législatif de réforme de la LCPN entre la fin des consultations particulières et l'adoption de la <i>Loi</i>	122
4.3.2	Justice procédurale dans le processus de création et de gestion des aires protégées prévu par la LCPN124	

4.3.2.1	Processus de consultation prévu par la Loi pour toutes les décisions ministérielles relatives aux aires protégées qui touchent des droits revendiqués	125
4.3.2.2	Autorité de gestion autochtone sur les aires protégées	128
4.3.2.3	Accès aux ressources financières	131
4.4	Conclusion.....	132
CONCLUSION GÉNÉRALE.....		134
RÉFÉRENCES		140

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 Illustration of the interrelated dimensions of (in)justice in Indigenous-state water co-governance	19
Figure 2.1 Ligne du temps illustrant les étapes du processus de réforme de la LCPN	57
Figure 3.1 Ligne du temps – Consultations particulières du projet de loi 46	63
Figure 4.1 Ligne du temps – Étude détaillée en commission parlementaire et adoption de la <i>Loi</i>	110

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 Cadre d'analyse et canevas investigatif initial	23
Tableau 2.1 Statuts d'aires protégées par la LCPN et recensement au Québec en 2019	56
Tableau 2.2 Nouveaux statuts d'aires protégées proposés dans la première version du projet de loi modifiant la LCPN en 2019	59
Tableau 3.1 Reproduction du cadre d'analyse et canevas investigatif initial - Justice distributive	65
Tableau 3.2 Reproduction du cadre d'analyse et canevas investigatif initial - Reconnaissance.....	77
Tableau 3.3 Reproduction du cadre d'analyse et canevas investigatif initial - Justice procédurale	88
Tableau 3.4 Cadre d'analyse et canevas investigatif modifié	109
Tableau 4.1 Reproduction du cadre d'analyse et du canevas investigatif modifié - Justice distributive..	115
Tableau 4.2 Reproduction du cadre d'analyse et du canevas investigatif modifié - Reconnaissance	117
Tableau 4.3 Reproduction du cadre d'analyse et du canevas investigatif modifié – Justice procédurale	122

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

APCA : Aires protégées et de conservation autochtones

APIA : Aires protégées d'initiative autochtone

APNQL : Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

CAE : Cercle Autochtone d'Experts

CBD : *Convention sur la diversité biologique*

CNEQ : Convention du Nord-Est québécois

CBJNQ : Convention de la Baie James et du Nord Québécois

DNUDPA : *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*

EPA : Environmental Protection Agency

IDDPNQL : Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador

ITUM : Innu Takuaiakan Uashat mak Mani-Utenam

LCPN : *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*

MELCC : Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature

SRPNI : Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit

RÉSUMÉ

Historiquement, l'établissement d'aires protégées a souvent justifié la dépossession territoriale de communautés et de nations autochtones à travers le Canada, entre autres en restreignant les utilisations autochtones du territoire, notamment en ce qui concerne certaines activités traditionnelles. Malgré l'histoire douloureuse des aires protégées, de nombreux peuples autochtones se réapproprient cet outil afin d'assurer le bien-être de leurs communautés, entre autres en revitalisant leurs pratiques et leurs traditions. C'est ainsi que par la production de mémoires et par leur participation aux audiences publiques, certains acteurs autochtones ont investi les institutions législatives étatiques québécoises lors de la réforme de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions* (LCPN) afin de demander, entre autres, l'ajout d'un statut d'aire protégée et de conservation autochtone (APCA). Ce concept, accordant un rôle de premier plan aux communautés autochtones dans la gestion des aires protégées, permet non seulement de protéger la biodiversité, mais également de conserver les ontologies autochtones quant à leur relation avec le territoire en favorisant les systèmes de savoirs et les traditions juridiques autochtones. Toutefois, cette notion n'a pas été retenue dans la version finale de la *Loi* adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 10 février 2021, qui inclut plutôt des aires protégées d'initiative autochtone (APIA). Ces dernières favorisent la participation des communautés autochtones à la gestion des aires protégées par une possible délégation de pouvoirs du Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques aux communautés autochtones.

Dans ce mémoire, j'effectue une évaluation du processus de réforme de la LCPN et du concept d'APIA qu'il ajoute au cadre législatif québécois, et ce au prisme de la justice environnementale en contextes autochtones. La définition de la justice environnementale retenue pour les fins de cette étude comporte à la fois les trois aspects proposés par David Scholsberg, soit la justice distributive, la reconnaissance et la justice procédurale, ainsi qu'une attention particulière portée aux traditions juridiques, aux savoirs autochtones et à l'autodétermination des peuples autochtones, tel que recommandé par Deborah McGregor et Kyle Whyte. Ces différents éléments théoriques ont été utilisés afin de construire un cadre analytique initial me permettant entre autres d'évaluer la nature et la portée de l'implication des acteurs autochtones, leur accès à l'information et aux ressources nécessaires à leur participation; la valeur accordée à leur identité et à leur culture, ainsi que les intérêts qui ont été valorisés et/ou effacés durant les différentes étapes du processus de réforme. Cette analyse par questionnement analytique se fera à partir des données législatives et parlementaires.

Mots clés : Justice environnementale, Aires protégées et de conservation autochtones, Aires protégées d'initiative autochtone, Loi sur la conservation du patrimoine naturel, Processus législatif, Québec

ABSTRACT

Historically, the establishment of protected areas has often justified the territorial dispossession of Indigenous communities and nations across Canada, in part by restricting Indigenous land uses, particularly with respect to certain traditional activities. Despite the painful history of protected areas, many Indigenous peoples are reclaiming this tool to ensure the well-being of their communities and to revitalize their practices and traditions. Through the production of briefs and their participation in public hearings, Indigenous actors have invested the legislative institutions of the Quebec government during the reform of the *Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions* (LCPN) in order to request, among other things, the addition of an Indigenous Protected and Conserved Area (IPCA). This concept, which gives a leading role to indigenous communities in the management of protected areas, not only protects biodiversity, but also conserves indigenous ontologies related to their relationship to the land by promoting indigenous knowledge systems and legal traditions. However, this concept was not retained in the final version of the *Act* adopted by the Quebec National Assembly on February 10, 2021, which instead includes a new status named "Aires protégée d'initiative autochtone" (APIA). The latter promote the participation of indigenous communities in the management of protected areas through a possible delegation of powers from the Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques to indigenous communities.

In this master's thesis, I will evaluate the reform process of the LCPN and the APIA status that it adds to the legislative framework, through the lens of environmental justice in indigenous contexts. The definition of environmental justice used in this thesis includes the three aspects proposed by David Scholsberg, namely distributive justice, recognition and procedural justice, with particular attention to indigenous legal traditions and knowledge and to the self-determination of indigenous peoples, as recommended by Deborah McGregor and Kyle Whyte. These different theoretical elements were used to build an initial analytical framework that allowed me to assess, among other things, the nature and scope of the involvement of Indigenous actors, their access to information and resources necessary for their participation, the value accorded to their identity and culture, and the interests that were valued and/or erased during the different stages of the reform process. This analysis by analytical questioning will be based on the legislative and parliamentary data available on the National Assembly website.

Keywords : Environmental justice, Indigenous Protected and Conserved Area, Aires protégées d'initiative autochtone, Loi sur la conservation du patrimoine naturel, Legislative process, Québec

INTRODUCTION

La biodiversité, qui désigne l'ensemble des espèces et des écosystèmes nous entourant, décline à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine¹. Selon le rapport de 2019 de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, nous serons confrontés à court terme à une perte de 25% des espèces végétales et animales sur Terre². Alors que ces constats résultent en une hausse des cibles internationales concernant l'établissement d'aires protégées, les préoccupations liées à la justice dans la conservation se doivent d'être discutées. Ces préoccupations comprennent des questionnements sur la façon dont nous distribuons les avantages, les inconvénients, les droits et les responsabilités des aires protégées, de même que sur la manière dont nous donnons une voix aux différents acteurs concernés ainsi qu'à leurs cultures et croyances³. Parmi ces acteurs, les peuples autochtones se retrouvent souvent dans une position de premier plan dans les efforts de conservation à travers le monde⁴. Travailler à l'amélioration de la justice dans la conservation est non seulement éthiquement souhaitable, mais permet également d'améliorer l'efficacité de la conservation, par la réduction de la probabilité de conflits et l'amélioration de la participation⁵.

Le gouvernement du Québec s'était engagé à atteindre en 2020 les objectifs internationaux de conservation de la biodiversité découlant de la dixième rencontre des parties à la *Convention sur la diversité biologique*, soit de 17% en milieu terrestre et 10% en milieu marin⁶. C'est dans ce contexte que le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Monsieur Benoit

¹ Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques, communiqué, « Le dangereux déclin de la nature : Un taux d'extinction des espèces « sans précédent » et qui s'accélère » (5 mai 2019), en ligne : Site officiel de l'IPBES <https://ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr> [IPBES].

² Ibid.

³ Adrian Martin et al, "Justice and conservation: The need to incorporate recognition" (2016) 197 *Biological Conservation* à la p 254, en ligne: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.03.021> [Martin et al.].

⁴ Tanya Tran, Natalie Ban et Jonaki Bhattacharyya, « A review of successes, challenges, and lessons from Indigenous protected and conserved areas » (2020) 241 *Biological Conservation* 108271, en ligne: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108271> [Tran, Ban et Bhattacharyya].

⁵ Martin et al., supra note 3 à la p 254.

⁶ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi » (2010) Montréal, Canada, en ligne : <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf> [Secrétariat CBD]; Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, 2019, en ligne : <http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/AIR-LCPN.pdf> [MELCC, « Analyse d'impact »]. Le gouvernement du Québec a déclaré avoir atteint cet objectif en décembre 2020. Voir : Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, communiqué, « Québec respecte son engagement et réussit à protéger 17 % de son territoire terrestre et d'eau douce » (17 décembre 2020), en ligne : Site officiel du gouvernement du Québec <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/quebec-respecte-son-engagement-et-reussit-a-protger-17-de-son-territoire-terrestre-et-deau-douce> [MELCC, « Québec respecte son engagement »].

Charrette, a déposé en novembre 2019 le projet de loi 46, soit la *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions* (ci-après : projet de loi 46)⁷. L'objectif principal de ce projet de loi était de faciliter l'atteinte de ces engagements et des engagements futurs qui s'annonçaient encore plus ambitieux⁸. Par ce projet de loi, le gouvernement souhaitait permettre l'accélération du processus administratif de création d'aires protégées⁹, ainsi que répondre aux demandes des acteurs impliqués dans le milieu de la conservation¹⁰. Toutefois, lors de ce dépôt, le projet de loi 46 ne proposait aucun nouveau statut répondant aux préoccupations des acteurs autochtones concernant la conservation; plusieurs acteurs autochtones étant pourtant impliqués dans le développement d'aires protégées au Québec¹¹.

C'est ainsi qu'à l'automne 2020, dans le cadre de consultations particulières concernant cette réforme de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*¹² (LCPN), plusieurs acteurs autochtones se sont saisis du processus de réforme afin de réclamer une meilleure prise en considération de leurs intérêts dans l'établissement des aires protégées constituées sur leurs territoires ancestraux au Québec. Leurs propositions relatives à cette prise en considération avaient trait tant à la reconnaissance de leurs visions du territoire et de sa conservation qu'à l'octroi d'un plus grand rôle décisionnel lors du processus de réforme de la LCPN et lors de la création et la gestion des aires protégées. Les traditions juridiques et savoirs autochtones concernant le territoire sont toujours effectifs au sein des communautés et nations autochtones et sont pertinents afin de réfléchir et d'agir à la conservation du territoire telle qu'elle est prévue dans la LCPN¹³. Plusieurs acteurs autochtones ont également souligné, lors des consultations

⁷ PL 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, 1^{re} sess, 42^e lég, Québec, 2019 [PL 46]; MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6 à la p 1; Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, « Loi sur la conservation du patrimoine naturel », en ligne : https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/loi-conservation-patrimoine-naturel.htm [MELCC, « Loi sur la conservation du patrimoine naturel »].

⁸ En effet, les objectifs internationaux sont depuis décembre 2022 fixés à 30% d'aires protégées d'ici 2030. Voir : Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, Communiqué, « Protection de la biodiversité - Québec annonce 650 M\$ en vue d'un ambitieux Plan Nature pour 2030 » (6 décembre 2022), en ligne : Site officiel du gouvernement du Québec <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/protection-de-la-biodiversite-quebec-annonce-650-m-en-vue-dun-ambitieux-plan-nature-pour-2030-44554> [MELCC, « Protection de la biodiversité »].

⁹ MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6 à la p 5.

¹⁰ Cabinet du ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Québec, « Les consultations particulières s'amorcent au sujet du projet de loi n° 46 - Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (17 septembre 2020), en ligne : <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/les-consultations-particulieres-samorcent-au-sujet-du-projet-de-loi-n-46-loi-modifiant-la-loi-sur-la-conservation-du-patrimoine-naturel-et-dautres-dispositions> [MELCC, « Les consultations particulières »].

¹¹ PL 46, supra note 7.

¹² Loi sur la conservation du patrimoine naturel, RLRQ, C-61.01 (version à jour en date du 15 octobre 2022) [LCPN 2022].

¹³ Canada, Cercle autochtone d'experts, Nous nous levons ensemble : Atteindre En route vers l'objectif 1 du Canada en créant des aires protégées et de conservation autochtone dans l'esprit et la pratique de la réconciliation (2018) en ligne : http://publications.gc.ca/collections/collection_2018/pc/R62-548-2018-fra.pdf [Cercle autochtone d'experts]. Le terme

particulières, la déconnexion existante entre la notion d'aire protégée tel que prévu à la loi et les relations qu'entretiennent les peuples autochtones avec le territoire et leurs visions de la conservation. Le modèle traditionnel de conservation implique généralement un territoire vierge d'activité humaine ou permettant parfois certaines activités touristiques et sportives¹⁴. Ce modèle a eu des conséquences néfastes sur la vie des peuples autochtones partout à travers le monde. En effet, les aires protégées ont par le passé violé les droits des peuples autochtones, soit par le déplacement forcé de communautés ou en occasionnant la perte d'accès à leur territoire et à ses ressources; ce qui leur a causé des préjudices sociaux, culturels, spirituels et économiques intergénérationnels¹⁵. Les dernières décennies ont toutefois vu un changement de paradigme dans le milieu de la conservation qui reconnaît désormais l'apport des communautés autochtones et locales à la conservation¹⁶.

Comme solution aux diverses embûches causées par les apories entre les conceptions étatiques et autochtones de la conservation, plusieurs acteurs autochtones ont entre autres présenté la pertinence d'ajouter au projet de loi 46 un nouveau statut : celui d'aire protégée et de conservation autochtone (APCA). Ce concept est utilisé par le gouvernement fédéral canadien pour désigner les diverses initiatives menées par les Premières nations, Inuit et Métis afin de conserver, protéger ou gérer des zones sur lesquelles ils exercent une autorité de gestion¹⁷. En réclamant l'ajout d'un statut d'aire protégée et de conservation autochtone à la LCPN, ces acteurs autochtones souhaitaient obtenir un outil efficace pour établir des aires protégées sur leurs territoires ancestraux qui répondent réellement aux besoins de leurs communautés, soit tant la protection de la biodiversité que le bien-être de leurs communautés. Finalement, à la suite des consultations particulières, le projet de loi 46 a été amendé afin d'inclure à son article 5 un nouveau statut d'aire protégée d'initiative autochtone (APIA) qui permet désormais aux

« conservation » est utilisé tout au long de ce mémoire, puisque la LCPN fait directement référence à ce concept. Toutefois, il est important de noter la polysémie de ce dernier. En effet, les objectifs étatiques de conservation sont basés sur une vision eurocentrique de la nature, soit vierge d'activité humaine. Les visions autochtones de la conservation diffèrent grandement, puisqu'elles sont fondées sur leurs propres conceptions du monde, traditions juridiques et savoirs.

¹⁴ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 28.

¹⁵ Conseil Innu Takuaiikan Uashat mak Mani-Utenam « Mémoire quant au projet de loi 46 » (22 septembre 2020) 20 aux pp 6-7 [ITUM Mémoire].

¹⁶ Stan Stevens, *Indigenous Peoples, National Parks, and Protected Areas: A New Paradigm Linking Conservation, Culture, and Rights*, Tucson, University of Arizona Press, 2014, à la p 6, en ligne: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt183pbn5.5> [Stevens]; Martin Hirschnitz-Garbers et Susanne Stoll-Kleemann "Opportunities and barriers in the implementation of protected area management: a qualitative meta-analysis of case studies from European protected areas" (2011) 177:4 *The Geographical Journal*, à la p 322, DOI: <10.1111/j.1475-4959.2010.00391.x> [Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann].; Jean-Paul Gladu et al., "Honouring the Promise: Aboriginal values in protected areas in Canada" National Aboriginal Forestry Association, Ottawa, 2003, à la p 9 [Gladu et al.]

¹⁷ Tran, Ban et Bhattacharyya, supra note 4 à la p 2; Cercle autochtone d'experts, supra note 13.

communautés et nations autochtones de proposer des territoires à protéger et permet une possible délégation de pouvoirs de gestion en leur faveur.

Ce mémoire propose une analyse des processus législatifs étatiques québécois lorsque les intérêts autochtones concernant la conservation du territoire sont en jeu. Il porte plus particulièrement sur le processus de réforme de la LCPN de 2019 à 2021, ainsi que sur le nouveau statut d'aire protégée d'initiative autochtone intégré à la loi lors de cette réforme. Notre question de recherche se pose comme suit : dans quelle mesure le processus de réforme de la LCPN et la notion d'aire protégée d'initiative autochtone qu'il ajoute au cadre législatif québécois permettent-ils l'atteinte d'une meilleure justice environnementale pour les acteurs autochtones impliqués dans ce processus législatif ?

Notre recherche s'appuie sur deux hypothèses. En premier lieu, il semblerait que le nouveau statut d'aire protégée d'initiative autochtone entre en déconnexion avec le concept d'APCA développé par le cercle autochtone d'experts, et réclamé par la majorité des acteurs autochtones, qui priorise l'autorité autochtone sur les aires protégées. En effet, la participation des communautés et nations autochtones à la gestion des APIA semble demeurer à la discrétion du ministre et se ferait par un processus de délégation de pouvoir et non de gestion ou de cogestion. En second lieu, le processus législatif de réforme de la LCPN n'aurait lui-même pas assuré aux acteurs autochtones de participer sur un pied d'égalité avec les autres acteurs. En effet, certaines communautés et nations autochtones n'ont pas été conviées aux audiences publiques et d'autres n'ont été informées de la tenue des consultations particulières que quelques jours avant la date limite pour le dépôt de mémoires. Nous ne croyons donc pas que le processus de réforme, ni le nouveau statut d'APIA, aient permis l'atteinte d'une meilleure justice environnementale pour les acteurs autochtones qui se sont impliqués dans le processus législatif.

Le premier chapitre établira les cadres théorique et méthodologique du mémoire. Nous y détaillerons la théorie de la justice environnementale en contextes autochtones en se fondant sur les trois aspects proposés par David Schlosberg, soit la justice distributive, la reconnaissance et la justice procédurale¹⁸. Les écrits de Deborah McGregor et Kyle Whyte nous permettront ensuite d'ajouter une dimension spécifique aux contextes autochtones qui s'appliquent en l'espèce, et ce en portant une attention particulière aux

¹⁸ David Schlosberg, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, New-York, Oxford University Press, 2007, 238 [Schlosberg].

traditions juridiques et savoirs autochtones ainsi qu'à l'autodétermination des peuples autochtones¹⁹. Ce cadre théorique nous permettra d'établir une série de questions qui serviront de canevas investigatif initial selon la méthode de l'analyse par questionnement analytique de Paillé et Muchielli²⁰.

Le second chapitre offrira une mise en contexte tant historique et conceptuelle que légale. Nous reviendrons en détail sur plusieurs aspects effleurés dans cette introduction, tels les effets négatifs des aires protégées sur les peuples autochtones; les ruptures entre les conceptions occidentales et autochtones de la conservation; les caractéristiques des APCA ainsi que les limites et apports de cette notion. Quant aux cadres légaux, nous nous attarderons sur le contexte législatif québécois concernant les aires protégées, ainsi que sur les obligations constitutionnelles et internationales du gouvernement provincial envers les peuples autochtones. Pour terminer, nous détaillerons les diverses étapes du processus législatif de réforme de la LCPN qui sera analysé dans ce mémoire.

Les deux derniers chapitres du mémoire seront consacrés à l'analyse par questionnement analytique des données constituées des différentes versions de la *Loi* et du projet de loi 46, des mémoires et des auditions publiques des acteurs autochtones et finalement des débats lors de l'étude en Commission des transports et de l'environnement. Dans le chapitre trois, le canevas investigatif initial sera utilisé pour analyser la participation des acteurs autochtones aux consultations particulières. Cette analyse nous permettra de développer de nouvelles questions pour former un canevas investigatif modifié. C'est ce canevas modifié qui sera utilisé pour analyser dans le chapitre 4 le contenu de la version finale du projet de loi, ainsi que les débats de l'étude détaillée en commission. Le choix d'interroger des données documentaires, afin de dégager les perspectives et intérêts des acteurs autochtones, s'inscrit dans une réflexion éthique concernant la sursollicitation des communautés et nations autochtones dans la recherche²¹. L'analyse de

¹⁹ Deborah McGregor, "Honouring our relations: An Anishnaabe perspective on environmental justice" dans Julian Agyeman et al, dir, *Speaking for Ourselves : Environmental Justice in Canada*, Vancouver, UBC Press, 2009, à la p 229 [McGregor 2009]; Deborah McGregor, "Mino-Mnaamodzawin: Achieving Indigenous environmental justice in Canada" (2018) 9:1 *Environment and Society : Advances in Research* 7, à la p 13 [McGregor 2018]; Kyle Powys Whyte, "Indigenous experience, environmental justice and settler colonialism" dans Bryan E. Bannon, dir, *Nature and experience: Phenomenology and the environment*, New York, Rowman & Littlefield International, 2016, 157, en ligne: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2770058> [Whyte 2016].

²⁰ Pierre Paillé et Alex Mucchielli, dirs, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2021, 496 [Paillé et Mucchielli]

²¹ À ce sujet, voir Stéphanie Gaudet, and Dominique Robert, « Choisir Des Outils Pour Réaliser Un Terrain de Recherche » dans *L'aventure de La Recherche Qualitative: Du Questionnement à La Rédaction Scientifique*, University of Ottawa Press, 2018, à la p 115, en ligne : <https://doi.org/10.2307/j.ctv19x4dr.10> [Gaudet et Robert].

ces données me permettaient de répondre à ma question de recherche en évitant de solliciter des individus pour qu'ils me consacrent du temps et de l'énergie²².

Plusieurs limites de ce mémoire doivent à ce stade être énoncées. Premièrement, nous appelons à la vigilance quant à une essentialisation des communautés et nations autochtones en les plaçant dans le rôle figé de protectrices de la nature. Ce mémoire porte sur la mobilisation des acteurs autochtones à l'intérieur des institutions législatives étatiques dans l'objectif d'obtenir plus de pouvoir et d'agentivité dans les décisions concernant la conservation de leurs territoires ancestraux. Toutefois, cela ne représente qu'une seule facette, qu'une seule stratégie mobilisée par les communautés et se limite aux questions de conservation du territoire. Deuxièmement, il m'est nécessaire d'exposer mon point de vue situé en tant que femme blanche québécoise dans l'élaboration de ce mémoire. Cette position apporte évidemment plusieurs limites à mon analyse des démarches effectuées par les acteurs autochtones impliqués. En effet, je ne possède ni l'expérience vécue ni le senti des rapports au territoire. De plus, conséquemment à mon choix méthodologique d'effectuer une analyse de documents parlementaires, et ce malgré les avantages nommé au paragraphe précédent, le rapport que j'entretiens avec les démarches des acteurs autochtones quant à la réforme de la LCPN reste déconnecté de la réalité à l'intérieur même des communautés et des nations autochtones. Troisièmement, les acteurs étudiés dans le cadre de ce mémoire exclurent les acteurs autochtones signataires de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois (CBJNQ) et de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ), compte tenu de la spécificité du cadre légal applicable à ces acteurs et des enjeux différents énoncés par ces derniers lors des consultations particulières²³. Finalement, cette recherche ne documentera pas les arrimages entre les compétences provinciales, fédérales et celles des instances gouvernementales autochtones. Les dimensions interjuridictionnelles liées aux aires protégées autochtones seraient pertinentes à analyser dans le cadre de futures recherches.

²² Gaudet et Robert, supra note 21 à la p 115.

²³ Il s'agit de l'administration régionale Kativik, du comité consultatif de l'environnement Kativik, du comité consultatif pour l'environnement de la Baie James et de Naskapi Nation of Kawawachikamach.

CHAPITRE 1

CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

L'objectif de ce chapitre est d'ancrer théoriquement et méthodologiquement l'analyse qui sera effectuée dans ce mémoire. Pour débiter, le cadre théorique, soit la justice environnementale en contextes autochtones, sera explicité en commençant par la présentation des théories de la justice pertinentes, pour ensuite développer sur la théorie de la justice environnementale, puis sur les particularités de cette théorie, lorsqu'appliquée en contextes autochtones (1.1). Cette démarche nous mènera au développement du cadre d'analyse et du canevas investigatif initial qui serviront à évaluer l'atteinte de la justice environnementale en contextes autochtones lors de la réforme de la LCPN (1.1). Par la suite, nous exposerons les données utilisées aux fins de l'analyse proposée ; la démarche d'analyse, soit l'analyse par questionnements analytiques, ainsi que l'utilisation du logiciel Nvivo pour le codage des données (1.2).

1.1 Cadre théorique

Afin d'ancrer théoriquement ce mémoire, nous bâtirons notre analyse autour de la justice environnementale, centrale à la problématique proposée dans cette recherche. Nous rappelons que l'objectif de ce mémoire est d'évaluer l'atteinte d'une meilleure justice environnementale pour les acteurs autochtones qui ont participé au processus législatif de réforme de la LCPN. Puisque les théories concernant la justice environnementale sont nombreuses et diversifiées, nous avons fait le choix de développer notre cadre théorique principalement autour de l'ouvrage *Defining Environmental Justice – Theories, Movements, and Nature*²⁴ de David Schlosberg. Premièrement, nous présenterons les différentes théories de la justice que l'auteur déploie afin de faire le pont avec les définitions de justice à l'intérieur des mouvements et des théories de justice environnementale. Nous nous attarderons principalement aux conceptions de la justice d'Iris Marion Young et de Nancy Fraser (1.1.1). Deuxièmement, nous développerons sur les trois axes de la justice environnementale de Schlosberg, soit la justice distributive, la reconnaissance et la justice procédurale (1.1.2). Troisièmement, nous expliquerons l'apport des écrits de Deborah McGregor et de Kyle Whyte à notre cadre théorique (1.1.3). Selon ces auteurs, les recherches portant sur la justice environnementale en contextes autochtones se doivent de porter un intérêt particulier à l'autodétermination des peuples autochtones, ainsi qu'à leurs traditions juridiques et

²⁴ Schlosberg, supra note 18.

systèmes de savoirs. Finalement, le cadre d'analyse ainsi que le canevas investigatif initial de ce mémoire seront présentés (1.1.4).

1.1.1 Théories de la justice

Depuis des années, les écrits portant sur la justice s'ancrent dans les théories de John Rawls qui conçoit la justice du point de vue de la distribution équitable des biens sociaux dans la société²⁵. « John Rawls's classic *A Theory of Justice*, for example, defines justice as 'a standard whereby the distributive aspects of the basic structure of society are to be assessed'. Justice, then, defines 'the appropriate division of social advantages'²⁶. » Cette théorie fonde les conceptions libérales de la justice qui proposent de mettre l'accent sur la distribution équitable sans s'entendre nécessairement sur ce que chacun considère comme « bien » ou « mener une bonne vie »²⁷. Cette vision de la justice, impartiale et axée sur les règles de distribution, est la plus répandue dans le monde académique²⁸. Toutefois, plusieurs philosophes, telles qu'Iris Marion Young et Nancy Fraser, ont proposé des conceptions alternatives de la justice qui, tout en reconnaissant l'importance des questions de distribution, établissent qu'elles ne suffisent pas²⁹. En effet, les processus qui mènent à une mauvaise distribution se doivent également d'être explorés³⁰. Ce faisant, ces autrices proposent entre autres de s'attarder à la reconnaissance sociale et individuelle³¹. Le manque de reconnaissance subit par certains groupes ou individus, qui peut être observé sous la forme d'insultes, de dégradation et de dévalorisation tant au niveau personnel que culturel, produit des impacts incontestables sur les groupes opprimés dans les sphères sociale et politique³².

Dans son livre *Justice and the Politics of Difference*³³, Iris Marion Young propose une conception de la justice qui s'attarde non seulement à brosser le portrait de la distribution des biens sociaux, mais surtout à faire ressortir les causes d'une distribution inéquitable³⁴. Selon elle, une partie des injustices dans la distribution provient d'un manque de reconnaissance que subissent certains groupes³⁵. En effet, les modèles de distribution découlent directement des structures sociales, des contextes institutionnels et

²⁵ Schlosberg, supra note 18 à la p 12.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid à la p 13.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid à la p 4.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid à la p 14.

³³ Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, en ligne: <https://doi.org/10.2307/j.ctvcn4g4q> [Young].

³⁴ Young, supra note 33 aux pp 15-16.

³⁵ Young, supra note 33 aux pp 156-191 ; Schlosberg, supra note 18 à la p 15.

des croyances culturelles³⁶. Young propose de placer les concepts de domination et d'oppression à la base d'une conception de la justice au lieu de se concentrer uniquement sur la distribution³⁷. Tout examen de la justice se doit donc d'inclure une analyse des structures, pratiques, règles, normes, langages et symboles qui conditionnent les relations sociales³⁸. « Where social group differences exist and some groups are privileged while others are oppressed, social justice requires explicitly acknowledging and attending to those group differences in order to undermine oppression.³⁹»

Nancy Fraser abonde dans le même sens que Young. Pour cette autrice, la justice distributive et la reconnaissance sont deux axes complémentaires et non mutuellement exclusifs de la justice⁴⁰. La justice distributive se concentre sur les injustices socio-économiques et propose des remèdes concernant la restructuration économique, tels que la redistribution des revenus⁴¹. Le paradigme de la reconnaissance cible plutôt des injustices liées à des « modèles sociaux de représentation, d'interprétation et de communication : la domination culturelle, le déni de reconnaissance et le mépris ⁴² ». Le remède à l'injustice consiste alors en des changements culturels et symboliques pouvant mener à des transformations institutionnelles⁴³. Toutefois, dans les mouvements sociaux sur le terrain, ces deux axes sont généralement présents de manière combinée⁴⁴. Vaincre l'injustice nécessite donc de s'attarder à la redistribution et à la reconnaissance⁴⁵.

Les théories contemporaines de la justice proposent généralement un troisième aspect de la justice qui concerne les aspects procéduraux⁴⁶.

So while material distribution and recognition are two absolutely key notions of justice in the contemporary political realm, the focus on the process of justice, including demands for more broad and authentic public participation, is often seen as the tool to achieve both distributional equity and political recognition. Numerous theorists note the direct link between a lack of respect and recognition and a decline in a person's membership and participation in the greater community, including the political and institutional order.⁴⁷

³⁶ Young, supra note 33 aux pp 21-22; Schlosberg, supra note 18 à la p 15.

³⁷ Young, supra note 33 à la p 3.

³⁸ Young, supra note 33 à la p 22, Schlosberg, supra note 18 à la p 15.

³⁹ Young, supra note 33 à la p 3.

⁴⁰ Nancy Fraser, « Justice sociale, redistribution et reconnaissance » (2004) 23:1 Revue du MAUSS, à la p 156, en ligne : <https://doi.org/10.3917/rdm.023.0152> [Fraser].

⁴¹ Fraser, supra note 40 à la p 155.

⁴² Ibid.

⁴³ Fraser, supra note 40 à la p 155; Schlosberg, supra note 18 à la p 16.

⁴⁴ Fraser, supra note 40 à la p 156.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Schlosberg, supra note 18 à la p 4.

⁴⁷ Ibid à la p 27.

Pour Nancy Fraser et Iris Marion Young, s'attaquer à l'injustice doit nécessairement impliquer une attention particulière portée aux processus décisionnels démocratiques et participatifs⁴⁸. Selon la conception de la justice d'Iris Marion Young, s'attaquer à l'élimination de la domination et de l'oppression institutionnelle passe nécessairement par les processus politiques qui permettent de traiter les injustices distributives et de reconnaissance⁴⁹. La justice prend alors une nouvelle forme, soit celle des problèmes procéduraux de participation dans les instances décisionnelles⁵⁰. Selon l'autrice, pour qu'une norme soit considérée comme juste, toute personne concernée doit détenir une voix effective dans sa conception afin d'exprimer ses besoins et la possibilité d'y souscrire sans contrainte⁵¹. La reconnaissance ainsi que l'inclusion dans les processus politiques sont pour Young les éléments clés pour répondre à la fois à l'oppression sociale et aux inégalités de distribution⁵².

Nancy Fraser discute également de manière extensive de l'intégration de la justice procédurale dans sa conception de la justice. Selon elle, le déni de reconnaissance va plus loin qu'être victime des croyances, attitudes et représentations dévalorisantes; c'est également être empêché de participer à la société sur une base égalitaire avec les autres⁵³. Fraser propose la notion de « parité de participation » selon laquelle la justice nécessite que chaque adulte membre de la société ait la possibilité d'interagir avec les autres sur un pied d'égalité⁵⁴. Pour ce faire, l'existence de normes d'égalité juridique n'est pas suffisante; deux autres conditions doivent être remplies selon Fraser⁵⁵. Premièrement, l'autrice élabore une condition « objective » de parité de participation qui veut « que les ressources matérielles soient distribuées de manière à assurer aux participants l'indépendance et la possibilité de s'exprimer⁵⁶ ». L'autre condition développée par Fraser est « intersubjective » et « suppose que les modèles institutionnalisés d'interprétation et d'évaluation expriment un égal respect pour tous les participants et assurent l'égalité des chances dans la recherche de l'estime sociale⁵⁷ ». La conception de la justice de Fraser basée sur la

⁴⁸ Young, supra note 33 à la p 34; Fraser, supra note 40 aux pp 157-159.

⁴⁹ Young, supra note 33 aux pp 22, 34.

⁵⁰ Ibid à la p 34.

⁵¹ Ibid.

⁵² Young, supra note 33 à la p 34; Schlosberg, supra note 18 à la p 27.

⁵³ Fraser, supra note 40 aux pp 158-159.

⁵⁴ Ibid à la p 161.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

parité de participation comprend donc à la fois une condition fondée sur la redistribution et une autre sur la reconnaissance en les mettant toutes deux sur un même pied d'importance⁵⁸.

En bref, les théories contemporaines de la justice d'Iris Marion Young et de Nancy Fraser conceptualisent la justice de manière plus large que la simple distribution des biens sociaux en y ajoutant un autre aspect, celui de la reconnaissance⁵⁹. À ces deux axes vient s'imbriquer la notion de participation qui est nécessaire pour les deux autrices afin de s'attaquer à l'injustice. David Schlosberg s'appuie entre autres sur les conceptions contemporaines de la justice de Young et Fraser afin d'analyser les mobilisations de la justice environnementale. Il propose de donner trois dimensions à la justice environnementale : la justice distributive, la reconnaissance et la justice procédurale. Selon lui, cette ouverture contemporaine à une définition de la justice plus large que la simple distribution des biens sociaux s'explique par l'intérêt que les théoriciennes et théoriciens, comme Young et Fraser, ont accordé aux mouvements sociaux, que ce soit le mouvement pour les droits des femmes, pour les droits de la communauté LGBTQ+ ou pour les droits civiques⁶⁰. À son tour, Schlosberg propose d'examiner le mouvement de la justice environnementale afin de comprendre comment se définit la justice et comment s'articulent les différents concepts et enjeux en cause à l'intérieur même du mouvement⁶¹.

1.1.2 Justice environnementale

L'activisme concernant les injustices environnementales est présent dans les communautés racisées aux États-Unis et au Canada depuis des siècles, bien avant la conceptualisation de la justice environnementale⁶². Par exemple, depuis le contact avec les Européens, les communautés autochtones au Canada articulent les injustices environnementales qu'elles subissent, comme la perte et la destruction de leurs territoires ancestraux et des modes de vie contingents à ce territoire⁶³. Quant aux communautés racisées des États-Unis, elles sont engagées depuis le 19e siècle dans des actions concernant leur environnement; de luttes pour un accès sans ségrégation aux parcs et aux plages, jusqu'aux efforts pour acquérir des terres, en passant par des actions contre les contaminations par pesticides⁶⁴. Le mouvement

⁵⁸ Fraser, supra note 40 à la p 161.

⁵⁹ Schlosberg, supra note 18 à la p 4.

⁶⁰ Ibid à la p 45.

⁶¹ Ibid.

⁶² Dorceta E. Taylor, "The Rise of the Environmental Justice Paradigm: Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses" (2000) 43:4 American Behavioral Scientist aux pp 534-535 [Taylor] ; Julian Agyeman et al, dir, Speaking for Ourselves : Environmental Justice in Canada, Vancouver, UBC Press, 2009, à la p 7 [Agyeman et al.].

⁶³ Agyeman et al., supra note 62 à la p 7.

⁶⁴ Taylor, supra note 62 à la p 353.

prend de la visibilité aux États-Unis en 1982 lors d'une manifestation contre le déversement de déchets de polychlorobiphényles dans une nouvelle décharge de déchets dangereux dans le comté de Warren en Caroline du Nord⁶⁵. Ce comté, qui était l'un des plus pauvres de la Caroline du Nord en plus d'être composé d'une population majoritairement africaine-américaine (65%), avait été choisi pour recevoir ces déchets toxiques en provenance de tout l'État⁶⁶. Le mouvement fut par la suite alimenté par de nombreuses recherches dans les années 1980 et 1990 faisant le lien non seulement entre la pauvreté et les risques environnementaux, mais plus précisément entre les communautés racisées et ces mêmes risques⁶⁷. En 1990, le terme « racisme environnemental » se popularise à la suite d'une conférence à l'école des ressources naturelles de l'Université de Michigan. Il se fonde sur la prémisse selon laquelle certaines communautés racisées subissent de manière disproportionnée les risques environnementaux⁶⁸. Autour des mêmes années, le terme « justice environnementale » commence à être utilisé pour décrire l'activisme environnemental des personnes à faibles revenus à l'encontre de ses mêmes injustices⁶⁹. Le concept de justice environnemental sera éventuellement élargi pour décrire les inégalités environnementales basées sur le genre, l'origine ethnique et la classe sociale⁷⁰.

Les théories concernant la justice environnementale portent principalement sur les questions de justice distributive, et ce tout autant en ce qui concerne la distribution équitable des risques environnementaux (déchets toxiques, changements climatiques, etc.) que des bienfaits découlant de bonnes politiques environnementales (parcs, aires de jeux, espaces verts, eau et air propre, etc.)⁷¹. Ni les impacts de la pollution ni les avantages de la protection environnementale ne sont distribués de manière équitable dans nos sociétés⁷². Toutefois, le mouvement lui-même ne se définit pas de manière limitée aux questions de distribution des risques et bienfaits environnementaux. En effet, en 1991 lors du *National People of Color Environmental Leadership Summit*, une liste de 17 principes fut développée et couvre non seulement les enjeux de protection contre les matières toxiques, mais également l'importance de politiques environnementales fondées sur le respect, le droit de participation ainsi que l'autodétermination⁷³. Bien que les questions d'équité dans la distribution des risques et des bienfaits environnementaux restent

⁶⁵ Schlosberg, supra note 18 à la p 47.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Taylor, supra note 62 à la p 535; Schlosberg, supra note 18 à la p 47.

⁶⁸ Taylor, supra note 62 à la p 535; Schlosberg, supra note 18 à la p 47.

⁶⁹ Taylor, supra note 62 à la p 536.

⁷⁰ Ibid à la p 537.

⁷¹ Schlosberg, supra note 18 à la p 56.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid à la p 49.

centrales au mouvement, ces dernières sont presque toujours liées, en pratique, à des enjeux de reconnaissance et de participation⁷⁴. Du côté de la littérature concernant la justice environnementale en contexte de conservation, nous pouvons remarquer le même appel que Schlosberg à une ouverture de notre conception de la justice au-delà des enjeux de distribution⁷⁵. Par exemple, les travaux d'Adrian Martin et de Thomas Sikor proposent de placer la reconnaissance au centre de notre conception de la justice environnementale⁷⁶. Selon ces auteurs, qui font écho à Iris Marion Young sur ce point, la reconnaissance consiste en une condition préalable à la participation concernant les décisions environnementales en contexte de conservation de la biodiversité⁷⁷.

L'aspect de la reconnaissance dans la justice environnementale se reflète dans l'intérêt marqué pour la culture et l'identité dans la littérature et les actions politiques du mouvement. Sur un premier front, les activistes de la justice environnementale, faisant souvent eux-mêmes partie de groupes racisés, voient leur propre identité non reconnue, méprisée et/ou ignorée⁷⁸. En plus de ces enjeux de reconnaissance individuelle s'ajoutent ceux de reconnaissance collective. « The central concern of many environmental justice groups is community and cultural survival in a system where recognition is denied and communities and cultures are thoroughly devalued.⁷⁹» Un exemple probant du lien entre la justice environnementale et la nécessité de reconnaissance collective est donné par l'autrice anishinaabe américaine Winona LaDuke⁸⁰. Elle explique que les limites imposées par l'*Environmental Protection Agency* des États-Unis (EPA) concernant les toxines rejetées dans l'eau par l'industrie des pâtes et papiers affectent davantage les groupes autochtones puisque leur consommation de poisson est radicalement plus élevée que la moyenne américaine⁸¹. Le manque de reconnaissance et de considération des pratiques autochtones de pêche de subsistance par l'EPA entraîne donc de plus grands risques de santé pour les populations autochtones⁸². Par cet exemple, il est facile de comprendre comment le manque de reconnaissance de la culture et des pratiques d'une collectivité peut causer une distribution inéquitable des risques environnementaux. De plus, la reconnaissance des pluralités identitaires et culturelles devient un aspect fondamental de la justice

⁷⁴ Schlosberg, supra note 18 à la p 45.

⁷⁵ S. Kathleen Barnhill-Dilling, Louie Rivers et Jason A. Delborne, "Rooted in Recognition: Indigenous Environmental Justice and the Genetically Engineered American Chestnut Tree" (2020) 33:1 Society & Natural Resources à la p 84, en ligne: <https://doi.org/10.1080/08941920.2019.1685145> [Barnhill-Dilling, Rivers et Delborne].

⁷⁶ Barnhill-Dilling, Rivers et Delborne, supra note 75 à la p 84.

⁷⁷ Barnhill-Dilling, Rivers et Delborne, supra note 75 à la p 84; Martin et al., supra note 3; Thomas Sikor et al, "Toward an empirical analysis of justice in ecosystem governance" (2014) 7:6 Conservation Letters 524 [Sikor et al.].

⁷⁸ Schlosberg, supra note 18 à la p 61.

⁷⁹ Ibid à la p 62.

⁸⁰ Winona LaDuke, *The Winona LaDuke Reader*, Stillwater, Voyageur Press, 2002, à la p 60-61 [LaDuke].

⁸¹ Ibid à la p 60-61.

⁸² LaDuke, supra note 80 à la p 61; Schlosberg, supra note 18 à la p 60.

environnementale dès lors que le combat d'une communauté pour la défense de son environnement ne fait qu'un avec le combat pour sa survie culturelle⁸³. "To the extent that we construct our identities in place, whenever the biophysical conditions of a place are threatened, undermined, or radically transformed, we also see these changes as attacks on our identity and personal integrity⁸⁴". Pour ces communautés, les luttes pour préserver leur environnement concernent alors également la conservation de tous les savoirs locaux et les conceptions du territoire qui leur sont propres⁸⁵. Sous l'angle de la reconnaissance, la justice environnementale exige de respecter et de valoriser l'identité et la culture des communautés concernées par les décisions environnementales. Il s'agit de la première étape en vue de favoriser des processus décisionnels conformes à la justice environnementale⁸⁶.

L'aspect participatif ou procédural de la justice est également très présent dans les revendications du mouvement pour la justice environnementale et s'imbrique avec les enjeux de reconnaissance. En effet, une non-reconnaissance au niveau individuel ou culturel causé par le racisme ou le classisme crée des obstacles certains au niveau de la participation politique⁸⁷.

[W]hile overexposed to environmental risks, people of color and lower income communities are underrepresented in environmental policymaking agencies and commissions, have fewer technical, legal, and other resources to participate effectively in decisionmaking processes, and are able to exert less political influence over the officials that make environmental decisions. Even where citizens are able to participate, environmental decisionmakers are skeptical of the validity of citizen information and are biased in favor of the scientific data submitted by regulated industries.⁸⁸

Le mouvement pour la justice environnementale a toujours accordé une place centrale aux demandes concernant la construction de processus décisionnels inclusifs qui permettent aux communautés concernées de parler pour elles-mêmes, d'avoir une place à la table de discussion et de participer de manière égale, informée et respectueuse⁸⁹. Ces processus décisionnels doivent reconnaître les savoirs locaux et utiliser des méthodes et échanges interculturels afin de s'assurer d'une participation diversifiée et inclusive de tous les groupes sociaux⁹⁰. Deux principales revendications concernant la justice

⁸³ Schlosberg, supra note 18 à la p 63.

⁸⁴ Devon Peña, "Nos Encercaron: A Theoretical Exegesis on the Politics of Place in the Intermountain West" (1999) Paper given at the New West Conference, Flagstaff, AZ, à la p 6 [Peña]; Schlosberg, supra note 18 à la p 63.

⁸⁵ Schlosberg, supra note 18 à la p 63.

⁸⁶ Barnhill-Dilling, Rivers et Delborne, supra note 75 à la p 84.

⁸⁷ Schlosberg, supra note 18 à la p 65.

⁸⁸ Robert R. Kuehn, "A Taxonomy of Environmental Justice" (2000) 30 Environmental Law Reporter à la p 10689, en ligne: https://ir.lib.uwo.ca/aprci/307/?utm_source=ir.lib.uwo.ca%2Faprci%2F307&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPage [Kuehn].

⁸⁹ Schlosberg, supra note 18 à la p 66.

⁹⁰ Ibid.

procédurale peuvent être extraites de la littérature et des actions politiques concernant la justice environnementale⁹¹. En premier lieu, les communautés doivent avoir accès à toutes les informations concernant les enjeux et risques environnementaux qui les affectent⁹². “While political and economic actors often claim that community members are not qualified to make judgments on technical issues, those community members insist that they should have all of the information available to other decision makers.”⁹³ À cela s’ajoute l’accès à d’autres ressources (légales, techniques ou autres) nécessaires afin de participer sur un même pied d’égalité que les autres acteurs⁹⁴. En second lieu, les communautés concernées doivent être incluses dans tous les processus décisionnels en environnement, et ce du début à la fin. En effet, les principes énoncés lors du *National People of Color Environmental Leadership Summit* en 1991 comprennent le droit de participer à ces processus en tant qu’acteurs égaux et autodéterminés⁹⁵. Comme proposé par Fraser, la justice procédurale nécessite que les communautés concernées aient la possibilité d’interagir avec les autres sur un même pied d’égalité. Dans le cadre d’enjeux environnementaux, cela peut s’évaluer à la fois sur le plan de l’implication des communautés concernées à toutes les étapes des processus décisionnels, ainsi que sur le plan de l’accessibilité aux informations et aux autres ressources nécessaires pour participer de manière égalitaire à ces processus.

1.1.3 Justice environnementale en contextes autochtones

Au Canada, les Premiers peuples sont confrontés à de nombreuses injustices environnementales qui comprennent entre autres les difficultés liées aux processus de revendications territoriales et de traités; la localisation de projets énergétiques sur leurs territoires ancestraux; la pollution de l’air, de l’eau et du sol; l’accès déplorable à l’eau potable; l’extraction de ressources sur leurs territoires ancestraux; des conditions de vie difficiles y compris l’accès à l’éducation et aux soins de santé, ainsi que la réticence de l’État canadien à réparer les torts historiques qui leur ont été causés⁹⁶. Du point de vue de la professeure anishinaabe Deborah McGregor et de ses co-auteurs Steven Whitaker et Mahisha Sritharan, ces injustices environnementales ainsi que la crise écologique sont incontestablement liées au colonialisme⁹⁷. « Colonialism is generally understood to be one group/society assuming control of another society’s

⁹¹ Schlosberg, supra note 18 à la p 68.

⁹² Stella M. Capek, "The Environmental Justice Frame: A Conceptual Discussion and an Application" (1993) 40:1 Soc Probs à la p 8; Schlosberg, supra note 18 à la p 69.

⁹³ Schlosberg, supra note 18 à la p 69.

⁹⁴ Fraser, supra note 40 à la p 162.

⁹⁵ Schlosberg, supra note 18 à la p 69.

⁹⁶ Agyeman et al., supra note 62 à la p 12.

⁹⁷ Deborah McGregor, Steven Whitaker et Mahisha Sritharan, « Indigenous environmental justice and sustainability » (2020) 43 Current Opinion in Environmental Sustainability, à la p 36, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2020.01.007> [McGregor, Whitaker et Sritharan].

territories and imposing its own systems of laws and governance.⁹⁸ » Selon ces auteurs et autrices, ce n'est que depuis l'arrivée des colons européens que les peuples autochtones d'Amérique du Nord doivent composer avec la destruction majeure des écosystèmes qui les entourent⁹⁹. Les luttes des Premiers peuples pour leurs droits territoriaux sont devenues dans plusieurs cas une lutte contre l'exploitation et l'abus du territoire lui-même afin de défendre la survie de ses habitants humains et plus qu'humains¹⁰⁰. « In Canada, First Nations have largely led the charge against the uneven and underlying political, social and ecological processes that generate local and regional environmental and social injustices.¹⁰¹»

Toutefois, ces luttes vont au-delà de la distribution inéquitable des risques environnementaux¹⁰². En effet, les Premières Nations, Inuit et Métis revendiquent la reconnaissance de leurs identités culturelles et de leurs savoirs liés au territoire, en plus de se battre pour leur participation dans les processus décisionnels relatifs à l'utilisation du territoire qui affectent directement la santé et le bien-être de leurs communautés¹⁰³. Le professeur Kyle Whyte, issu de la Nation Potawatomi aux États-Unis, insiste sur l'importance de la reconnaissance dans les relations entre les institutions étatiques et les peuples autochtones¹⁰⁴. Selon lui, les normes de justice distributive et procédurale ne peuvent être intégrées aux systèmes politique et juridique étatiques sans le respect des valeurs et des situations particulières des communautés autochtones¹⁰⁵.

Situational particularity refers to the differences in tribes' cultures, experiences with colonization, governing capacities, and political statuses; it also refers to the fact that tribal environmental struggles are neither reducible to class conflicts nor to frustrated economic aspirations that are consistent with the economic values of the dominant society; rather, these struggles reflect historical, cultural, social, and political issues that are experienced locally. These standards must also account for the sui generis nature of tribes; that is, tribal sovereignty and lifeways pre-exist the presence of the U.S. and other dominant societies.¹⁰⁶

⁹⁸ McGregor, Whitaker et Sritharan, supra note 97 à la p 36.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Michael Mascarenhas, "Where the Waters Divide: First Nations, Tainted Water and Environmental Justice in Canada" (2007) 12:6 Local Environment à la p 575, en ligne: <https://doi.org/10.1080/13549830701657265> [Mascarenhas].

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Kyle Powys Whyte, "The recognition dimensions of environmental justice in Indian country" (2011) 4:4 Environmental Justice 199 [Whyte 2011].

¹⁰⁵ Ibid à la p 200.

¹⁰⁶ Ibid.

Les Premiers peuples possèdent des pratiques, des ontologies et des relations avec la terre qui diffèrent de celles de la société dominante et qui se doivent d'être reconnues et valorisées¹⁰⁷. Historiquement, les politiques de gestion des ressources ont ignoré les pratiques autochtones d'occupation et d'utilisation de la terre, ainsi que les systèmes de savoirs des peuples autochtones de telle sorte que ces derniers se retrouvent toujours à lutter contre la marginalisation¹⁰⁸. Selon Deborah McGregor, la justice environnementale autochtone doit, entre autres, offrir un cadre qui s'étend au-delà des relations entre les personnes en s'ouvrant à l'agentivité des êtres plus qu'humains et de la terre elle-même; ce qui contraste avec la vision occidentale des êtres plus qu'humains perçus en termes de « ressource » et de « propriété »¹⁰⁹. « Indigenous peoples assert that a just path to a sustainable future must consider all relations, an approach best expressed through Indigenous knowledge systems, legal orders, governance and conceptions of justice.¹¹⁰ » Selon l'autrice, la justice environnementale autochtone ne concernerait donc pas uniquement le droit à un environnement sécuritaire, mais également de protéger les droits et responsabilités qui permettent l'atteinte des principes d'harmonie et de balance, de réciprocité et de respect entre tous les êtres, humains et plus qu'humains¹¹¹. Kyle Whyte soutient que pour de nombreux peuples autochtones, une forme d'injustice environnementale découle de l'effacement des systèmes de responsabilités qu'ils entretiennent avec les autres êtres humains, plus qu'humains et l'environnement¹¹². L'atteinte de la justice environnementale autochtone ne peut donc se faire sans la reconnaissance des ontologies autochtones liées au territoire et des systèmes de savoirs et de responsabilités qui en découlent.

Les trois dimensions de la justice environnementale de Schlosberg, telles qu'exposées précédemment, peuvent être appliquées dans le cas des luttes territoriales et environnementales autochtones au Canada. Toutefois, des auteurs et autrices autochtones tels que Deborah McGregor et Kyle Whyte nous mettent en garde que la justice environnementale appliquée en contextes autochtones implique une série de considérations particulières¹¹³. En effet, il est nécessaire de concevoir une formulation spécifique de la

¹⁰⁷ Agyeman et al., supra note 62 à la p 16. Le concept d'ontologie fait référence aux théories se penchant sur la nature de la réalité, la nature des choses (êtres humains, non humains et objets) et de leurs relations. Ce concept est pluriel. Voir à cet égard : Sylvie Poirier, « Ontologies » (2016) dans *Anthropen.org*, Paris, Éditions des archives contemporaines, en ligne : <https://revues.ulaval.ca/ojs/index.php/anthropen/article/view/30657>; Stanford Encyclopedia of Philosophy, « Logic-Ontology », en ligne : <https://plato.stanford.edu/entries/logic-ontology/>.

¹⁰⁸ Agyeman et al., supra note 62 à la p 16.

¹⁰⁹ McGregor, Whitaker et Sritharan, supra note 97 à la p 36 ; McGregor 2009, supra note 19 à la p 229.

¹¹⁰ McGregor, Whitaker et Sritharan, supra note 97 à la p 36.

¹¹¹ McGregor 2018, supra note 19 à la p 13.

¹¹² Whyte 2016, supra note 19.

¹¹³ Nicole J. Wilson, "Querying Water Co-Governance: Yukon First Nations and Water Governance in the Context of Modern Land Claim Agreements" (2020) 13:1 *Water Alternatives* à la p 95 [Wilson]; McGregor 2009, supra note 19; McGregor 2018, supra note 19; Whyte 2016, supra note 19.

justice environnementale qui prend en compte l'autodétermination des peuples autochtones¹¹⁴, ainsi que leurs traditions juridiques¹¹⁵ et systèmes de savoirs¹¹⁶. Tous ces éléments sont informés par les ontologies et épistémologies propres à chaque nation autochtone¹¹⁷. Pour ce faire, la justice environnementale autochtone doit nécessairement dépasser le simple processus d'extraction des perspectives autochtone et leur intégration dans des cadres préexistants¹¹⁸. La définition de la justice environnementale autochtone doit donc provenir des acteurs autochtones eux-mêmes. C'est pourquoi, considérant les limites méthodologiques de ce mémoire, le terme « justice environnementale en contextes autochtones » sera donc préféré à celui de « justice environnementale autochtone ». En effet, les données utilisées dans cette recherche ne nous permettront pas de construire notre cadre d'analyse uniquement en puisant dans les conceptions autochtones de cette théorie.

Contrairement à la conception des peuples autochtones comme simples « victimes » de l'impérialisme, du colonialisme et du capitalisme, ces derniers se sont adaptés et ont survécu aux changements environnementaux causés par les industries, et ce par l'utilisation de leurs propres systèmes de savoirs et traditions juridiques¹¹⁹. « Alternate laws, knowledges, legal and governance structures at every level and scale are required if we, as humanity, are to live well with the Earth and support the continuance of life. Existing Indigenous systems of understanding offer living examples and insights into the development of such sustainable alternatives¹²⁰. » Les recherches concernant la justice environnementale en contextes autochtones se doivent de reconnaître, entre autres, les traditions juridiques autochtones ainsi que les

¹¹⁴ McGregor 2009, supra note 19; Whyte 2011, supra note 104.

¹¹⁵ Sur la notion de traditions juridiques autochtones, voir notamment : John Borrows, *La constitution autochtone du Canada*, 1ère éd, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020 [Borrows 2020] ; John Borrows, *Recovering Canada: The Resurgence of Indigenous Law*, Toronto, University of Toronto Press, 2002 [Borrows 2002]; Ghislain Otis, *Méthodologie du pluralisme juridique*, Paris, Éditions Karthala, 2012; Ghislain Otis, dir, *Contributions à l'étude des systèmes juridiques autochtones et coutumiers*, Presses De L'Université Laval, 2018, 200; Ghislain Otis, dir, *La rencontre des systèmes juridiques autochtones et étatiques confrontation ou coopération, The Intersection of Indigenous Laws and State Law : Confrontation or Cooperation?* Presses De L'Université Laval, 2019, 472; Sébastien Grammond et Christiane Guay, « Le pluralisme juridique au Canada : l'exemple de l'adoption coutumière » (2021) 1 :1 *Les Cahiers de la Justice* [Grammond et Guay]; Anne Fournier, « L'adoption coutumière autochtone au Québec : quête de reconnaissance et dépassement du monisme juridique » (2011) 41:2 *R.G.D.*, au para 29, en ligne : < <https://id.erudit.org/iderudit/1026937ar>>; Ottawa, Assembly of First Nations, *Reclaiming Our Nationhood; Strengthening Our Heritage: Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (22 octobre 1993) à la p 34, en ligne: <<http://data2.archives.ca/rcap/pdf/rcap-510.pdf>>.

¹¹⁶ Deborah McGregor, "Coming Full Circle: Indigenous Knowledge, Environment, and Our Future" (2004) 28:3&4 *The American Indian Quarterly* à la p 389-390, en ligne: < <https://muse.jhu.edu/article/181500>>; Kyle Powys Whyte, "On the role of traditional ecological knowledge as a collaborative concept: a philosophical study" (2013) 2 :7 *Ecological Processes* à la p 4, en ligne: <<https://doi.org/10.1186/2192-1709-2-7>>; McGregor 2018, supra note 19.

¹¹⁷ McGregor 2018, supra note 19.

¹¹⁸ Ibid à la p 224

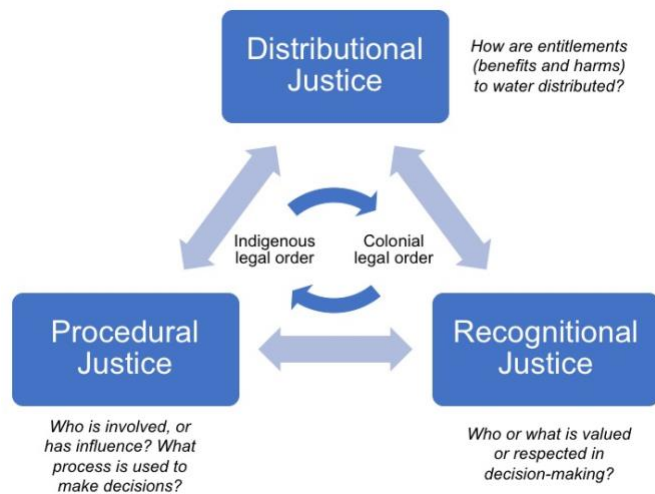
¹¹⁹ McGregor, Whitaker et Sritharan, supra note 97 à la p 37.

¹²⁰ Ibid à la p 38.

conflits d'autorité avec les ordres juridiques coloniaux¹²¹. C'est en effet ce que propose la professeure Nicole Wilson qui, dans le cadre de ses recherches sur la co-gouvernance des eaux au Yukon, utilise un cadre d'analyse fondé sur les théories de McGregor, Whyte et Scholsberg présentées précédemment¹²². Elle utilise le schéma suivant pour expliquer son cadre d'analyse.

Figure 1.1 Illustration of the interrelated dimensions of (in)justice in Indigenous-state water co-governance

Reproduit à partir de "Querying water co-governance: Yukon First Nations and water governance in the context of modern land claim agreements", par Nicole Wilson, *Water Alternatives* 13(1), à la p 96.



Ce schéma illustre l'interrelation entre les trois dimensions de la justice environnementale dans les processus de co-gouvernance des eaux entre les peuples autochtones et l'État (justice distributive, justice procédurale et reconnaissance)¹²³. De plus, le schéma met en lumière la nécessité de considérer les différentes sources d'autorité provenant des traditions juridiques autochtones et coloniales¹²⁴. Wilson utilise ce cadre multidimensionnel pour analyser le cas de la co-gouvernance autochtone et étatique des eaux au Yukon¹²⁵. Tout comme dans cette recherche de Wilson, la base théorique du présent mémoire consiste en la théorie de la justice environnementale développée par Scholsberg, ainsi que les écrits de McGregor et de Whyte concernant la justice environnementale appliquée en contextes autochtones.

¹²¹ Wilson, supra note 113 à la p 95. Wilson utilise le terme « juridiction » en anglais. Toutefois, le terme « juridiction » est à éviter en français dans le même contexte puisqu'il s'agit d'un calque de l'anglais. Les termes corrects sont plutôt « compétence » ou « autorité ». À ce sujet voir : Gouvernement du Canada, « Juridiction », en ligne : <https://www.noslangues-ourlanguages.gc.ca/fr/cles-de-la-redaction/jurisdiction>.

¹²² Wilson, supra note 113 à la p 96.

¹²³ Ibid à la p 95.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ibid.

Toutefois, quoique pertinent, le cadre d'analyse de Wilson ne convient pas parfaitement à la vision de la justice environnementale qui fut présentée précédemment, puisqu'elle choisit de mettre de l'avant certains éléments plus pertinents au contexte particulier de sa recherche. En effet, pour les fins de ce mémoire, des définitions adaptées des trois aspects de la justice de Scholsberg seront utilisées. De plus, une attention particulière sera portée aux traditions juridiques autochtones, mais également aux systèmes de savoirs autochtones et à l'autodétermination des peuples autochtones impliqués dans le processus de réforme de la LCPN. Cette illustration du cadre d'analyse proposé par Wilson a toutefois grandement nourri mes réflexions concernant le cadre d'analyse appropriée pour ce mémoire, qui sera présenté dans la prochaine section.

1.1.4 Cadre d'analyse et canevas investigatif initial

L'objectif de ce mémoire, nous le rappelons, est de déterminer si le processus de réforme de la LCPN et l'ajout du nouveau statut d'APIA ont entraîné une meilleure justice environnementale pour les communautés autochtones impliquées dans le processus législatif. Plusieurs processus seront donc évalués, soit le processus législatif ayant mené à l'ajout du statut d'APIA, ainsi que les processus de création et de gestion des aires protégées qu'offre ce nouveau statut. Pour répondre à cet objectif, la définition de la justice environnementale retenue comporte à la fois les trois aspects de la justice environnementale proposés par David Scholsberg, soit la justice distributive, la reconnaissance et la justice procédurale¹²⁶, ainsi qu'une attention particulière portée aux traditions juridiques, aux savoirs autochtones et à l'autodétermination des peuples autochtones, comme recommandé par Deborah McGregor et Kyle Whyte¹²⁷.

Dans cette section, nous établirons le cadre qui sera utilisé afin de mesurer l'atteinte de la justice environnementale en contextes autochtones dans le processus de réforme de la LCPN et plus précisément l'ajout d'aires protégées d'initiative autochtone à la loi. Pour ce faire, nous allons y présenter les indicateurs clés à observer pour chacune des composantes de la justice environnementale en contextes autochtones. Après avoir expliqué ce cadre d'analyse, un tableau récapitulatif sera présenté.

¹²⁶ Schlosberg, supra note 18.

¹²⁷ McGregor 2018, supra note 19; McGregor 2009, supra note 19; Whyte 2016, supra note 19.

Justice distributive

L'analyse de la justice distributive dans le cas des aires protégées consiste à évaluer la distribution des avantages et des inconvénients occasionnés par ces dernières entre les communautés autochtones et allochtones. L'établissement d'aires protégées est généralement considéré comme une bonne politique environnementale permettant de protéger certains groupes des risques environnementaux sur le territoire qu'ils occupent. Toutefois, dans le cas des groupes autochtones, les aires protégées ont par le passé eu des conséquences néfastes sur leur qualité de vie en restreignant leur accès à leur territoire ancestral¹²⁸. C'est pourquoi l'établissement d'une aire protégée n'est pas suffisant pour atteindre la justice distributive lorsqu'il s'agit d'un territoire ancestral autochtone. Celles-ci doivent favoriser les besoins et les intérêts nommés par les communautés et nations autochtones impliquées. Les questions clés pour évaluer l'atteinte de la justice distributive sont donc les suivantes. Quels préjudices et avantages découlent de l'établissement d'aires protégées pour les acteurs autochtones impliqués? Quels intérêts sont valorisés et/ou effacés?

Reconnaissance

La justice environnementale sous l'aspect de la reconnaissance sera atteinte dans le processus de réforme de la LCPN si l'identité et la culture des communautés autochtones et des individus qui les représentent sont respectées et valorisées. Cela suppose une valorisation des systèmes de savoirs et les traditions juridiques des acteurs autochtones, ainsi que des ontologies qui les fondent.

Because contemporary environmental decision-making is dominated by one way of relating to the environment, "these institutions have evolved ways of doing things out of histories in which the very idea of Indigenous environmental governance was overtly and subtly marginalized" (Whyte 2013). Here, an IEJ lens allows us to recognize both tribal sovereignty and Indigenous worldviews as foundational to justice-oriented decision-making.¹²⁹

La reconnaissance est d'autant plus essentielle dans le cas de la réforme de la LCPN puisque les enjeux de conservation du territoire et la transmission culturelle des communautés autochtones impliquées sont intrinsèquement liés¹³⁰. Pour évaluer la justice environnementale sous l'aspect de la reconnaissance dans la réforme de la LCPN, nous devons nous poser les questions suivantes : Quelle est la valeur accordée à l'identité et à la culture des communautés autochtones impliquées durant le processus décisionnel? Quels savoirs et traditions juridiques sont valorisés et sur quelles ontologies sont-elles fondées?

¹²⁸ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 28.

¹²⁹ Barnhill-Dilling, Rivers et Delborne, supra note 75 à la p 84.

¹³⁰ Peña, supra note 84 à la p 6; Schlosberg, supra note 18 à la p 63.

Justice procédurale

Afin d'évaluer la justice procédurale dans le cadre de la réforme de la LCPN, plusieurs aspects se doivent d'être évalués. Premièrement, les communautés autochtones doivent avoir l'occasion de participer à toutes les étapes des processus décisionnels, et ce en jouissant d'un accès égal aux informations et ressources que les autres acteurs impliqués. Cela suppose que les acteurs autochtones peuvent participer aux processus décisionnels en tant qu'acteurs égaux et autodéterminés. Pour aller dans cette direction, le gouvernement provincial québécois reconnaît que ses rapports avec les Premiers Peuples doivent se fonder sur des relations de nation à nation¹³¹. On se pose donc les questions suivantes : Est-ce que les communautés autochtones sont impliquées du début à la fin des processus décisionnels en temps qu'acteurs autodéterminés et égaux? Les communautés ont-elles accès à toute l'information et aux ressources nécessaires afin de participer sur un même pied d'égalité que les autres acteurs?

Deuxièmement, les processus décisionnels doivent refléter les traditions juridiques autochtones, ce qui comprend les normes procédurales et les protocoles qui sont propres aux communautés autochtones impliquées¹³². « Indigenous protocols and practices have been an important part of Indigenous–non-Indigenous relations since treaty making days (Borrows, 2005; Simpson, 2008), but their importance is not always recognized by contemporary settler communities.¹³³ » Il est essentiel, pour évaluer la justice procédurale dans le contexte de la réforme de la LCPN, de se questionner sur les procédures utilisées à l'Assemblée nationale, mais également sur celles qui sont reconnues pour assurer le développement et la gouvernance des APIA. Sur quelles traditions juridiques sont fondés les processus décisionnels, les normes et les protocoles utilisés?

Finalement, les communautés autochtones doivent détenir l'autorité pour prendre des décisions relatives aux aires protégées sur leurs territoires ancestraux. Les droits et responsabilités autochtones envers le territoire, ainsi que les systèmes de savoirs autochtones concernant la conservation sont des sources d'autorité préexistantes qui doivent être favorisées. Le système juridique colonial rejette dans la majorité des cas les traditions juridiques autochtones comme source d'autorité¹³⁴. Toutefois, il arrive que certaines

¹³¹ Nicholas J. Reo et al, « Factors that support Indigenous involvement in multi-actor environmental stewardship » (2017) 13:2 *AlterNative*, à la p 58 [Reo et al.]; Québec, Secrétariat aux affaires autochtones, *Faire plus, faire mieux, Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits, 2017-2022* (juin 2017) à la p 14, en ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/srpni/administratives/plan_action/fr/plan-action-social.pdf

¹³² Reo et al., supra note 131 à la p 65.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Wilson, supra note 113 à la p 109.

normes autochtones soient reçues et transformées à l'intérieur du système juridique colonial. Les travaux de Sébastien Grammond et Christiane Guay concernant l'adoption coutumière autochtone telle qu'intégrée au Code civil du Québec, nous permettent de réfléchir aux interactions entre les ordres juridiques¹³⁵. D'un point de vue procédural, cette situation pourrait éventuellement se reproduire dans le cas des aires protégées autochtones dans l'éventualité où une passerelle permettrait de reconnaître l'effectivité des pratiques de gestions territoriales et des traditions juridiques autochtones s'y rattachant à l'intérieur même d'une loi québécoise. « Reconnaître le droit autochtone en droit étatique, c'est construire une sorte de passerelle entre les deux ordres juridiques. L'exemple québécois montre la nécessité de faire preuve de pragmatisme dans la conception de cette passerelle. Il faut savoir choisir un point d'arrivée qui ne déforme pas trop l'institution juridique autochtone qui se trouve au point de départ¹³⁶. » Afin d'atteindre une justice environnementale procédurale dans le cas des APIA et de la réforme de la LCPN, il faut donc repenser les arrangements de compétences¹³⁷. Qui détient l'autorité pour prendre des décisions relatives aux APIA : les communautés autochtones, le gouvernement provincial ou les deux sur la base d'un processus décisionnel codéfini et basé sur le consensus?

Le tableau suivant offre un résumé des différents aspects qui seront utilisés afin de déterminer si la réforme de la LCPN ainsi que l'ajout d'APIA dans le cadre législatif permettent d'atteindre une meilleure justice environnementale pour les acteurs autochtones impliqués dans le processus. De ces aspects découlent plusieurs questions clés qui forment le canevas investigatif initial de cette recherche.

Tableau 1.1 Cadre d'analyse et canevas investigatif initial

<i>Dimension de la justice</i>	<i>Justice environnementale</i>	<i>Justice environnementale en contextes autochtones</i>	<i>Canevas investigatif initial</i>
<i>Justice distributive</i>	Les avantages et les inconvénients des aires protégées sont distribués également entre les communautés autochtones et allochtones.	L'établissement d'aires protégées sur les territoires ancestraux autochtones se fait en favorisant les intérêts et les besoins des peuples autochtones.	Quels préjudices et avantages découlent de l'établissement d'aires protégées pour les acteurs autochtones impliqués? Quels intérêts sont valorisés et/ou effacés?

¹³⁵ Grammond et Guay, supra note 115.

¹³⁶ Grammond et Guay, supra note 115 au para 42.

¹³⁷ Wilson, supra note 113 à la p 109.

<i>Reconnaissance</i>	L'identité et la culture des acteurs autochtones et des individus qui les représentent sont respectées et valorisées.	Les systèmes de savoirs, les traditions juridiques et les ontologies autochtones qui les fondent sont valorisés et respectés.	Quelle est la valeur accordée à l'identité et à la culture des acteurs autochtones impliquées durant le processus décisionnel? Quels savoirs et traditions juridiques sont valorisés et sur quelles ontologies sont-ils fondés?
<i>Justice procédurale</i>	Les acteurs autochtones participent à toutes les étapes des processus décisionnels, et ce en jouissant d'un accès égal aux informations et ressources que les autres acteurs impliqués.	Les acteurs autochtones détiennent l'autorité pour prendre des décisions relatives à la création et à la gestion des aires protégées. Des processus décisionnels reflétant les traditions juridiques autochtones sont développés. Les normes procédurales et les protocoles des acteurs autochtones sont utilisés.	Est-ce que les acteurs autochtones sont impliqués du début à la fin des processus décisionnels en tant qu'acteurs autodéterminés et égaux? Les acteurs autochtones ont-ils accès à toute l'information et aux ressources nécessaires afin de participer sur un même pied d'égalité que les autres acteurs? Qui détient l'autorité pour prendre des décisions relatives aux aires protégées des communautés autochtones, le gouvernement provincial ou les deux sur la base d'un processus décisionnel codéfini et basé sur le consensus? Sur quelles traditions juridiques sont fondés les processus décisionnels, les normes et les protocoles utilisés?

1.2 Cadre méthodologique

Cette section explicitera les données (1.2.1) et la méthode, soit l'analyse par questionnaire analytique (1.2.2), qui seront utilisées aux fins de la rédaction du mémoire. L'utilisation du logiciel Nvivo afin de procéder à l'analyse des données sera également abordée (1.2.2).

1.2.1 Présentation des données

L'objectif du présent mémoire est d'évaluer le processus législatif ayant mené à l'adoption du nouveau statut d'APIA, ainsi que les processus de création et de gestion des aires protégées qu'offre ce nouveau statut. Plus particulièrement, cette recherche vise à évaluer si, par ces différents processus, il y a ou non atteinte d'une meilleure justice environnementale pour les acteurs autochtones impliqués dans la réforme. Afin de répondre à cet objectif, nous procéderons à une analyse par questionnaire analytique d'un corpus de données qui est constitué des différentes versions de la *Loi* et du projet de loi 46, des mémoires de certains acteurs autochtones, des auditions publiques dans lesquelles des acteurs

autochtones ont participé et finalement des débats lors de l'étude en commissions concernant l'ajout d'APIA à la réforme de la LCPN. Ces données sont publiques et facilement accessibles sur le site internet de l'Assemblée nationale¹³⁸. Quelques précisions et mises en contexte de ces données sont nécessaires avant de se pencher sur la méthodologie sélectionnée pour les analyser.

Premièrement, deux versions de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* seront utilisées : celle à jour au 31 octobre 2020¹³⁹ et celle à jour au 15 octobre 2022,¹⁴⁰ soit respectivement avant et après l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions*¹⁴¹ le 10 février 2021. Cette dernière loi sera également utilisée afin de distinguer plus facilement les ajouts apportés à l'ancienne version de la LCPN. Finalement, la première version du projet de loi 46 présentée en 2019 sera également utilisée dans les données du corpus¹⁴².

Deuxièmement, nous analyserons la majorité des mémoires déposés par des acteurs autochtones dans le cadre des consultations particulières du projet de loi 46. Une première série de 23 mémoires peut être trouvée sur la page du site internet de l'Assemblée nationale qui concerne les consultations particulières et auditions publiques du projet de loi 46¹⁴³. Parmi ces mémoires, neuf ont été rédigés par des acteurs autochtones soit: l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et l'Institut de développement durable des Premières Nations, qui ont présenté un mémoire conjoint (APNQL-IDDPNQL)¹⁴⁴, le Conseil Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM)¹⁴⁵, le Conseil de la Première Nation des Innus d'Essipit¹⁴⁶, le comité consultatif pour l'environnement de la Baie James¹⁴⁷, le Conseil

¹³⁸ Assemblée nationale du Québec, « Projet de loi n° 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions », en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-46-42-1.html> [Assemblée nationale, «Projet de loi n° 46 »].

¹³⁹ Loi sur la conservation du patrimoine naturel, RLRQ, c C-61.01 (version à jour en date du 31 octobre 2020) [LCPN 2020].

¹⁴⁰ LCPN 2022, supra note 12.

¹⁴¹ Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, LQ 2021, c 1 [Loi modifiant la LCPN]

¹⁴² PL 46, supra note 7.

¹⁴³ Assemblée nationale du Québec, « Mémoires déposés lors du mandat, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 46 », en ligne :

<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-43307/memoires-deposes.html>.

¹⁴⁴ Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et l'Institut de développement durable des Premières Nations « Mémoire sur le Projet de loi no 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (Septembre 2020) 9 [APNQL-IDDPNQL Mémoire]. Ces deux organismes ont présentés un mémoire conjoint et ont également participé de manière conjointe aux audiences publiques.

¹⁴⁵ ITUM Mémoire, supra note 15.

¹⁴⁶ Conseil de la Première Nation des Innus d'Essipit, « Commentaires de la Première Nation des Innus Essipit sur le projet de loi n° 46 » (22 septembre 2020) 4 [Essipit Mémoire].

¹⁴⁷ Comité consultative pour l'environnement de la Baie James, « Mémoire du CCEBJ » (septembre 2020) 9 [CCEBJ Mémoire].

Mohawk de Kahnawà:ke¹⁴⁸, la Première Nation Kebaowek¹⁴⁹, l'administration régionale Kativik¹⁵⁰, le comité consultatif de l'environnement Kativik¹⁵¹ et finalement l'organisme Uapashkuss¹⁵². Ces neuf mémoires ont été déposés sur le site internet de l'Assemblée nationale le 24 septembre 2020. De plus, l'outil de recherche de documents sur ce site m'a permis d'identifier quatre autres mémoires d'acteurs autochtones concernant le projet de loi 46¹⁵³. Il s'agit du Conseil de la Nation Huronne-Wendat¹⁵⁴, du Conseil de la Nation Atikamekw¹⁵⁵, de la Nation Naskapi de Kawawachikamach¹⁵⁶ et de Kitigan Zibi Anishinabeg¹⁵⁷. Ces quatre mémoires ont tous été déposés sur le site internet de l'Assemblée nationale le 27 octobre 2020. Comme expliqué dans l'introduction, les mémoires des acteurs autochtones signataires de la CBJNQ ou de la CNEQ seront exclus de l'analyse pour les raisons évoquées en introduction, soit ceux du comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, de l'administration régionale Kativik, du comité consultatif de l'environnement Kativik et celui de la Nation Naskapi de Kawawachikamach¹⁵⁸

Troisièmement, le corpus documentaire sera constitué des auditions publiques tenues dans le cadre des consultations particulières du projet de loi 46 et dans lesquels des acteurs autochtones ont participé. Ces consultations ont eu lieu le 17, 22 et 23 septembre 2020 à l'Assemblée nationale située dans la ville de Québec¹⁵⁹. Quatre acteurs autochtones ont participé aux auditions publiques. Le mardi 22 septembre 2020,

¹⁴⁸ Mohawk Council of Kahnawà:ke, « Brief on Bill 46 » (23 septembre 2020) [Kahnawà:ke Mémoire].

¹⁴⁹ Première Nation Kebaowek, « Projet de loi 46 – Modifications réglementaires à la Loi de 2020 sur la conservation du patrimoine naturel » (22 septembre 2020) [Kebaowek Mémoire].

¹⁵⁰ Administration régionale Kativik « Mémoire de l'ARK sur le projet de loi n°46 » (septembre 2020) 9 [Administration régionale Kativik Mémoire].

¹⁵¹ Le Comité consultatif de l'environnement Kativik, « Mémoire du Comité consultatif de l'environnement Kativik concernant le projet de loi n°46 : Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (23 septembre 2020) 9 [CCEK Mémoire].

¹⁵² Uapashkuss « Inniun – La vie : Protection et reconnaissance des sites naturels sacrés innus », présenté en annexe 1 de Société pour la nature et les parcs du Canada - Section Québec « Mémoire Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel » (22 septembre 2020) [Uapashkuss Mémoire].

¹⁵³ Assemblée nationale du Québec, « Les documents déposés à l'Assemblée nationale et en commission parlementaire », en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/documents-deposes.html>.

¹⁵⁴ Conseil de la Nation Huronne-Wendat, « Mémoire de la Nation Huronne-Wendat, Projet de loi 46 modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (8 octobre 2020) 31 [Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire].

¹⁵⁵ Conseil de la Nation Atikamekw, « Projet de loi 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, dans le cadre des consultations particulières du projet de loi » (22 septembre 2020) 57 [Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire].

¹⁵⁶ Naskapi Nation of Kawawachikamach, "Bill 46, An Act to amend the Natural Heritage Conservation Act and other provisions – Comments" (24 septembre 2020) 1 [Kawawachikamach Mémoire].

¹⁵⁷ Kitigan Zibi Anishinabeg, "Réponse au projet de loi 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (27 octobre 2020) [Kitigan Zibi Mémoire].

¹⁵⁸ CCEBJ Mémoire, supra note 147; Kawawachikamach Mémoire, supra note 156; Administration régionale Kativik Mémoire, supra note 150; CCEK Mémoire, supra note 151.

¹⁵⁹ Assemblée nationale du Québec, « Commission des transports et de l'environnement : Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres

l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et l'Institut de développement durable des Premières Nations sont intervenus de manière conjointe¹⁶⁰. Le mercredi 23 septembre 2020, sont intervenus le Conseil Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-Utenam, le comité consultatif de l'environnement de Kativik, et le comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James¹⁶¹. Ces deux dernières auditions publiques ne seront pas étudiées aux fins de ce mémoire puisqu'il s'agit d'acteurs signataires de la CBJNQ. C'est la transcription de ces interventions qui sera utilisée aux fins de l'analyse. Elles peuvent être trouvées sur le site internet de l'Assemblée nationale dans le Journal des débats¹⁶².

Finalement, les transcriptions des débats entre les députés lors de l'étude détaillée du projet de loi 46 à la Commission des transports et de l'environnement seront également utilisées. Celles-ci peuvent être retrouvées sur le site internet de l'Assemblée nationale dans le journal des débats¹⁶³. Pour ces débats, comme pour toutes les autres données du corpus, l'analyse sera concentrée uniquement sur le nouveau statut d'APIA et la participation des acteurs autochtones au processus législatif. En effet, vu la problématique de recherche et afin de circonscrire la quantité volumineuse de données, il a été nécessaire d'exclure les autres sujets abordés dans la réforme de la LCPN, comme le statut d'aire protégée de développement durable et celui de réserve marine. De plus, un extrait des discours fait à l'Assemblée nationale le 9 février 2021 avant l'adoption de la *Loi* sera utilisé afin d'appuyer mes propos¹⁶⁴. Toutefois, le contenu des allocutions à l'Assemblée nationale, lors des différentes étapes du processus législatif, n'était pas suffisamment élaboré et pertinent aux enjeux qui nous intéressent dans ce mémoire afin de les utiliser comme source principale¹⁶⁵. En effet, il n'y a eu aucun débat sur la *Loi* à l'Assemblée nationale, uniquement des discours résumant son contenu.

dispositions », en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte/mandats/Mandat-43307/index.html> [Assemblée nationale, « Consultations particulières »].

¹⁶⁰ Québec, Assemblée nationale, Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement, 42^e lég, 1^{ère} sess, Vol. 45 n° 72 (22 septembre 2020), en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200922.html> [APNQL-IDDPNQL Audience].

¹⁶¹ Québec, Assemblée nationale, Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement, 42^e lég, 1^{ère} sess, Vol. 45 n° 73 (23 septembre 2020), ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200923.html> [ITUM Audience]. Le comité consultatif de l'environnement de Kativik, et le comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James et l'ITUM ont participé aux audiences du 23 septembre.

¹⁶² Assemblée nationale, « Consultations particulières », supra note 159.

¹⁶³ Assemblée nationale du Québec, « Commission des transports et de l'environnement : Étude détaillée du projet de loi n° 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions », en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte/mandats/Mandat-43597/index.html>.

¹⁶⁴ Québec, Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, 42^e lég, 1^{ère} sess, Vol 45 No 159 (9 février 2021), en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20210209/289259.html# Toc64039724> [Journal des débats 9 février 2021].

¹⁶⁵ Voir la figure 3.1 qui illustre les différentes étapes législatives à l'Assemblée nationale.

En bref, le corpus documentaire analysé dans le cadre de ce mémoire sera composé de plusieurs données textuelles issues du processus législatif ayant suivi le dépôt du projet de loi 46. Ces données, toutes disponibles sur le site internet de l'Assemblée nationale comprennent les différentes versions de la *Loi* et du projet de loi 46, les mémoires déposés par des acteurs autochtones, les transcriptions des auditions publiques dans lesquels des acteurs autochtones ont participé et finalement les transcriptions des débats en commissions parlementaires. De plus, afin de contextualiser et d'appuyer mon analyse, j'utiliserai des données documentaires à titre de données secondaires. Ces données proviennent d'anthropologues et de juristes, sous la forme de publications scientifiques, ainsi que de différents organismes gouvernementaux et non gouvernementaux (autochtones et allochtones) qui ont publié des rapports. Ces données concernent principalement les politiques nationales et internationales de conservation, ainsi que les pratiques de conservation autochtone du territoire. La prochaine section permettra de mieux saisir en quoi consiste l'analyse par questionnement analytique.

1.2.2 Méthode de l'analyse par questionnement analytique et utilisation du logiciel Nvivo

Afin d'analyser ce vaste corpus documentaire, nous utiliserons la méthode de l'analyse par questionnement analytique telle que développée par Pierre Paillé et Alex Mucchielli dans leur ouvrage *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*¹⁶⁶. Cette méthode consiste à soumettre un corpus de données qualitatives à une série de questions ; ce qui permettra ensuite de soulever d'autres questions qui seront répondues par l'étude de nouveaux éléments provenant du corpus documentaire¹⁶⁷. La résolution de la problématique se fera donc uniquement par un format questions-réponses utilisé de manière systématique¹⁶⁸. Le recours, au début de la recherche, à des techniques de transformation ou de réduction des données n'est pas nécessaire puisque les questions initiales permettront de trier les informations pertinentes à la recherche¹⁶⁹. Paillé et Mucchielli énoncent les étapes nécessaires de cette méthode¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Paillé et Mucchielli, supra note 20.

¹⁶⁷ Pierre Paillé et Alex Mucchielli, « Chapitre 1. Choisir une approche d'analyse qualitative » Dans Pierre Paillé et Alex Mucchielli, dir, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2021, au para 13.

¹⁶⁸ Ibid au para 13.

¹⁶⁹ Pierre Paillé et Alex Mucchielli, « Chapitre 11. L'analyse par questionnement analytique » Dans Pierre Paillé et Alex Mucchielli, dir, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2021, au para 7 [Paillé et Mucchielli, «Chapitre 11»].

¹⁷⁰ Ibid au para 11.

Dans un premier temps, avant même de débiter l'analyse, il est nécessaire de « formuler, sélectionner, ou adapter, selon le cas, les questions opérationnalisant le mieux possible les objectifs recherchés¹⁷¹». Ces questions formeront le canevas investigatif initial qui permettra de trier les informations pertinentes et de les classer selon les sujets¹⁷². Ces questions d'analyse se distinguent des questions de recherche par leur précision opérationnelle et leur application aux données empiriques¹⁷³. En l'espèce, le canevas investigatif initial a été présenté dans la section précédente (dernière colonne du Tableau 1). Cette série de questions permettra de trier le corpus documentaire afin de ne retenir que les informations pertinentes aux trois aspects de la justice environnementale, soit la justice distributive, la reconnaissance et la justice procédurale. Dans un deuxième temps, il s'agira de soumettre le corpus documentaire aux questions du canevas investigatif initial. Nous présenterons l'analyse issue de l'application du canevas investigatif initial au chapitre 3. Cette étape permettra de générer de nouvelles questions, plus précises et en lien avec le corpus analysé¹⁷⁴. Alors, le canevas investigatif sera enrichi afin d'inclure des « questions plus analytiques permettant d'interpeller directement le corpus. Enfin, il est complété, en cours d'analyse, par les nombreuses nouvelles questions et sous-questions que suggèrent les premiers résultats de l'examen des matériaux.¹⁷⁵ » Finalement, la dernière étape consiste en la rédaction de « réponses directes sous la forme d'énoncés, de constats, de remarques, de propositions, de textes synthétiques et de nouvelles questions, le cas échéant ¹⁷⁶».

Aux fins de ce mémoire, l'analyse par questionnement analytique se fera en deux temps. Le premier chapitre d'analyse (chapitre 3) utilisera les questions établies dans le canevas investigatif initial afin d'évaluer les données des consultations particulières. Cette analyse nous permettra de faire ressortir de nouvelles questions qui prendront en compte les aspects de la justice environnementale soulevés par les acteurs autochtones eux-mêmes lors des consultations particulières. Ces nouvelles questions seront par la suite utilisées dans le second chapitre d'analyse (chapitre 4) afin d'analyser le contenu de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du patrimoine naturel* en s'appuyant sur les débats lors de l'étude détaillée en commission.

¹⁷¹ Paillé et Mucchielli, «Chapitre 11», supra note 169 au para 11.

¹⁷² Ibid au para 12.

¹⁷³ Ibid au para 41.

¹⁷⁴ Ibid au para 11.

¹⁷⁵ Ibid au para 42.

¹⁷⁶ Ibid au para 11.

Paillé et Mucchielli expliquent que la méthode de l'analyse par questionnaire analytique est idéale pour les recherches évaluatives; ce qui concorde avec les objectifs de ce mémoire¹⁷⁷. En effet, l'utilisation de la justice environnementale comme cadre théorique implique nécessairement l'évaluation de plusieurs éléments liés à la justice distributive, à la justice procédurale et à la reconnaissance qui ont été énoncés dans le tableau 1. L'analyse par questionnaire est le choix méthodologique le plus cohérent, puisque les questions d'analyses sont établies en amont de la recherche et imposent un certain regard prédéterminé sur les données du corpus documentaire¹⁷⁸. La méthode de l'analyse par questionnaire analytique me permettra d'atteindre l'objectif principal de ma recherche, soit d'évaluer le processus de réforme de la LCPN, ainsi que le processus de création et de gestion des APIA au prisme de la justice environnementale pour les acteurs autochtones impliqués. De plus, l'analyse en deux étapes par l'enrichissement du canevas investigatif initial me permettra de prendre en compte les demandes liées à la justice environnementale provenant des acteurs autochtones impliqués dans le processus de réforme eux-mêmes, afin de formuler de nouvelles questions qui refléteront davantage leurs demandes et leurs intérêts.

D'un point de vue technique, nous utiliserons le logiciel Nvivo afin de procéder au codage des données. Ce logiciel nous permettra tout simplement de trier les données pertinentes en fonction des différentes questions énoncées dans le canevas investigatif initial, puis dans le canevas investigatif modifié. Grâce au logiciel, nous avons créé des « nœuds » correspondant à chacune des questions des canevas investigatifs, puis nous avons effectué une lecture des données en codant les éléments nous permettant de répondre à chaque question dans le « nœud » approprié.

¹⁷⁷ Paillé et Mucchielli, « Chapitre 11 », supra note 169 au para 7.

¹⁷⁸ Ibid au para 29.

CHAPITRE 2

CONTEXTES HISTORIQUE, CONCEPTUEL ET LÉGAL ENTOURANT LA CONSERVATION ET LES PEUPLES AUTOCHTONES

Ce chapitre nous permettra de situer la problématique de ce mémoire dans son contexte plus large tant historique, conceptuel que légal. Les deux premières sections nous permettront de nous attarder au contexte historique et conceptuel entourant la conservation à l'international et ses répercussions au Canada et au Québec. Nous y verrons que l'ancrage ontologique occidental de la conservation entre en dissonance avec les conceptions autochtones du territoire et de sa conservation et a été la cause d'impacts négatifs sur les peuples autochtones (2.1). Toutefois, l'échec du modèle traditionnel de conservation a ouvert la voie à un changement de paradigme prenant désormais en compte les populations locales et autochtones dans la conservation (2.1). De nouveaux modèles de conservation se sont donc vu reconnaître par les instances internationales et les États (2.1). Au Canada, l'État fédéral a appliqué le concept d'aire protégée et de conservation autochtone développé par le Cercle Autochtone d'Expert en 2018. Les caractéristiques, objectifs et modalités, ainsi que les apports et les limites de cette nouvelle notion seront développés dans la seconde section de ce chapitre (2.2). Les deux dernières sections s'attarderont à la situation de la conservation et les peuples autochtones au Québec, ainsi qu'aux différents cadres légaux pertinents pour ce mémoire. Dans un premier temps, les obligations de la province envers les peuples autochtones et le cadre légal relatif à la conservation de la biodiversité seront explicités (2.3). Finalement, la dernière section détaillera étape par étape le processus de réforme de la LCPN (2.4).

2.1 Ruptures entre les conceptions étatiques et autochtones du territoire et de la conservation

Cette première section du chapitre offrira une brève mise en contexte historique des effets négatifs des aires protégées sur les peuples autochtones à travers le monde (2.1.1). Ces dommages seront contextualisés et expliqués par l'ancrage ontologique du modèle dominant de conservation dans des paradigmes occidentaux ne permettant pas de prendre en compte les besoins des peuples autochtones ni leurs visions du territoire (2.1.2). Pour terminer, nous verrons que les dernières décennies ont vu l'émergence d'un changement de paradigme afin d'intégrer davantage les intérêts et conceptions autochtones dans le milieu de la conservation et ultimement dans la gestion des aires protégées (2.1.3).

2.1.1 Aires protégées au Canada et dans le monde : une histoire de dépossession

Historiquement, l'établissement d'aires protégées a justifié la dépossession et le déplacement de communautés autochtones à travers le monde¹⁷⁹. En plus des cas de déplacements forcés, d'autres ont subi des dépossession économiques, culturelles et politiques. En effet, la perte d'accès au territoire et à ses ressources occasionnées par l'établissement d'aires protégées a causé l'appauvrissement de plusieurs communautés autochtones¹⁸⁰. Ces dernières ont également subi une marginalisation culturelle et politique en conséquence de la perte d'autorité sur leur territoire et de l'incapacité à exercer leurs responsabilités par rapport à la terre¹⁸¹. Plusieurs se sont retrouvés dans l'impossibilité d'accéder et d'interagir avec des sites culturellement significatifs et de pratiquer leurs activités ancestrales¹⁸². « La symbiose entre les peuples autochtones et les esprits, les animaux, les plantes, les eaux et les terres a été – et, malheureusement, continue d'être – perturbée dans de nombreuses aires protégées existantes¹⁸³. »

Au Canada, les restrictions dans les aires protégées entrent très souvent en conflit avec les utilisations autochtones du territoire, notamment en ce qui concerne certaines activités ancestrales, tels la chasse, le piégeage ou la construction de campements, qui y sont généralement prohibés¹⁸⁴. Cette tension est bien illustrée dans une décision célèbre de la Cour suprême en 1990, l'*arrêt Sioui*¹⁸⁵. Les frères Sioui, membres de la Nation Wendat, ont été accusés d'avoir transgressé les règlements du Parc National de la Jacques Cartier (Québec) lorsqu'ils s'y étaient rendus pour camper et mener une cérémonie spirituelle¹⁸⁶. Bien qu'éventuellement acquittés, leurs parcours judiciaires démontrent bien la déconnexion entre ces normes et les intérêts autochtones¹⁸⁷. La création d'aires protégées peut être conçue comme une forme de territorialisation étatique par l'extension du contrôle administratif sur des territoires autrefois autodéterminés en y imposant de nouvelles lois, de nouvelles formes de surveillance et de contrôle, ainsi que de nouvelles institutions¹⁸⁸. Ces nouvelles formes de gouvernance ont souvent imposé des valeurs et des comportements aux peuples autochtones; faisant alors des aires protégées un véhicule

¹⁷⁹ Stevens, supra note 16 à la p 3; Chance Finegan, "Reflection, Acknowledgement, and Justice: A Framework for Indigenous-Protected Area Reconciliation" (2018) 9:3 The International Indigenous Policy Journal, DOI: <10.18584/iipj.2018.9.3.3> [Finegan].

¹⁸⁰ Stevens, supra note 16 à la p 37; Finegan supra note 179 à la p 8.

¹⁸¹ Stevens, supra note 16 à la p 37; Finegan supra note 179 à la p 10.

¹⁸² Stevens, supra note 16 à la p 37.

¹⁸³ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la 28.

¹⁸⁴ Sébastien Grammond, Caroline Beaudry et Guy Chiasson, « La contribution du droit à la gouvernance territoriale : le cas du projet de parc national Tursujuq » (2012) 31 :1 Téoros, à la p 23, en ligne: <http://journals.openedition.org/teoros/2175> [Grammond, Beaudry et Chiasson].

¹⁸⁵ Grammond, Beaudry et Chiasson, supra note 184 à la p 23; R. c. Sioui, [1990] 1 R.C.S. 1025.

¹⁸⁶ Grammond, Beaudry et Chiasson, supra note 184 à la p 23.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Stevens, supra note 16 à la p 39.

d'assimilation¹⁸⁹. La perte de territoire, de ressources et d'autonomie des Premiers Peuples est alors légitimée par certains discours écologiques¹⁹⁰.

Au Canada, les relations entre les peuples autochtones et le gouvernement au sujet de la désignation et de la gouvernance des aires protégées sont ardues, et ce depuis la création du tout premier parc national canadien, le parc national de Banff en 1885¹⁹¹. À l'époque, la Première Nation Stoney Nakoda a été exclue du parc de Banff lors de son établissement, alors qu'elle utilisait ce territoire depuis des générations et que leurs traités leur y donnaient accès¹⁹². Ce modèle de gestion des parcs nationaux et autres aires protégées qui exclut les communautés autochtones et les empêche d'y exercer leurs activités traditionnelles deviendra le modèle dominant en Amérique du Nord et dans le monde entier¹⁹³.

In this model, parks are seen as refuges from the human predilection to destroy the environment, a place separated from human settlement and open only to transitory outdoor recreation and nature-based tourism (e.g. ecotourism, adventure and wildlife tourism) experiences that link visitors with nature and do not directly damage the environment. The arguments for the primacy of the preservation function is largely championed by conservation biologists and other natural scientists, using such established concepts as the high value of wilderness, the nature/culture split and a belief that conservation may require the removal of people from landscapes.¹⁹⁴

Le modèle dominant de gestion des aires protégées est enraciné dans une conception de la conservation qui se fonde sur la croyance que la biodiversité doit être protégée des êtres humains par la création d'une « cloche de verre » excluant l'accès et l'utilisation des ressources¹⁹⁵. Le modèle de la « cloche de verre » entre en confrontation avec les visions autochtones du territoire, ainsi qu'avec leurs intérêts puisqu'il est ancré dans une ontologie qui n'est pas la leur. Cette conception traditionnelle de la conservation sera développée dans la prochaine section qui s'attardera à ses fondements ontologiques et ses ruptures avec les intérêts autochtones.

2.1.2 Ancrages ontologiques du modèle traditionnel de conservation

Les conceptions étatiques québécoises et canadiennes de la conservation, tout comme les paradigmes dans lesquels elles s'ancrent, entrent en opposition avec les intérêts et les conceptions autochtones du

¹⁸⁹ Stevens, supra note 16 à la p 39.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Eugene Thomlinson et Geoffrey Crouch, "Aboriginal peoples, Parks Canada, and protected spaces: a case study in co-management at Gwaii Haanas National Park Reserve" (2012) 15:1 *Annals of Leisure Research*, à la p 70, DOI: <10.1080/11745398.2012.670965> [Thomlinson et Crouch].

¹⁹² Ibid aux pp 71,74.

¹⁹³ Ibid à la p 71.

¹⁹⁴ John Shultis et Susan Heffner, "Hegemonic and emerging concepts of conservation: a critical examination of barriers to incorporating Indigenous perspectives in protected area conservation policies and practice" (2016) 24:8-9 *Journal of Sustainable Tourism*, à la p 1227, DOI: <10.1080/09669582.2016.1158827> [Shultis et Heffner].

¹⁹⁵ Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 322.

territoire. Caroline Desbiens et Étienne Rivard soulèvent l'idée que la territorialité autochtone, la vision de l'environnement et de sa conservation relève d'un monde ontologique complètement autre que celui du monde occidental¹⁹⁶. « Il y a dans les concepts d'« aires protégées » ou de « cogestion » tout un univers ontologique souvent insoupçonné (ou du moins oublié) qui prône la séparation entre la nature et l'être humain et, par le fait même, le contrôle de celle-là par celui-ci¹⁹⁷ ». Ainsi, imposer des aires protégées à des communautés autochtones sans faire de place à leurs ontologies et leur gouvernance sur le territoire vient les assujettir à une territorialité qui n'est pas la leur¹⁹⁸. Le modèle traditionnel de conservation est profondément ancré dans plusieurs paradigmes occidentaux qui s'agencent mal avec les ontologies et les intérêts autochtones, soit la dichotomie nature/culture, le paradigme de la nature sauvage, ainsi que la primauté des intérêts économiques¹⁹⁹. Nous nous attarderons à chacun de ses paradigmes dans les prochains paragraphes afin de faire ressortir les ruptures existantes entre les conceptions étatiques et autochtones de la conservation.

2.1.2.1 Dichotomie nature/culture

Pour débiter, la dichotomie nature/culture est à la base de la conception traditionnelle de la conservation puisque qu'en séparant l'être humain de la nature, on légitimise son contrôle sur le monde non humain²⁰⁰. En effet, en plaçant le concept d'humain au centre des ontologies et épistémologies occidentales; tous les autres concepts lui sont alors devenus subordonnés²⁰¹. De plus, cette dichotomie a permis de justifier certaines oppressions – envers des êtres humains jugés comme inférieurs – en les décrivant comme « naturelles » et inaltérables, y compris lors de la colonisation afin de justifier le traitement des peuples autochtones (esclavage, stérilisation forcée, mise en réserve, politiques d'assimilation, etc.)²⁰². Au-delà de l'Occident moderne, et en particulier dans plusieurs ontologies autochtones, la dichotomie nature/culture est dépourvue de sens²⁰³. En effet, de nombreuses ontologies autochtones conceptualisent l'être humain

¹⁹⁶ Caroline Desbiens et Étienne Rivard, « Géographies autochtones : développement et confluence des territorialités » (2012) 56 :159 Cahiers de géographie du Québec, à la p 562, en ligne : <https://doi.org/10.7202/1015306ar> [Desbiens et Rivard 2012].

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Shultis et Heffner, supra note 194; Thomlinson et Crouch, supra note 191; Megan Youdelis et al., ““Wilderness” revisited: Is Canadian park management moving beyond the “wilderness” ethic?” (2020) 64:2 Le Géographe canadien 232, DOI: <10.1111/cag.12600> [Youdelis].

²⁰⁰ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1233.

²⁰¹ Walter Mignolo & Catherine E Walsh, *On decoloniality: concepts, analytics, praxis*, Durham, Duke University Press, 2018, à la p 170 [Mignolo et Walsh].

²⁰² Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1233; Mignolo et Walsh, supra note 201 à la p 161-162. De la dichotomie nature/culture découle également d'autres oppressions qui concernent le monde non-humain (ex : spécisme, sur-exploitation du territoire, etc.).

²⁰³ Philippe Descola, *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard, 2015, à la p 71 [Descola]; Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1233; Mignolo et Walsh, supra note 201 à la p 164; Finegan supra note 179 à la p 9.

comme partie intégrante d'un écosystème sain et ne considèrent pas l'utilisation humaine des ressources comme inévitablement destructrice²⁰⁴. Au Canada, comme ailleurs, cette dichotomie nature/culture se reflète dans le modèle de gouvernance du territoire qui divise les ressources naturelles dans différentes catégories et les sépare du bien-être des êtres humains²⁰⁵. Par exemple, les environnements terrestres et marins sont séparés dans différentes catégories de conservation, ce qui est généralement incompatible avec les modèles autochtones de gouvernance²⁰⁶.

2.1.2.2 Paradigme de la nature sauvage

Une seconde friction entre les conceptions autochtones et allochtones du territoire découle de la conception des aires protégées comme des espaces de nature sauvage, inoccupés et primitifs, qui servent de terrains de jeux aux touristes²⁰⁷. Le concept de « nature sauvage », qui s'inscrit dans la dichotomie nature/culture, a servi à invisibiliser la présence et l'histoire autochtone sur le territoire, afin que l'État puisse y déclarer unilatéralement des aires protégées²⁰⁸. Afin de maintenir l'illusion d'un territoire vierge et pur, d'un territoire sans possession sur la base de la théorie de la Terra Nullius, les peuples autochtones ont été systématiquement effacés, et ce tant dans l'imaginaire collectif qu'en pratique, par exemple, par la cession de leurs terres par traités et par leur mise en réserve²⁰⁹.

Cette manière de concevoir le territoire trouve écho tant dans l'imaginaire fédéral canadien que dans celui québécois. En effet, le concept de la nature sauvage est au fondement même de l'identité nationale qui est ancrée dans la possession par les Canadiens et Canadiennes d'un vaste territoire « sauvage » du Nord²¹⁰. Cette conception résonne également au Québec où l'histoire de la colonisation a engendré une répartition démographique ayant un impact certain sur la planification territoriale et la conception symbolique du nord du Québec comme une étendue de territoire non construit et donc inhabité²¹¹. En effet, la colonisation de peuplement s'étant initialement concentrée dans la vallée du Saint-Laurent, le cœur démographique et industriel de la province est toujours concentré dans cette petite portion du

²⁰⁴ Youdelis, supra note 199 à la p 234.

²⁰⁵ Mélanie Zurba et al., « Indigenous Protected and Conserved Areas (IPCAs), Aichi Target 11 and Canada's Pathway to Target 1: Focusing Conservation on Reconciliation » (2019) 8: Special Issue, Land, à la p 10 DOI: <10.3390/land8010010> [Zurba et al.].

²⁰⁶ Ibid à la p 11.

²⁰⁷ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1234.

²⁰⁸ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1234; Stevens, supra note 16 à la p 37.

²⁰⁹ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1234.

²¹⁰ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1234; Tsilhqot'in Nation v. British Columbia, [2014] 2 SCR 257, au para 69 [Tsilhqot'in Nation]; John Borrows, "The Durability of Terra Nullius: Tsilhqot'in Nation v. British Columbia" (2015) 48:3 UBC L Rev 701.

²¹¹ Caroline Desbiens et Étienne Rivard, "From passive to active dialogue? Aboriginal lands, development and métissage in Québec, Canada » (2014) 21 :1 Cultural Geographies à la p 100, DOI: <10.1177/1474474013487485> [Desbiens et Rivard 2014]

territoire²¹². Malgré le développement minier au nord du Québec durant le 20^e siècle qui a mené à la création de plusieurs villages allochtones, la majorité de cette partie de territoire est occupée par des communautés autochtones alors que la majeure partie de la population euro descendante du Québec demeure dans les centres urbains de la vallée du Saint-Laurent²¹³. Pourtant, les peuples autochtones ont historiquement fait un usage de l'ensemble du territoire et de nombreux marqueurs géographiques, tels des toponymes, lieux de sépultures, chemins de portages, lieux de cueillette et routes de voyage, illustrent encore de nos jours le développement de ce territoire²¹⁴. Imaginer le nord comme vide ou comme une frontière à repousser par la construction de routes et l'exploitation des ressources ne fait aucun sens pour les communautés autochtones qui occupent cet espace depuis des temps immémoriaux²¹⁵.

Cette conception du Nord canadien et québécois comme un espace de « nature sauvage » a eu un impact certain sur le modèle de conservation privilégié par les deux paliers gouvernementaux. En effet, le concept de nature sauvage reflète la volonté de protéger ces zones intactes des activités humaines extractives. Selon cette logique, la préservation de la nature sauvage ne peut se faire que par la mise sous « cloche de verre » de ses territoires. Les lieux qui étaient considérés par les peuples autochtones comme leurs terres natales sont alors présentés comme des espaces sauvages plutôt que des paysages culturels²¹⁶. Ce dernier concept sert de contre-récit pour les peuples autochtones, car il reconnaît le façonnement des paysages par les êtres humains et leur accorde à la fois des valeurs culturelles et écologiques²¹⁷. Cette reconnaissance dissipe la notion selon laquelle les aires protégées sont des zones intactes de nature sauvage et fait place aux ontologies autochtones et à leurs relations avec le territoire²¹⁸. En effet, les aires protégées sont alors conceptualisées comme des zones riches d'une histoire de gestion des terres, d'expressions et de connaissances culturelles²¹⁹. Ces deux visions du territoire québécois, vide versus habité, sont difficilement conciliables²²⁰.

²¹² Desbiens et Rivard 2014, supra note 211 à la p 100.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Desbiens et Rivard 2014, supra note 211 à la p 100; Desbiens et Rivard 2012, supra note 196 à la p 561.

²¹⁵ Desbiens et Rivard 2014, supra note 211 à la p 100.

²¹⁶ Stevens, supra note 16 à la p 22; Thomlinson et Crouch, supra note 191 à la p 71.

²¹⁷ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1229; Cercle autochtones d'experts, supra note 13 à la p 104.

²¹⁸ Shultis et Heffner supra note 194 à la p 1229.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Desbiens et Rivard 2012, supra note 196 à la p 561.

2.1.2.3 Primauté des intérêts économiques

Finally, the paradigm of wild nature has also been used in order to set up a model where certain people and certain uses of the territory were conceived as acceptable and respectful of conservation and others not²²¹. Protected areas were initially established for profit-oriented tourism²²². The first Canadian parks, for example, were emptied of indigenous peoples to welcome the place of affluent colonists who were ready to pay a good amount to live the experience of wild nature²²³. « The production of wilderness was not a veritable attempt to separate humans from nature, but rather to construct certain humans and certain uses of nature as acceptable and conservation-friendly, and others not.²²⁴ » C'est ainsi que les économies traditionnelles étaient jugées comme dommageables pour l'environnement, alors que les installations touristiques étaient perçues comme les meilleures pratiques²²⁵. De nos jours, l'idéologie néolibérale favorise toujours le tourisme axé sur le profit dans certaines catégories d'aires protégées²²⁶. Toutefois, du point de vue de plusieurs peuples autochtones, même si les avantages économiques du tourisme sont souhaités, d'autres avantages sont encore plus importants, tels que les possibilités d'apprentissages interculturels, la valorisation des traditions autochtones, la transmission des pratiques et des savoirs autochtones et la satisfaction des besoins alimentaires et médicaux des communautés²²⁷. Les peuples autochtones doivent donc lutter pour avoir un impact sur une industrie dont le succès est déterminé par une conception de la conservation qui ne répond que très partiellement à leurs conceptions, intérêts et pratiques²²⁸.

We will see in the next section that the traditional model of conservation and the paradigms that underpin it have, since several years ago, been brought into question both by indigenous peoples and by several scientists involved in this field. These different actors propose a change of paradigms and of new concepts, such as protected areas and indigenous conservation (APCA).

²²¹ Youdelis, supra note 199 à la p 235.

²²² Youdelis, supra note 199 à la p 235; Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1237.

²²³ Youdelis, supra note 199 à la p 235.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid à la p 236.

²²⁶ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1237.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ Ibid.

2.1.3 Changement de paradigmes dans le domaine de la conservation

Dans les années 1970, plusieurs scientifiques et spécialistes de la conservation ont constaté l'échec du modèle traditionnel de conservation²²⁹. Les aires protégées d'Amérique du Nord constituaient des îlots fragiles de protection isolés qui ne pouvaient contrer les dommages de la mer de développement les encerclant²³⁰. Ces résultats menaient au constat non seulement que les aires protégées existent dans un contexte écologique plus large, mais qu'elles existent dans le contexte social, culturel et économique humain l'entourant²³¹. Le modèle traditionnel de la « cloche de verre » et d'une gouvernance étatique des aires protégées a alors été vivement critiqué pour être à l'origine de nombreux conflits et des échecs de conservation²³². Non seulement ce modèle séparait les gens de leurs territoires ancestraux; il ignorait l'apport de la population locale et autochtone dans la gestion de la biodiversité²³³. En effet, des recherches attestent de l'utilité des pratiques humaines modifiant le territoire pour mieux conserver sa biodiversité²³⁴. Par exemple, Fikret Berkes et Iain Davidson-Hunt ont démontré l'utilité pour la biodiversité des pratiques de gestion des feux par les Anishinaabe de Shoal Lake, en Ontario²³⁵. La reconnaissance internationale des savoirs et des pratiques autochtones dans la conservation, ainsi que la reconnaissance de leurs droits collectifs ont radicalement modifié ce qui était considéré comme les meilleures pratiques de conservation. La notion de conservation communautaire est alors devenue un élément clé d'un changement de paradigme²³⁶. Selon Berkes, ce modèle considère l'être humain comme faisant partie de l'environnement naturel à conserver; ce qui signifie que la gouvernance des aires protégées doit se faire en partenariat avec les populations locales et autochtones, ainsi qu'en intégrant leurs systèmes de savoirs²³⁷.

Ce changement de paradigme a résonné dans les organisations internationales s'intéressant à la conservation. L'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), qui réunit gouvernements et acteurs de la société civile, dont des acteurs autochtones, en tant que première union environnementale mondiale, a reconnu en 2003, au 5e Congrès mondial sur les parcs, à Durban, en Afrique

²²⁹ Gladu et al., supra note 16 à la p 9 ; Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 321.

²³⁰ Gladu et al., supra note 16 à la p 9.

²³¹ Ibid.

²³² Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 322; Stevens, supra note 16 à la p 6.

²³³ Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 322; Gladu et al., supra note 16 à la p 9.

²³⁴ Fikret Berkes and Iain J. Davidson-Hunt, "Biodiversity, traditional management systems, and cultural landscapes: examples from the boreal forest of Canada" (2006) 58:187 International Social Science Journal 35, en ligne: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2006.00605.x>.

²³⁵ Ibid à la p 45.

²³⁶ Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 322.

²³⁷ Ibid.

du Sud, les « aires de conservation autochtones et communautaires »²³⁸. Ces aires sont gouvernées principalement par des populations autochtones et locales et concilient les liens culturels, spirituels et socio-économiques entre nature et humains²³⁹. De plus, l’UICN reconnaît la « gouvernance par les peuples autochtones » comme un des quatre types de gouvernance des aires protégées²⁴⁰. Ce concept a par la suite été reconnu par les parties à la *Convention sur la diversité biologique*²⁴¹ (CBD), en 2004, en tant qu’« aires protégées par les collectivités autochtones et locales »²⁴². La CBD, adoptée en 1992, lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro, constate la valeur intrinsèque de la biodiversité et développe un régime international pour la conserver²⁴³. L’article 8j) de cette convention enjoint les États à reconnaître, à préserver et à respecter les savoirs et pratiques des populations autochtones et locales liées à la conservation²⁴⁴. En 2010, lors de la dixième réunion des parties à la convention, un plan stratégique pour la biodiversité révisé pour la période 2011-2020, qui comprenait les Objectifs d’Aichi, fut adopté²⁴⁵. Les parties s’engageaient alors non seulement à atteindre des cibles plus élevées de conservation (objectif d’Aichi 11), mais également à considérer les besoins des peuples autochtones dans leurs objectifs (objectif d’Aichi 14), ainsi qu’à respecter les institutions autochtones et à assurer la participation effective des personnes autochtones dans toutes les activités de conservation (objectif d’Aichi 18)²⁴⁶. L’UICN a reconnu que les aires de conservation autochtones et communautaires peuvent être un mécanisme efficace afin d’atteindre ces objectifs²⁴⁷.

Ce changement de paradigme dans les cercles internationaux de conservation a ouvert la porte à une transformation des relations possibles entre les peuples autochtones et les aires protégées²⁴⁸. Par conséquent, le soutien de ces derniers à l’établissement d’aires protégées a pris de l’ampleur et de plus en plus d’attention est accordée, par plusieurs scientifiques et spécialistes de la conservation, aux valeurs

²³⁸ Grazia Borrini-Feyerabend, Ashish Kothari et Gonzalo Oviedo, “Indigenous and Local Communities and Protected Areas Towards Equity and Enhanced Conservation” (2004) UICN, Gland 111; Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 322.

²³⁹ Nigel Dudley, « Lignes directrices pour l’application des catégories de gestion aux aires protégées » (2008) UICN, Gland, à la p 35 [Dudley]; Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 322; Cercle autochtone d’experts, supra note 13 à la p 33.

²⁴⁰ Cercle autochtone d’experts, supra note 13 à la p 33; Dudley, supra note 239 à la p 35.

²⁴¹ Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, 1760 RTNU 69 (entrée en vigueur : 29 décembre 1993) [CBD].

²⁴² Cercle autochtone d’experts, supra note 13 à la p 33.

²⁴³ Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 322; CBD, supra note 241.

²⁴⁴ CBD, supra note 241 art. 8j).

²⁴⁵ Convention on Biological Diversity, “Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets” (2020) en ligne : <https://www.cbd.int/sp/>.

²⁴⁶ Secrétariat CBD, supra note 6; Zurba et al., supra note 205 à la p 3; Tran, Ban et Bhattacharyya, supra note 4.

²⁴⁷ Cercle autochtone d’experts, supra note 13 à la p 33.

²⁴⁸ Stevens, supra note 16 à la p 7.

et aux intérêts autochtones dans leur planification²⁴⁹. Malgré le fait que les aires protégées ait été au coeur des rapports de force entre les États et les peuples autochtones, de nombreux peuples autochtones se réapproprient cet outil afin de conserver, transmettre et revitaliser leurs pratiques et traditions, ainsi qu'assurer la santé et la prospérité de leur communauté²⁵⁰. Entre autres, les peuples autochtones souhaitent utiliser ce statut juridique afin d'assurer la protection de certains sites et espèces culturellement et spirituellement significatives²⁵¹. Il est toutefois important de mentionner que la conservation autochtone existe depuis des temps immémoriaux partout à travers le monde, et ce bien avant sa reconnaissance par les organismes et traités internationaux tels l'UIDN et la CBD²⁵². « [D]'une génération à l'autre, les peuples autochtones ont utilisé, gouverné et conservé avec succès les terres et les eaux, s'appuyant sur la transmission et la pratique de leur droit autochtone et de leur savoir traditionnel.²⁵³ » De plus en plus de recherches démontrent que ses pratiques de gestion et de conservation autochtone du territoire sont autant sinon plus efficaces que celles des gouvernements²⁵⁴.

Representing the Earth's primary natural and human resources and evolutionary potential, biological and cultural diversity appear to be interdependent, geographically coterminous, and almost everywhere threatened or endangered...The vast majority of the world's biological diversity is not in gene banks, zoos, national parks, or protected areas. Most biological diversity is in landscapes and seascapes inhabited and used by local peoples, mostly indigenous, whose great collective accomplishment is to have conserved the great variety of remaining life forms, using culture, the most powerful and valuable human resource, to do so.²⁵⁵

Bien qu'il faille éviter de romancer la gestion autochtone de leurs territoires en les peignant comme naturellement écologiques, l'interdiction de leur présence sur les aires protégées ou leur exclusion de la gouvernance de ces aires n'a pas de légitimité scientifique²⁵⁶. Outre les capacités des peuples autochtones à assurer la conservation de la biodiversité de leurs territoires, l'affirmation de leur souveraineté et de leur autodétermination est centrale à ce changement de paradigme. En effet, plusieurs communautés autochtones désirent être reconnues en tant qu'autorité sur leurs territoires et non seulement en tant que

²⁴⁹ Gladu et al., supra note 16 à la p 24.

²⁵⁰ Ibid à la p 6.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Hirschnitz-Garbers et Stoll-Kleemann, supra note 16 à la p 323.

²⁵³ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 33.

²⁵⁴ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 33.; Schuster et al., "Vertebrate biodiversity on indigenous-managed lands in Australia, Brazil, T and Canada equals that in protected areas" (2019) 101 Environmental Science and Policy 1, en ligne: <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.002> [Schuster et al.]; Antaryami Pradhan, Alison A. Ormsby et Niranjana Behera "A comparative assessment of tree diversity, biomass and biomass carbon stock between a protected area and a sacred forest of Western Odisha, India" (2019) 26:3 Écoscience, 195 DOI: <10.1080/11956860.2019.1586118>.

²⁵⁵ Stevens, supra note 16 à la p 23.

²⁵⁶ Ibid à la p 26.

parties prenantes à des projets d'aires protégées soumis à des normes et des objectifs de conservation imposés par l'État et qui ne répondent pas à leurs besoins²⁵⁷.

Un peu partout à travers le monde, la volonté d'autodétermination des peuples autochtones, combinée au changement de paradigme tant dans le milieu scientifique que dans les traités internationaux, ont permis l'émergence de nouveaux concepts ainsi que la reconnaissance de pratiques préexistantes de conservation autochtones. « Des termes différents peuvent être utilisés pour décrire les initiatives prises par les gouvernements et les collectivités autochtones pour affirmer leur intendance pour leurs territoires et leurs aires²⁵⁸ ». Quelques exemples de ces différents concepts peuvent être observés en Australie (aires protégées autochtones), au Mexique (aires de conservations volontaires) et en Nouvelle-Zélande (aires protégées Māori)²⁵⁹. Quant au Canada, le concept d'aire protégée et de conservation autochtone (APCA) est utilisé par le gouvernement fédéral à partir de 2018²⁶⁰. Les caractéristiques de ce concept, ainsi que ses apports et ses limites, seront développées dans la prochaine section de ce chapitre.

2.2 Conservation autochtone au Canada

Du côté de l'État canadien, le changement de paradigme décrit précédemment a mené à des engagements du gouvernement fédéral envers la conservation qui considèrent désormais l'intendance territoriale autochtone²⁶¹. En effet, le concept d'aire protégée et de conservation autochtone (APCA) est utilisé pour désigner les initiatives menées par les Premières nations, Inuit et Métis afin de conserver, protéger ou gérer des zones sur lesquelles ils exercent une autorité de gestion²⁶². Ce terme a été développé en 2018 dans un rapport du cercle autochtone d'experts (CAE) intitulé « *Nous nous levons ensemble. Atteindre En route vers l'objectif 1 du Canada en créant des aires protégées et de conservation autochtones dans l'esprit*

²⁵⁷ Kyle Artelle et al., « Supporting resurgent Indigenous-led governance: A nascent mechanism for just and effective conservation » (2019) 240 Biological Conservation 108284, à la p 6, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108284> [Artelle et al.]; Zurba et al., supra note 205.

²⁵⁸ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 34.

²⁵⁹ Ibid aux pp 75-76.

²⁶⁰ Cercle autochtone d'experts, supra note 13; Conservation 2020, en route vers l'objectif 1 du Canada, « Qui nous sommes », en ligne : <https://www.conservation2020canada.ca/qui-nous-sommes> [Conservation 2020]; Gouvernement du Canada, « Réserve nationale de faune Edézhzié et l'aire protégée Dehcho », en ligne : <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/reserves-nationales-faune/existantes/edehzhie.html> [Gouvernement du Canada, « Edézhzié et Dehcho »].

²⁶¹ Gouvernement du Canada, « Edézhzié et Dehcho » supra note 260; Parks Canada, « Federal agreement for Thaidene Nene National Park Reserve finalized with Yellowknives Dene First Nation », en ligne : <https://www.newswire.ca/news-releases/federal-agreement-for-thaidene-nene-national-park-reserve-finalized-with-yellowknives-dene-first-nation-834821112.html> [Parks Canada]; Dasigox Tribal Park, « Our Story », en ligne : <https://dasigox.org/about-us/our-story/>; Bob Weber, « B.C.'s Jumbo Glacier turned over to Ktunaxa First Nation », (19 janvier 2020), en ligne : National Observer <https://www.nationalobserver.com/2020/01/19/news/bcs-jumbo-glacier-turned-over-ktunaxa-first-nation>; Secrétariat CBD, supra note 6. Voir les objectifs 14 et 18.

²⁶² Tran, Ban et Bhattacharyya, supra note 4 à la p 2.

*et la pratique de la réconciliation*²⁶³». Ce rapport donnait suite à une demande du gouvernement fédéral canadien invitant les membres du CAE à se pencher sur les nouveaux objectifs d'Aichi, issus de la dixième réunion des parties à la CBD, et à évaluer les possibilités permettant d'atteindre ses nouveaux engagements d'une manière équitable²⁶⁴. Le rapport de 2018 du cercle autochtone d'experts définit le concept d'APCA comme suit :

Les APCA sont des terres et des eaux où les gouvernements autochtones jouent un rôle primordial dans la protection et la conservation des écosystèmes grâce à la gouvernance, aux systèmes de savoirs et au droit autochtone. La culture et la langue sont le cœur et l'âme des APCA.

Partout au Canada, ces aires diffèrent tant sur le plan de la gouvernance que des objectifs de gestion, toutefois elles comprennent généralement les éléments essentiels suivants : elles sont dirigées par des Autochtones; elles représentent un engagement à long terme envers la conservation; et elles relégitiment les droits et les responsabilités autochtones²⁶⁵.

Le terme « APCA » est défini par le cercle autochtone d'experts comme un concept général permettant de représenter un phénomène qui se manifeste différemment et sous d'autres noms partout au Canada²⁶⁶. « Des termes différents peuvent être utilisés pour décrire les initiatives prises par les gouvernements et les collectivités autochtones pour affirmer leur intendance pour leurs territoires et leurs aires. [...] Aux fins du présent rapport, le CAE a adopté le terme aires protégées et de conservation autochtones, ou APCA, pour décrire ces types d'initiatives dans le contexte canadien.²⁶⁷ » Ce mémoire utilise le terme « APCA » dans la même visée englobante que celle proposée par le CAE. Les prochaines sous-sections seront consacrées à introduire les caractéristiques, objectifs et modalités des APCA (2.2.1); à donner quelques exemples de conservation autochtone au Canada (2.2.2); pour ensuite présenter les différents apports et écueils qu'offre ce nouveau concept (2.2.3).

2.2.1 Objectifs, caractéristiques et modalités des aires protégées et de conservation autochtones

Le rapport de 2018 du cercle autochtone d'experts définit le concept d'APCA comme comportant trois principales caractéristiques soit la place primordiale de la gouvernance autochtone; l'engagement à long terme envers la conservation et la revitalisation des droits et des responsabilités autochtones. La gouvernance autochtone est un élément clé pour garantir que les APCA s'inscrivent dans le processus de réconciliation²⁶⁸. Selon le CAE, la gouvernance autochtone signifie que « les gouvernements autochtones

²⁶³ Cercle autochtone d'experts, supra note 13.

²⁶⁴ Zurba et al., supra note 205 à la p 2. Le CAE a été créé dans le cadre de l'initiative du gouvernement fédéral « Conservation 2020, En route vers l'objectif 1 du Canada ». À ce sujet voir : Conservation 2020, supra note 260.

²⁶⁵ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 102.

²⁶⁶ Ibid à la p 34.

²⁶⁷ Ibid à la p 34.

²⁶⁸ Zurba et al., supra note 205 à la p 7.

jouent un rôle primordial dans la détermination des objectifs, des limites, des plans de gestion et des structures de gouvernance des APCA dans le cadre de leur exercice de l'autodétermination²⁶⁹». Cette caractéristique n'empêche pas des partenariats avec les différents paliers de gouvernement ou des organisations non gouvernementales²⁷⁰. Toutefois, les APCA sont considérées comme dirigées par des autochtones uniquement lorsque le choix de s'associer au gouvernement, le type de partenariat et le degré de partage de l'autorité décisionnelle proviennent de la communauté elle-même²⁷¹. De plus, les APCA doivent constituer des projets à long terme afin de conserver les terres et les eaux pour les générations futures, ainsi que relégitimer les droits et responsabilités des communautés autochtones sur leurs territoires²⁷². Reconnaître l'autorité des peuples autochtones à assurer la gestion et la conservation de leur territoire permet également la revitalisation et la reconnaissance de leurs relations physiques et spirituelles avec celui-ci²⁷³. « Ces relations ont toujours inclus le droit de bénéficier de la générosité du monde naturel et la responsabilité réciproque de prendre soin et de respecter la terre et l'eau, conformément au droit autochtone et naturel, pour les générations futures.²⁷⁴» Le modèle d'aire protégée qui exclut toute activité ancestrale sur le territoire n'est évidemment pas approprié afin d'atteindre les objectifs des APCA.

Les trois caractéristiques précédemment développées, soit la place de la gouvernance autochtone; l'engagement à long terme envers la conservation et la revitalisation des droits et des responsabilités autochtones constituent les seuls critères essentiels des APCA. Additionnellement, le cercle autochtone d'experts propose une liste non exhaustive d'autres possibles attributs pouvant être développés ou non dans les APCA²⁷⁵. En effet, les APCA se doivent d'être des outils flexibles permettant à chaque communauté de répondre à leurs objectifs et besoins spécifiques²⁷⁶. Voici quelques exemples de ses possibles caractéristiques. Premièrement, les APCA mettraient idéalement de l'avant les systèmes de savoirs autochtones, qui seraient valorisés et respectés au même titre que les sciences occidentales²⁷⁷. La pleine reconnaissance de l'expertise autochtone qui serait combinée aux sciences occidentales « fournit la base d'une meilleure planification de la gestion et élimine certaines des faiblesses inhérentes à la science

²⁶⁹ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 36.

²⁷⁰ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 36; Zurba et al., supra note 205 à la p 7.

²⁷¹ Zurba et al., supra note 205 à la p 7.

²⁷² Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 36.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Ibid à la p 38.

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ Ibid.

occidentale, telles que la compartimentation et un horizon temporel limité²⁷⁸ ». Entre autres, les traditions juridiques autochtones pourront servir de fondement à la gestion et à la gouvernance des APCA²⁷⁹. Deuxièmement, le cercle autochtone d'experts encourage les communautés autochtones à définir les caractéristiques de leurs APCA en utilisant leurs propres langues et cultures²⁸⁰. Les langues autochtones conservent le lien spirituel qu'entretiennent les communautés autochtones avec leur territoire et elles seules peuvent définir adéquatement ces relations²⁸¹. De plus, l'inclusion de cérémonies au processus de développement et de gestion des APCA est également mise de l'avant par le cercle autochtone d'experts qui souligne leur importance dans les relations entre les peuples autochtones et le territoire²⁸². Troisièmement, les APCA devraient avoir comme objectif d'assurer la survie culturelle et la sécurité alimentaire des peuples autochtones. Plusieurs communautés autochtones du Canada dépendent toujours des ressources du territoire afin de satisfaire leurs besoins alimentaires et plus particulièrement de certaines espèces qui leur sont culturellement importantes (Caribou, castor, saumon, plantes diverses, etc.)²⁸³.

Ces espèces emblématiques ont aidé à façonner les traditions, les croyances et les systèmes de savoirs des peuples autochtones au fil du temps, et continuent de le faire. En raison de leur association avec les terres et les eaux des territoires autochtones, ces espèces ont joué un rôle essentiel dans l'alimentation, les moyens de subsistance, les médecines traditionnelles et les matériaux utilisés pour les vêtements, les abris et les outils, et ont été utilisées dans les langues, cérémonies, histoires et récits qui ont façonné le droit naturel autochtone²⁸⁴.

La pérennisation des cultures des peuples autochtones est donc liée à celle de ces espèces et de leurs écosystèmes²⁸⁵. Les APCA, conçues sur la base des traditions juridiques autochtones, assureront donc fort probablement la pérennité de ces écosystèmes qui garantissent la survie culturelle et la sécurité alimentaire des communautés²⁸⁶. Les formes que peuvent prendre les APCA sont variées et n'incluent pas nécessairement une reconnaissance étatique. Nous verrons dans la prochaine sous-section quelques exemples d'aires protégées et de conservation autochtones au Canada, certaines découlant directement de l'utilisation de cette notion par le gouvernement fédéral et d'autres qui correspondent aux critères des APCA sans directement utiliser ce terme.

²⁷⁸ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 38.

²⁷⁹ Ibid.

²⁸⁰ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 39.

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Ibid à la p 38.

²⁸³ Ibid à la p 40.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Ibid.

²⁸⁶ Ibid.

2.2.2 Exemples d'aires protégées et de conservation autochtones au Canada

Dans les prochains paragraphes, nous présenterons quelques exemples d'initiatives de conservation qui correspondent aux critères des APCA, tels que définis par le Cercle autochtones d'experts. Nous y verrons certaines catégories non exhaustives, dont les APCA reconnues par le gouvernement fédéral, les parcs tribaux, ainsi que les APCA découlant de négociations territoriales avec les différents paliers de gouvernement.

Depuis le dépôt du rapport du cercle autochtone d'experts en 2018, trois APCA ont été créées dans les Territoires du Nord-Ouest selon les recommandations du rapport. Il s'agit des aires protégées Ts'udé Niljné Tueyata, Edézhíe et Thaidene Nënë²⁸⁷. Par exemple, l'APCA Thaidene Nënë a été créé en 2019 lors de l'adoption par le gouvernement fédéral d'une loi faisant d'une partie du territoire ancestral de la Première Nation déné de Lutsel K'e une réserve en vertu de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada*²⁸⁸. Un système de cogestion entre la Première Nation et Parc Canada prévaut sur le territoire du parc appelé Thaidene Nënë ou la Terre des ancêtres²⁸⁹. La Nation Lutsel K'e affirme ses droits inhérents et non négociables d'utilisation au sein du parc et aucun droit de véto n'est détenu par le gouvernement²⁹⁰. Toutefois, le statut d'APCA, pour l'instant reconnu par le gouvernement fédéral uniquement, n'est pas la seule avenue pour les peuples autochtones qui souhaitent établir une aire protégée sur laquelle ils ont une certaine autonomie de gestion.

Bien avant le développement du concept d'APCA, plusieurs nations autochtones au Canada ont protégé des parties de leurs territoires ancestraux grâce à la mise en place d'aires ou de parc protégés autochtones²⁹¹. En effet, depuis plusieurs décennies, des accords de cogestion ou de gestion conjointe sont signés entre des peuples autochtones et les différents paliers de gouvernement. On peut penser, par exemple, aux aires protégées de Haida Gwaii, regroupant 18 aires protégées gérées conjointement entre la Première Nation et le gouvernement de la Colombie-Britannique dans le respect des droits autochtones et des traditions juridiques autochtones²⁹². Leur modèle de gestion est fondé sur le consensus et établit des orientations à long terme qui favorisent la protection tant du patrimoine naturel que culturel²⁹³.

²⁸⁷ L'initiative de leadership autochtone, « Les aires protégées et de conservation autochtones », en ligne : <https://www.nationaliteautochtone.ca/aires-protegees-et-de-conservation-autochtones> [L'initiative de leadership autochtone].

²⁸⁸ Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32; Parks Canada, supra note 261.

²⁸⁹ L'initiative de leadership autochtone, supra note 287.

²⁹⁰ Youdelis, supra note 199 à la p 247.

²⁹¹ Cercle autochtone d'experts, supra note 13.

²⁹² Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 85.

²⁹³ Ibid à la p 86.

D'autres aires protégées ont émergé de processus d'autodétermination de communautés ou nations autochtones. En effet, plusieurs peuples ont créé des modèles de gouvernance indépendants pour protéger leurs territoires et leurs cultures²⁹⁴. Ces aires protégées, nommées « parcs tribaux », répondent aux critères des APCA sans avoir été créées selon les lois de l'État, mais plutôt selon les lois autochtones²⁹⁵. Les parcs tribaux ne sont pas toujours reconnus entièrement comme des aires protégées par les gouvernements provinciaux et fédéral²⁹⁶. C'est le cas du parc tribal Tla-o-qui-aht en Colombie-Britannique qui a été créé en 1984 par la Première Nation Tla-o-qui-aht selon leur propre approche, sans demander aux autres paliers de gouvernement de reconnaître ou de cogérer l'aire protégée sur leur territoire ancestral²⁹⁷. Plusieurs autres exemples d'aires protégées et de conservation autochtones existent sur le territoire canadien, tous portant des genèses et des modèles de gestion différents. La prochaine sous-section visera à aborder les différents apports et limites de ce concept.

2.2.3 Apports et écueils des aires protégées et de conservation autochtones

Les apports des APCA sont nombreux, tant sur le plan conceptuel, par le dépassement de paradigmes occidentaux qui mènent à des injustices environnementales et sociales, que sur le plan pratique par le développement de mesures efficaces de conservation qui permettent également d'assurer le bien-être des collectivités autochtones. Cette notion répond également à l'objectif de certaines communautés et nations autochtones d'assurer un plus grand contrôle politique sur le territoire. Toutefois, nous verrons qu'il reste encore beaucoup de chemin à faire avant de constater ses divers avantages sur le terrain.

Pour débiter, les aires protégées et de conservation autochtones représentent une occasion pour le Canada d'assurer une conservation plus juste²⁹⁸; de dépasser le paradigme occidental de la nature sauvage et de commencer une évolution vers un environnementalisme qui considère les êtres humains comme partie intégrante des écosystèmes²⁹⁹. Quant aux avantages pratiques des APCA, ils ont été évalués dans une étude de Tran et al. publiée en 2020 qui s'intéressait à des cas d'application de la conservation

²⁹⁴ Zurba et al., supra note 205 à la p 8; Gladu et al., supra note 16 à la p 24.

²⁹⁵ Zurba et al., supra note 205 à la p 9; Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 89.

²⁹⁶ Zurba et al., supra note 205 à la p 9.

²⁹⁷ Grant Murray et Leslie King, "First Nations Values in Protected Area Governance: Tla-o-qui-aht Tribal Parks and Pacific Rim National Park Reserve" (2012) 40:3 Hum Ecol, à la p 393, DOI: <10.1007/s10745-012-9495-2>; Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 89.

²⁹⁸ Artelle et al., supra note 257 à la p 2.

²⁹⁹ Youdelis, supra note 199 à la p 247.

autochtone à travers le monde³⁰⁰. Cette étude rapporte des avantages sur trois pans : politiques, socioculturels et écologiques³⁰¹. En premier lieu, les APCA ont permis aux peuples autochtones d'accroître leur influence politique et la reconnaissance de leurs droits au sein des APCA et au-delà en créant des partenariats plurisectoriels, ainsi qu'en développant le respect, la confiance et la réciprocité entre les acteurs³⁰². En second lieu, les APCA ont favorisé l'autonomie et l'autodétermination des peuples autochtones par la création d'opportunités économiques qui leur permettait d'accroître la santé et la qualité de vie des individus de leurs communautés³⁰³. En effet, en plus de favoriser l'indépendance financière, la création d'APCA permet, par exemple, un meilleur accès aux aliments traditionnels³⁰⁴. Les APCA favorisent également la revitalisation culturelle par la poursuite de pratiques traditionnelles sur le territoire, ainsi que par la résurgence d'autres pratiques grâce à la mise en place d'activité de partage des connaissances³⁰⁵. Finalement, les APCA ont apporté des avantages tangibles du point de vue de la conservation écologique, en permettant la protection d'espèces menacées et culturellement significatives et de leurs habitats, ainsi qu'en favorisant la restauration des écosystèmes³⁰⁶. La connaissance du territoire, combinée aux valeurs et traditions juridiques portées par les systèmes d'intendances autochtones datant de millénaires assurent une conservation efficace³⁰⁷. Par exemple, au Canada la biodiversité est supérieure ou égale dans les territoires autochtones reconnus par l'État que dans les parcs étatiques³⁰⁸. « There is also growing international evidence that Indigenous-managed areas are at least as effective as state-controlled protected areas in resisting deforestation and degradation from logging and other forms of land use.³⁰⁹ »

Malgré cette récente ouverture à l'international et au Canada à une gouvernance autochtone des aires protégées, les changements sur le terrain demeurent difficiles. Premièrement, les paradigmes occidentaux entourant la conservation et particulièrement celui de la nature sauvage restent profondément ancrés dans le milieu³¹⁰. Un changement profond de la manière dont l'État, les organisations responsables de la

³⁰⁰ Tran, Ban et Bhattacharyya, supra note 4. Tran, Ban et Bhattacharyya utilisent le terme APCA pour englober les aires protégées autochtones respectant les trois critères établis par le cercle autochtone d'expert, même si ce n'est pas le terme choisi par toutes les communautés autochtones et/ou les États concernés. Nous faisons de même dans ce mémoire.

³⁰¹ Ibid à la p 7.

³⁰² Tran, Ban et Bhattacharyya, supra note 4 à la p 7.

³⁰³ Ibid à la p 8.

³⁰⁴ Ibid à la p 8.

³⁰⁵ Ibid à la p 8; Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1237.

³⁰⁶ Tran, Ban et Bhattacharyya, supra note 4 à la p 8.

³⁰⁷ Artelle et al., supra note 257 à la p 5.

³⁰⁸ Schuster et al., supra note 254.

³⁰⁹ Artelle et al., supra note 257 à la p 5.

³¹⁰ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1235.

conservation et le public perçoivent la conservation est requis³¹¹. Steven Nitah, négociateur et ancien chef de la Première Nation Déné Lutsel K'e l'explique comme suit :

I will say that [I]ndigenous contributions have largely gone unrecognized in Canada, in a system that still recognizes only federally, provincially, and territorially legislated protected areas as valid and ignores the fact that for tens of thousands of years our peoples managed the land so well that you thought it was empty. We need to move past those misconceptions and embrace the fact that long before Canadians even knew what a national park was, our peoples were successfully protecting and managing our special places under our own laws and using our own knowledge.³¹²

Deuxièmement, pour que les APCA soient réellement dirigées par des communautés autochtones, les différents paliers de gouvernement doivent procéder à d'importants transferts de pouvoirs aux gouvernements autochtones³¹³. Malheureusement, cette étape primordiale se heurte à une grande réticence de la part des gouvernements fédéral et provinciaux³¹⁴. En prenant l'exemple québécois, l'on constate qu'au fondement même de son ordre étatique se trouve le concept de souveraineté, défini par la professeure de droit Geneviève Motard comme le « contrôle *exclusif* de la population et du territoire³¹⁵ ». L'accès et la gestion du territoire et de ses ressources sont intimement liés à ce concept qui se décline en deux différentes formes de propriété, privée ou publique³¹⁶. L'État, par son contrôle sur la production du droit, détient un rôle prépondérant dans la gestion du territoire et de ses ressources et il peut se prémunir contre les revendications régionales et autochtones qui cherchent à décentraliser la gouvernance territoriale³¹⁷. Cette résistance donne lieu à des systèmes de gestion où l'État détient l'autorité finale sur la gestion ou sur les objectifs de l'aire protégée; s'éloignant donc d'un réel partenariat³¹⁸. Sous cette forme, la cogestion fait une place à des représentants autochtones dans les structures et processus gouvernementaux existants qui sont souvent dominés par des allochtones³¹⁹. Le

³¹¹ Zurba et al., supra note 205 à la p 10.

³¹² Canada, Chambre des communes, Standing Committee on Environment and Sustainable Development, 42e lég, 1ère sess, (27 septembre 2016), en ligne : <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/ENVI/Evidence/EV8446035/ENVIEV25-E.PDF>.

³¹³ Zurba et al., supra note 205 à la p 11. Par exemple, il peut s'agir d'ententes de gestion ou de cogestion ou des traités modernes.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ Geneviève Motard, « Regards croisés entre le droit innu et le droit québécois : Territorialités en conflit » (2020) 65:3 RD McGill, à la p 428 [Motard].

³¹⁶ Ibid à la p 428.

³¹⁷ Sébastien Grammond, « La gouvernance territoriale au Québec entre régionalisation et participation des peuples autochtones » (2009) 42 :4 Canadian Journal of Political Science, aux pp 941-942, DOI : <10.1017/S000842390999045X> [Grammond].

³¹⁸ Finegan supra note 179 à la p 11. La notion de cogestion en contexte autochtone fait l'objet d'une importante littérature critique. En effet, de nombreux auteurs ont notamment critiqué la cogestion en raison de la manière dont les institutions ont structurés les rapports de force entre l'État et les peuples autochtones. Voir entre autres : Paul Nadasdy, *Hunters and Bureaucrats : Power, Knowledge, and Aboriginal-State Relations in the Southwest Yukon*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2003; Graham White, « Issues of Independence in Northern Aboriginal-State Co-Management Boards » (2018) 61 :4 Canadian Public Administration, aux pp. 550–571, DOI : <10.1111/capa.12302>.

³¹⁹ Finegan supra note 179 à la p 11.

transfert de pouvoir doit également se faire du côté des savoirs autochtones qui ne peuvent être simplement extraits des porteuses et porteurs de connaissances autochtones afin d'être appropriés par les organisations étatiques de gestion des ressources³²⁰. La notion de cogestion, comme modèle de partage du pouvoir entre les institutions étatiques et autochtones, mériterait sa propre analyse au prisme de la justice environnementale dans le cadre d'autres recherches. Troisièmement, le manque de loi reconnaissant les aires protégées dirigées par les communautés autochtones ainsi que le manque de ressources financières qui va avec cette reconnaissance pose problème³²¹. « Even with official support from the state, those and other legislations, policies, and programs can also create additional challenges, particularly if they do not reflect Indigenous Peoples' views of their Rights and responsibilities to Territory.³²² »

En bref, un changement de paradigme dans le monde de la conservation a permis de remettre en question la vision des aires protégées comme des cloches de verre excluant les peuples autochtones. Toutefois, encore beaucoup de travail reste à accomplir pour assurer une réelle gouvernance autochtone des aires protégées. Au Canada, le concept d'aire protégée et de conservation autochtone a émergé afin d'atteindre les nouveaux objectifs d'Aichi et propose un statut qui respecte les droits et responsabilités des peuples autochtones; les places dans un rôle de leadership et ce en s'engageant à long terme dans la conservation de la biodiversité. Plusieurs aires protégées sont gérées ou cogérées par des peuples autochtones sur le territoire canadien; situations découlant de négociations territoriales, de processus d'autodétermination ou de ce nouveau statut d'APCA. Malgré les avantages apportés par ces aires protégées, encore beaucoup d'obstacles se font ressentir tant du côté des gouvernements encore réticents à transférer leurs pouvoirs et à financer ces projets que dans l'imaginaire canadien où les paradigmes occidentaux de nature sauvage sont bien ancrés. Au Québec, la réforme de la LCPN, qui a débuté en 2019, a donné l'opportunité aux peuples autochtones de réclamer l'inclusion dans la législation provinciale de ce nouveau concept d'APCA. La prochaine section de ce chapitre analysera la situation québécoise des aires protégées en lien avec les peuples autochtones ainsi que le cadre légal applicable.

³²⁰ Zurba et al., supra note 205 à la p 11; Finegan supra note 179 à la p 11.

³²¹ Tran, Ban et Bhattacharyya, supra note 4 à la p 9.

³²² Ibid.

2.3 Aires protégées et peuples autochtones au Québec : mise en contexte et cadre légal

Dans cette troisième section du chapitre, on s'intéresse à la situation de la conservation autochtone au Québec ainsi qu'aux différents cadres légaux pertinents aux fins de ce mémoire. En premier lieu, nous présenterons un rapide tour d'horizon de la situation actuelle concernant les aires protégées et les peuples autochtones au Québec (2.3.1). En second lieu, nous nous attarderons aux obligations légales de la province envers les peuples autochtones découlant de la constitution canadienne, ainsi que de ses engagements internationaux (2.3.2). Pour terminer, nous présenterons le cadre légal des aires protégées au Québec applicable avant la réforme de la LCPN en 2021 (2.3.3).

2.3.1 Mise en contexte : les aires protégées et les communautés autochtones au Québec

Cette sous-section propose un survol non exhaustif des initiatives autochtones concernant les aires protégées au Québec. Pour débiter, les seules aires protégées gérées selon un modèle de cogestion entre allochtone et autochtone sont trois parcs nationaux au Nunavik, soit Pingualuit, Kuururjuaq et Tursujuq, qui sont gérés par la société Parcs Nunavik³²³. Ces aires protégées tombent dans le domaine d'application de la *Loi sur les parcs*³²⁴. Outre ces parcs, deux aires protégées permettent une certaine gestion autochtone du territoire conservé par un processus de délégation de pouvoirs. Premièrement, la Première Nation des Innus d'Essipit s'est vue déléguée, en 2021, certains pouvoirs relatifs à plusieurs activités de gestion, d'éducation et de mise en valeur de la réserve de biodiversité Akumunan et ce accompagné d'un financement provincial de 300 000\$ sur deux ans³²⁵. Cette réserve de biodiversité se situe principalement dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean³²⁶. Deuxièmement, une entente de deux ans a été signée entre la communauté innue de Pessamit et le gouvernement provincial en 2020 – renouvelée en 2022 – afin que des patrouilleurs Innus assurent la surveillance des Monts Groulx dans la réserve de biodiversité Uapishka

³²³ Nunavik Parks, "Parcs", en ligne : <https://www.nunavikparks.ca/fr/parcs> [Nunavik Parks]; Véronique Antomarchi, Fabienne Joliet et Laine Chanteloup, « Les parcs nationaux du Nunavik : une offre touristique au service des sociétés autochtones ? » (2021) Espace populations sociétés, au para 30, en ligne : <<http://journals.openedition.org/eps/10760>> [Antomarchi, Joliet et Chanteloup]; voir aussi : Grammond, supra note 317.

³²⁴ Loi sur les parcs, RLRQ c P-9.

³²⁵ Conseil de la Première Nation Innus Essipit, « Akumunan Un projet au cœur du Nitassinan d'Essipit », en ligne : <http://innu-essipit.com/essipit/akumunan.php> [Conseil de la Première Nation Innus Essipit, « Akumunan »]; Nature Québec, « L'Après-2020 des aires protégées » (5 octobre 2021) en ligne : <https://naturequebec.org/lapres-2020-des-aires-protegees/> [Nature Québec]; Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, communiqué, « Québec accorde 300 000 \$ à la Première Nation des Innus Essipit pour la conservation et la mise en valeur de la réserve de biodiversité Akumunan » (2 mars 2022), en ligne : Site officiel du gouvernement du Québec <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/quebec-accorde-300-000-a-la-premiere-nation-des-innus-essipit-pour-la-conservation-et-la-mise-en-valeur-de-la-reserve-de-biodiversite-akumunan-38320> [MELCC, « Québec accorde 300 000 \$ à Essipit »].

³²⁶ MELCC, « Québec accorde 300 000 \$ à Essipit », supra note 325.

(Côte-Nord)³²⁷. Soulignons également que la Station Uapishka, entreprise fondée en réponse au plan de gestion de cette même réserve, est cogérée par le Conseil des Innus de Pessamit et la Réserve mondiale de la biosphère Manicouagan-Uapishka³²⁸. La Station vise l'écotourisme, l'occupation innue du territoire et la recherche scientifique³²⁹.

Plusieurs autres communautés et nations autochtones, soucieuses de protéger la biodiversité et leur culture et de récupérer un certain contrôle politique sur le territoire, réclament depuis des années que soient établies des aires protégées leur permettant d'exercer leur autodétermination sur des parties de leurs territoires ancestraux. Par exemple, la Première Nation des Innu d'Ekuanitshit réclame une aire protégée pour la Mutehekau Shipu (rivière Magpie, Côte-Nord)³³⁰, la Nation Huronne-wendat propose depuis 2010 l'aire protégée Ya'nienhohndeh (Région de la Capitale-Nationale)³³¹; la Nation Atikamekw demande entre autres l'établissement d'une aire protégée atikamekw sur l'ensemble de la superficie de Masko Cimakanic Aski (Mauricie)³³². Dans tous ces cas, les communautés autochtones sont affectées directement par les décisions concernant la conservation de la biodiversité et subissent de manière directe les effets de l'exploitation industrielle sur le territoire qu'elles occupent.

Un premier projet d'aire protégée autochtone a été déposé au gouvernement Legault par la communauté innue de Pessamit sur le territoire du Pipmuakan. Cela a été fait en novembre 2020, avant même

³²⁷ Charlotte Paquet, « Monts Groulx : des agents territoriaux de Pessamit pour au moins deux hivers » Le Manic (3 novembre 2020), en ligne : <https://www.lemanic.ca/2020/11/03/monts-groulx-des-agents-territoriaux-de-pessamit-pour-au-moins-deux-hivers/> [Paquet]; Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, communiqué, « Plan Nature 2030 - Québec prévoit un investissement historique de 23 M\$ pour soutenir les initiatives autochtones en matière de biodiversité » (10 décembre 2022), en ligne : CISION <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/plan-nature-2030-quebec-prevoit-un-investissement-historique-de-23-m-pour-soutenir-les-initiatives-autochtones-en-matiere-de-biodiversite-851186768.html> [MELCC, « Plan nature 2030 »].

³²⁸ Station Uapishka, « En bref », en ligne : <https://www.stationuapishka.com/a-propos> [Station Uapishka].

³²⁹ Ibid.

³³⁰ SNAP Québec, « L'Alliance Mutehekau Shipu réclame la protection de la rivière Magpie d'ici la fin de l'année » 6 octobre 2020, en ligne : <https://snapquebec.org/alliance-mutehekau-shipu-reclame-la-protection-de-la-riviere-magpie-dici-la-fin-de-lannee/>.

³³¹ Bureau du Nionwentsio, « Aire protégée Ya'nienhohndeh », en ligne : <<https://wendake.ca/wpcontent/uploads/2020/01/yanienhohndeh.pdf>>.

³³² Conseil de la Nation Atikamekw, « Annexe E : Mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw déposé lors des audiences publiques du BAPE sur les Projets de douze réserves de biodiversité et d'une réserve aquatique dans la région de la Mauricie en 2019 » à la p 14, en annexe de Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 [Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E]. Voir aussi : Canadian Environmental Association, "Protecting lands and waters: Advancing indigenous rights through indigenous protected and conserved areas, A Comprehensive Guide for Indigenous Nations, Communities and Non-Governmental Organizations in Ontario" (2022) à la p 32, en ligne : https://cela.ca/wp-content/uploads/2022/06/Full_Report_and_Toolkit.pdf [Canadian Environmental Association]; Arqviilit, "Arqviilit Indigenous Protected and Conserved Area", en ligne : <<https://arqviilit.ca>>.

l'adoption de la réforme de la *Loi sur la conservation du patrimoine nature*³³³. Il s'agissait alors d'une proposition innovante ayant comme objectif de protéger la culture innue et d'agir en vue de la réconciliation entre les peuples³³⁴. En effet, le territoire du Pipmuakan est d'une importance capitale pour la pratique des activités traditionnelles innues, pour la transmission des savoirs et de la langue innue, ainsi que pour la protection du caribou forestier, espèce en péril et animal sacré pour les Innus³³⁵. L'exploitation forestière a déjà altéré significativement le territoire du Pipmuakan ce qui justifie l'urgence d'agir pour sa conservation³³⁶. Malheureusement, le projet n'a pas été sélectionné pour l'atteinte des cibles de 2020, mais les acteurs impliqués continuent de faire pression pour son établissement³³⁷. Nous verrons dans les deux prochaines sous-sections le cadre légal pertinent afin d'analyser les intersections entre les aires protégées et les peuples autochtones au Québec, en débutant par les obligations constitutionnelles et internationales de la province envers ces derniers.

2.3.2 Obligations constitutionnelles envers les peuples autochtones

Comme l'affirment Kyle Artelle et ses coauteurs et coautrices, les futurs projets de conservation qui ne tiennent pas compte de l'autorité, des droits et des titres ancestraux des communautés autochtones concernées et qui ne favorisent pas leur participation et leur leadership, iront non seulement à l'encontre de l'éthique, mais seront également, d'un point de vue légal, de plus en plus difficiles à réaliser à travers le Canada³³⁸. En effet, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*³³⁹, ainsi que plusieurs jugements de la Cour suprême rendus dans les dernières décennies sont venus protéger les titres et les droits ancestraux des peuples autochtones, ainsi que définir les exigences de consultation de la Couronne à leur égard³⁴⁰.

³³³ Conseil des Innus de Pessamit, communiqué, « Ensemble vers une aire protégée autochtone au Pipmuakan : le Conseil des Innus de Pessamit dévoile son projet au public » (31 mars 2021), en ligne : CISION <https://www.newswire.ca/news-releases/ensemble-vers-une-aire-protegee-autochtone-au-pipmuakan-le-conseil-des-innus-de-pessamit-devoile-son-projet-au-public-888755970.html> [Conseil des Innus de Pessamit].

³³⁴ Ibid.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Ibid.

³³⁷ Nature Québec, supra note 325.

³³⁸ Artelle et al., supra note 257 à la p 2.

³³⁹ Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11 [LC 1982]

³⁴⁰ Voir entre autres: Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique, [1973] RCS 313; R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 107; R. c. Adams, [1996] 3 R.C.S. 101; R. c. Côté, [1996] 3 R.C.S. 139 [R. c. Côté]; R. v. Gladstone, [1996] 2 S.C.R. 723; R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507; Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010; Nation Haïda c. C.-B. (Ministre Des Forêts), [2004] 3 R.C.S. 511 [Haïda], Tsilhqot'in, supra note 210. Il est à noter que des changements dans l'interprétation que fait la Cour suprême de l'article 35 LC 1982 sont possiblement à prévoir dans les prochaines années compte tenu de la décision de la Cour d'appel du Québec concernant la Loi C-92 ainsi que les demandes d'appel à la Cour suprême qui ont suivi la décision. Voir à ce sujet : Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, 2022 QCCA 185; Services Autochtones Canada, communiqué, « Le gouvernement du Canada fait appel de l'avis de la Cour d'appel du Québec relativement à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières

L'établissement d'aires protégées doit désormais prendre en considération les obligations juridiques de l'État envers les Premiers Peuples³⁴¹. Entre autres, la participation des peuples autochtones dans les décisions concernant leurs territoires ancestraux – tel l'établissement d'aires protégées – est balisée par la décision *Nation Haïda* de la Cour suprême. Cette décision détermine l'obligation pour l'État de consulter et d'accommoder les peuples autochtones concernant l'exploitation des territoires sur lesquelles ils ont de potentiels droits ancestraux³⁴². Cette obligation « force l'État à partager son pouvoir décisionnel et à accorder une voix particulière aux Autochtones³⁴³ ». Toutefois, il est important de noter que cette obligation ne s'applique pas au processus législatif en vertu de l'arrêt *Mikisew* rendu par la Cour Suprême en 2018³⁴⁴. De surcroît, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA), signée et incorporée au droit fédéral canadien par l'entremise d'une loi de mise en œuvre, affirme également les droits territoriaux des peuples autochtones³⁴⁵. Toutefois, cette loi de mise en œuvre ne vise pas la mise en compatibilité du droit provincial. Qui plus est, bien que le Québec a reconnu les principes généraux issus de cette déclaration³⁴⁶, il ne s'est pas pour l'instant engagé dans sa mise en œuvre.

Malgré ses différentes obligations constitutionnelles envers les peuples autochtones, nous pouvons constater des limites quant à leur application réelle par l'État québécois lors de l'établissement d'aires protégées sur les territoires ancestraux autochtones³⁴⁷.

Although it is the experience of the authors and colleagues that Indigenous sovereignty continues to be insufficiently addressed in land use decisions by Canadian and provincial governments, the depth of obligations already described in existing laws, and the increasing number of cases affirming the deeper ramifications of inherent rights and title, highlight the strength of the imperative to address these quickly from a legal, let alone ethical, perspective.³⁴⁸

Nations, des Inuits et des Métis » (14 mars 2022), en ligne : <https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/nouvelles/2022/03/le-gouvernement-du-canada-fait-appel-de-lavis-de-la-cour-dappel-du-quebec-relativement-a-la-loi-concernant-les-enfants-les-jeunes-et-les-familles-d.html>.

³⁴¹ Artelle et al., supra note 257 à la p 2.

³⁴² Haïda, supra note 340; Grammond, supra note 317 à la p 948.

³⁴³ Grammond, supra note 317 à la p 949.

³⁴⁴ *Mikisew Cree First Nation c. Canada* (Gouverneur général en conseil), [2018] 2 RCS 765 [Mikisew].

³⁴⁵ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Rés AG 295, UNGAOR, 61e Sess, Supp no 49, Doc NU A/RES/61/295 46 ILM 1013 (2007). Voir entre autres les articles 25, 26, 29 et 32.

³⁴⁶ Québec, Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, 42e lég, 1ere sess, Vol 45 n° 68 (8 octobre 2019), en ligne : https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20191008/254021.html?appelant=MC#_Toc21534834; Guy Bois, « Droits des Autochtones : les craintes du Québec » Radio-Canada Espaces autochtones (31 octobre 2019), en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1369931/declaration-nations-unies-autochtones-quebec-colombie-britannique>.

³⁴⁷ Par exemple, les consultations avec les peuples autochtones lors de l'établissement d'aires protégées ne se fait pas en amont du processus, ni de manière distincte. Les communautés autochtones sont consultées par le BAPE au même titre que tous les acteurs de la société civile, alors que leurs droits ancestraux leur confère un statut particulier. Nous développerons sur ces limites dans l'analyse des données de ce mémoire aux chapitres 3 et 4.

³⁴⁸ Artelle et al., supra note 257 à la p 2.

Les initiatives de conservation, tout comme les activités extractives autorisées par l'État, y compris l'État québécois, se doivent de respecter l'article 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 au risque de faire face à des contestations judiciaires³⁴⁹. Ces obligations constitutionnelles pèsent dans la balance afin de reconnaître les aires protégées et de conservation autochtone³⁵⁰. Nous verrons dans la prochaine sous-section le cadre légal québécois concernant la conservation de la biodiversité.

2.3.3 Cadre légal québécois concernant les aires protégées avant 2021

Avant de s'attarder spécifiquement au cadre légal concernant la conservation, il est important de souligner que le gouvernement provincial québécois détient la compétence pour légiférer sur les terres publiques en vertu de l'article 92(5) et 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*³⁵¹. Les législations fédérales concernant les aires protégées ne s'appliquent donc pas de facto sur le territoire québécois. De plus, la propriété publique du territoire accorde à l'État québécois la responsabilité de gérer celui-ci selon les intérêts de l'ensemble de la population³⁵².

Le cadre légal québécois encadrant les aires protégées comporte deux législations principales, soit la *Loi sur les Parcs* et la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* qui protègent toutes deux différentes catégories d'aires protégées. C'est en 1977 que le gouvernement du Québec adopte la *Loi sur les parcs* lui permettant d'établir des parcs de conservation et de récréation dans lesquels est interdite l'exploitation des ressources³⁵³. C'est par cette loi que les premières aires protégées correspondant aux critères de l'UICN ont été créées au Québec³⁵⁴. En 1979, le parc du Mont-Oford voit le jour, suivi des parcs du Mont-Tremblant, de la Gaspésie, de la Jacques-Cartier et des Grands-Jardins en 1981³⁵⁵. En 1999, la gestion de ce réseau fut confiée à la Société des établissements de plein air du Québec³⁵⁶. En 2001, la *Loi sur les parcs* fut modifiée afin d'accorder la gestion des parcs nationaux au nord du 55^e parallèle à la société Parcs

³⁴⁹ Artelle et al., supra note 257 à la p 2; Zurba et al., supra note 205.

³⁵⁰ Faisal Moola and Robin Roth, « Moving beyond colonial conservation models: Indigenous Protected and Conserved Areas offer hope for biodiversity and advancing reconciliation in the Canadian boreal forest » (2019) 27:2 Environ. Rev., à la p 201, en ligne : <https://doi.org/10.1139/er-2018-0091>.

³⁵¹ Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, annexe 11 no 5.

³⁵² Grammond, supra note 317 à la p 942. Toutefois, une exception permet au fédéral d'agir pour la conservation sur des territoires provinciaux ou privés, tel le décret d'urgence prévu à la Loi sur les espèces en péril, LC 2002, ch 29.

³⁵³ SEPAQ, « Mission », en ligne : https://www.sepaq.com/pq/mission.dot?language_id=2 [SEPAQ].

³⁵⁴ Alain Hébert, « Les parcs nationaux du Nunavik et du territoire d'Eeyou Istchee–Baie-James : un nouveau modèle de gouvernance des « parcs habités » » (2012) 31 :1 Téoros, à la p 11, en ligne : <https://doi.org/10.7202/1020705ar> [Hébert].

³⁵⁵ SEPAQ, supra note 353.

³⁵⁶ Hébert, supra note 354 à la p 11.

Nunavik³⁵⁷. C'est ainsi que trois parcs nationaux, Pingualuit, Kuururjuaq et Tursujuq, sont aujourd'hui gérés par la société Parcs Nunavik selon un modèle de cogestion entre autochtones et allochtones³⁵⁸.

La volonté du gouvernement québécois de protéger de plus en plus la biodiversité sur le territoire découle, entre autres, de ses engagements internationaux. En effet, dès l'adoption en 1992 de la *Convention sur la diversité biologique*, le gouvernement québécois s'est déclaré lié par la convention et s'est engagé à la mettre en œuvre sur son territoire³⁵⁹. À cette époque, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature fixe les cibles en matière de conservation du territoire à 10%³⁶⁰. En 2000, le gouvernement québécois adopte la première *Stratégie québécoise sur les aires protégées* dans l'objectif de créer un réseau québécois d'aires protégées qui prévoyait couvrir à l'époque une superficie de 8% du territoire³⁶¹. En 2002, la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* fut adoptée par l'Assemblée nationale afin de mettre en place trois nouveaux statuts d'aires protégées, soit les réserves de biodiversité, les réserves aquatiques et les réserves de paysages humanisés³⁶². De plus, la *Loi sur les réserves écologiques* et la *Loi sur les réserves naturelles en milieu privé* furent intégrées à la LCPN³⁶³. L'objectif de la LCPN est « de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité du patrimoine naturel du Québec³⁶⁴ ». À partir de l'adoption de la LCPN en 2002 et ce jusqu'en 2021, il existe au Québec cinq différents statuts d'aires protégées qui sont définis dans le tableau 1³⁶⁵. L'article 2 de la LCPN définit une aire protégée comme « un territoire, en milieu terrestre ou aquatique, géographiquement délimité, dont l'encadrement juridique et l'administration visent spécifiquement à assurer la protection et le maintien de la diversité biologique et des ressources naturelles et culturelles associées³⁶⁶ ». Afin d'atteindre leurs engagements internationaux, le gouvernement québécois s'assure que les différentes aires protégées qu'il reconnaît

³⁵⁷Antomarchi, Joliet et Chanteloup, supra note 323.

³⁵⁸ Nunavik Parks, supra note 323; Antomarchi, Joliet et Chanteloup, supra note 323 au para 30. voir aussi Grammond, supra note 317.

³⁵⁹ MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6.

³⁶⁰ Union mondiale pour la nature, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Fonds mondial pour la nature, « Sauver la planète. Stratégie pour l'avenir de la vie » (1991) Gland, Suisse, à la p 198, en ligne : <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/cfe-003-fr.pdf>.

³⁶¹ Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, « Les aires protégées au Québec », en ligne : https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/aires_quebec.htm.

³⁶² MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6 à la p viii.

³⁶³ Ibid à la p viii.

³⁶⁴ Ibid à la p 2.

³⁶⁵ Ibid à la p 4.

³⁶⁶ LCPN 2020, supra note 139 art. 2. Changement après la réforme pour « aire protégée » : une « zone protégée » au sens de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, et tel que cette expression est interprétée par l'Union internationale pour la conservation de la nature, ci-après dénommée « UICN », dans les Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées (2008) » voir LCPN 2022, supra note 12 art. 2.

entrent dans les six catégories reconnues dans les lignes directrices de l’UICN³⁶⁷. Durant la période de 2002 à 2021, malgré l’appel de l’article 8j) de la *Convention sur la diversité biologique* qui commande aux États la reconnaissance, la préservation et le respect des savoirs et pratiques autochtones concernant la conservation, il n’existe pas dans cette loi de statut prenant en compte les particularités de la conservation sur les territoires ancestraux des communautés autochtones. Cela changera à la suite de la réforme de la LCPN de 2019 à 2021 dont le processus sera détaillé dans la prochaine section de ce chapitre.

Tableau 2.1 Statuts d’aires protégées par la LCPN et recensement au Québec en 2019

Reproduit à partir de Québec, Ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Analyse d’impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d’autres dispositions » (2019) Québec, à la p 4.

Statut	Tenure	Description actuelle	Nombre d’aires protégées projetées	Nombre d’aires protégées permanentes	Catégorie de l’UICN ⁽⁴⁾
Réserve écologique⁽¹⁾⁽²⁾	Publique	Aire constituée pour l’une des fins suivantes : 1) Conserver dans leur état naturel, le plus intégralement possible et de manière permanente, des éléments constitutifs de la diversité biologique, notamment par la protection des écosystèmes et des éléments ou processus qui en assurent la dynamique; 2) Réserver des terres à des fins d’étude scientifique ou d’éducation; 3) Sauvegarder les habitats d’espèces fauniques et floristiques menacées ou vulnérables.	3	72	I
Réserve de biodiversité⁽¹⁾	Publique	Aire constituée dans le but de favoriser le maintien de la biodiversité; sont notamment visées les aires constituées pour préserver un monument naturel — une formation physique ou un groupe de telles formations — et celles constituées dans le but d’assurer la représentativité de la diversité biologique des différentes régions naturelles du Québec.	78	10	II
Réserve aquatique⁽¹⁾	Publique	Aire, principalement composée d’eau douce, d’eau salée ou saumâtre, constituée dans le but de protéger un plan ou un cours d’eau, ou une portion de ceux-ci, y compris les milieux humides associés, en raison de la valeur exceptionnelle qu’il présente du point de vue scientifique de la biodiversité ou pour la conservation de la diversité de ses biocénoses ou de ses biotopes.	12	1	II
Réserve naturelle en milieu privé	Privée	Propriété privée reconnue à ce titre en raison de l’intérêt que sa conservation présente sur le plan biologique, écologique, faunique, floristique, géologique, géomorphologique ou paysager.	S.O. ⁽³⁾	240	Variable
Paysage humanisé⁽¹⁾	Publique et/ou privée	Aire constituée à des fins de protection de la biodiversité d’un territoire habité, terrestre ou aquatique, dont le paysage et ses composantes naturelles ont été façonnés au fil du temps par des activités humaines en harmonie avec la nature et présentent des qualités intrinsèques remarquables dont la conservation dépend fortement de la poursuite des pratiques qui en sont à l’origine.	0	0	V

(1) Ce statut inclut des statuts projetés et permanents.

(2) Ce statut est le plus restrictif. Il est interdit à toute personne de se trouver sur ce territoire, sans avoir obtenu au préalable une autorisation du ministre.

(3) Sans objet.

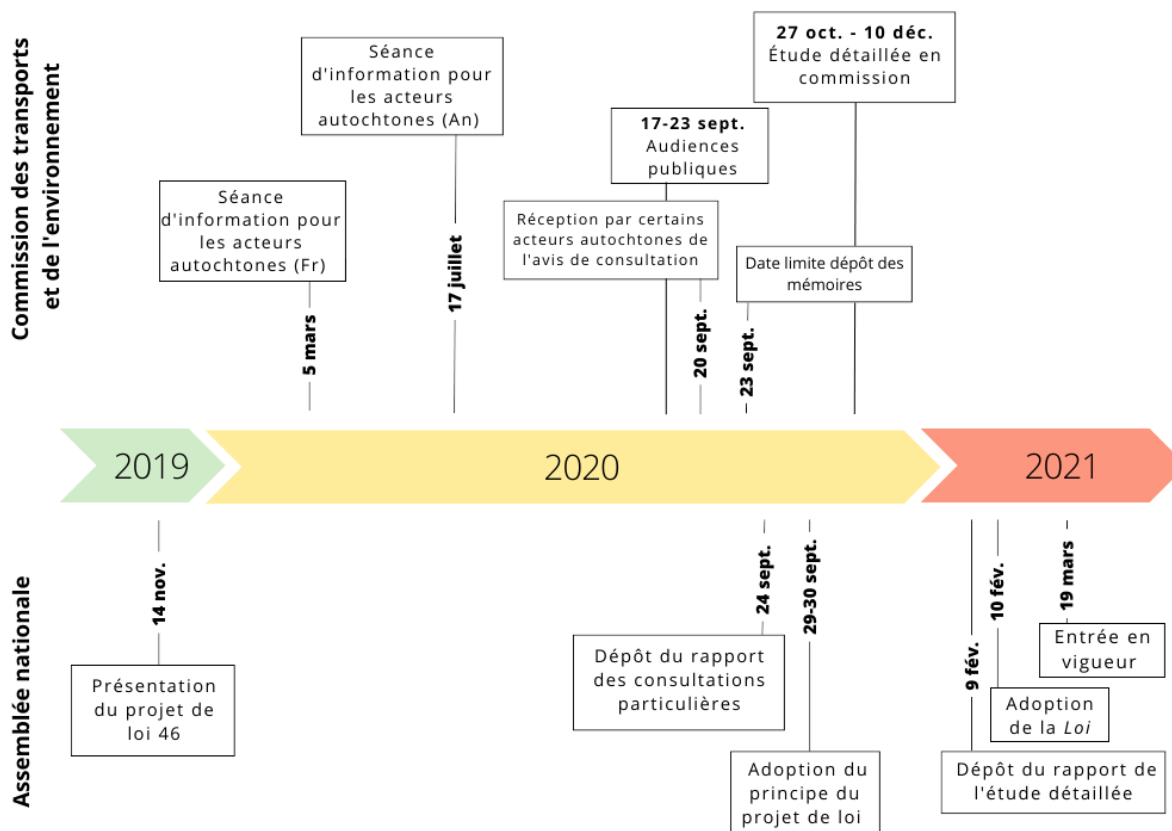
(4) Il s’agit des catégories les plus probables, mais cela n’exclut pas les autres catégories.

³⁶⁷ Dudley, supra note 239; Ministère de l’Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, « Registre des aires protégées au Québec », en ligne : https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/registre/.

2.4 Déroulement du processus d'adoption de la Loi modifiant la LCPN au Québec entre 2019 et 2021

Cette dernière section du chapitre nous permettra d'approfondir étape par étape le processus d'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions*³⁶⁸ (ci-après : la « Loi »). Afin de situer les lecteurs, nous survolerons les étapes suivantes : le dépôt initial du projet de loi 46 (2.4.1); les consultations particulières soit le dépôt de mémoires (2.4.2) et les audiences publiques (2.4.3); l'étude détaillée en commission et finalement l'adoption du projet de loi (2.4.4). Évidemment, nous porterons une attention particulière à la participation et aux demandes des acteurs autochtones dans ce processus. Nous n'irons toutefois pas dans tous les détails puisque l'analyse qui sera présentée dans les prochains chapitres s'attardera davantage à toutes ses étapes.

Figure 2.1 Ligne du temps illustrant les étapes du processus de réforme de la LCPN



³⁶⁸ Loi modifiant la LCPN, supra note 141.

2.4.1 Dépôt initial du projet de loi 46

Le Québec visait l'atteinte en 2020 des nouveaux objectifs internationaux concernant les aires protégées, soit de 17% en milieu terrestre et 10% en milieu marin³⁶⁹. C'est dans le but d'atteindre ses objectifs et les objectifs futurs qui s'annoncent encore plus ambitieux que le projet de loi 46 modifiant la LCPN a été présenté le 14 novembre 2019 par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, Monsieur Benoit Charette³⁷⁰. Par ce projet de loi, le gouvernement souhaitait également répondre aux demandes des acteurs impliqués dans le milieu de la conservation³⁷¹. Les modifications proposées à la LCPN visent principalement trois objectifs³⁷². Premièrement, le projet de loi vise l'accélération du processus de création d'aires protégées par l'élaboration d'un processus plus efficace permettant au Québec d'assurer la conservation de la diversité biologique et d'améliorer son réseau d'aires protégées³⁷³. Pour ce faire, le projet de loi visait principalement « l'allègement du processus administratif et légal de création d'aires protégées³⁷⁴ », et ce par « la réduction des délais et de la charge administrative relatifs aux différents processus de création d'aires protégées³⁷⁵ ». Deuxièmement, le projet de loi vise à « élargir l'éventail d'outils de protection des milieux naturels³⁷⁶ », entre autres, par l'ajout de deux nouveaux statuts d'aires protégées : la réserve marine, qui vient remplacer le statut de réserve aquatique, et l'aire protégée d'utilisation durable³⁷⁷. Ces nouvelles catégories, définies dans le tableau 2, permettront, selon le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC)³⁷⁸, plus d'efficacité et de flexibilité au cadre légal de la LCPN³⁷⁹. Le projet de loi dans sa forme initiale ne prévoit pas de statut particulier d'aire protégée pour les communautés autochtones.

³⁶⁹ Secrétariat CBD, supra note 6; MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6 à la p 1; Le gouvernement québécois a déclaré avoir atteint cet objectif en décembre 2020. Voir : MELCC, « Québec respecte son engagement », supra note 6.

³⁷⁰ MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6 à la p 3; MELCC, « Loi sur la conservation du patrimoine naturel », supra note 7. Les nouvelles cibles internationales sont de 30% d'ici 2030 à la suite de la COP15. Voir à ce sujet : ONU Programme pour l'environnement, « La COP15 se termine par un accord historique sur la biodiversité », 20 décembre 2022, en ligne : <https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/la-cop15-se-terme-par-un-accord-historique-sur-la-biodiversite> [ONU « COP15 »].

³⁷¹ MELCC, « Les consultations particulières », supra note 10.

³⁷² Ibid.

³⁷³ MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6 à la p 5.

³⁷⁴ Ibid à la p viii.

³⁷⁵ Ibid à la p viii.

³⁷⁶ MELCC, « Les consultations particulières », supra note 10.

³⁷⁷ MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6 à la p viii. Le projet de loi propose également l'introduction d'un registre d' « autres mesures de conservation efficaces ».

³⁷⁸ Depuis 2022, le Ministère de l'Environnement et de la lutte contre les changements climatiques (MELCC) est devenu le Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). Pour les fins de ce mémoire, nous conserverons l'appellation en vigueur préalablement à 2022 puisque le processus ici décrit se déroule avant ce changement de nom.

³⁷⁹ MELCC, « Analyse d'impact », supra note 6 à la p viii.

Toutefois, le dernier objectif poursuivi par le gouvernement était pourtant de favoriser l'implication « des citoyens et communautés autochtones dans la création et la gestion des aires protégées³⁸⁰ ».

Tableau 2.2 Nouveaux statuts d'aires protégées proposés dans la première version du projet de loi modifiant la LCPN en 2019

Reproduit à partir de Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, « Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (2019) Québec, à la p 12.

Statut proposé	Définition ⁽¹⁾	Catégorie de l'UICN
Réserve marine	Une aire protégée constituée à des fins de protection des milieux d'eau salée ou saumâtre et, le cas échéant, les zones terrestres et humides qui y sont associées en raison de l'intérêt de leurs caractéristiques biophysiques et en vue de contribuer à la protection d'échantillons représentatifs de la biodiversité marine.	II, III, IV ou VI ⁽¹⁾⁽²⁾
Aire protégée d'utilisation durable	Une aire protégée constituée à des fins de protection des écosystèmes et des habitats, ainsi que d'autres éléments du patrimoine naturel et culturel qui y sont associés. Elle permet une utilisation modérée et durable des ressources naturelles, et ce, de manière compatible avec les objectifs de conservation de la nature.	VI

(1) Il s'agit des propositions de définitions fournies par le MELCC en date du 27 août 2019.

(2) Il s'agit des catégories les plus probables, mais cela n'exclut pas les autres catégories.

2.4.2 Consultations particulières – Dépôt de mémoires

Lors de la présentation du projet de loi 46 à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2019, il fut décidé que des consultations particulières auraient lieu³⁸¹. Les audiences en consultations particulières sont limitées aux personnes et groupes invités par les députés membres de la commission, en l'espèce la Commission des transports et de l'environnement³⁸². À la suite d'une telle invitation, ses personnes peuvent soumettre un mémoire et/ou s'exprimer verbalement devant les membres de la commission³⁸³. Toutefois, toute personne ou groupe peut déposer un mémoire à la commission sans qu'une invitation ne soit nécessaire³⁸⁴.

³⁸⁰ MELCC, « Les consultations particulières », supra note 10.

³⁸¹ Québec, Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, 42e lég, 1ere sess, Vol 45 n° 82 (14 novembre 2019), en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20191114/257621.html#_Toc24724341 [Journal des débats 14 novembre 2019].

³⁸² Assemblée nationale du Québec, Guide du témoin, Consultation publique en commission parlementaire (avril 2020) à la p 2 [Guide témoin].

³⁸³ Guide témoin, supra note 382 à la p 2; L'Assemblée nationale du Québec, « Participer à une consultation publique », en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/participer-consultation-publique/index.html>.

³⁸⁴ Guide témoin, supra note 382 à la p 2.

C'est ainsi qu'à l'automne 2020, dans le cadre de consultations particulières concernant cette réforme de la LCPN, plusieurs acteurs autochtones ont déposé des mémoires qui soulignaient entre autres l'importance d'ajouter au projet de loi une autre catégorie : celle d'aire protégée et de conservation autochtone. En effet, les mémoires de L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et l'Institut de développement durable des Premières Nations (APNQL-IDDPNQL), du Mohawk Council of Kahnawà:ke, du Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, du Conseil Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam, du Conseil de la Première Nation des Innus d'Essipit, de la Première Nation de Kebaowek, du groupe UAPASHKUSS, du Conseil de la Nation Atikamekw, et Kitigan Zibi Anishinabeg présentaient tous leur volonté d'inclure au projet de loi ce concept d'APCA en faisant référence à la définition du Cercle Autochtone d'Experts ou un concept équivalent³⁸⁵. Les mémoires des autres acteurs autochtones, soit ceux de la Nation Huronne-Wendat, de l'Administration régionale Kativik, de la Nation Naskapi de Kawawachikamach et du Comité consultatif de l'environnement Kativik réclamaient également l'implication autochtone dans la création et la gestion des aires protégées sans toutefois réclamer l'ajout d'un nouveau statut spécifique pour les peuples autochtones tel l'APCA ³⁸⁶. Plusieurs groupes environnementaux appuyaient également cette idée dans leurs mémoires respectifs, soit la Société pour la nature et les parcs du Canada Section Québec, Nature Québec et le Centre québécois du droit de l'environnement³⁸⁷. D'autres acteurs ont également présenté des mémoires à l'occasion de la réforme de la LCPN, soit principalement des municipalités, des professeurs et des représentants de diverses industries, sans toutefois proposer l'intégration d'un nouveau statut d'aires protégées autochtone à la *Loi*.

2.4.3 Consultations particulières – Audiences publiques

Les audiences publiques ont eu lieu du 17 au 23 septembre 2020 ³⁸⁸. Uniquement quatre acteurs autochtones sur les treize ayant déposé un mémoire ont été conviés aux consultations particulières. Il s'agit de l'APNQL-IDDPNQL, du Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James, du Comité

³⁸⁵ APNQL-IDDPNQL mémoire, supra note 144; Kahnawà:ke mémoire, supra note 148; CCEBJ mémoire, supra note 147 à la p 5; ITUM Mémoire, supra note 15; Essipit mémoire, supra note 146; Conseil de la Nation Atikamekw mémoire, supra note 155; Kitigan Zibi mémoire, supra note 157; Kebaowek mémoire, supra note 149; Uapashkuss mémoire, supra note 152 à la p 65. Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw est le seul à utiliser le terme plus d' « aire protégée autochtone » qu'ils veulent plus englobant.

³⁸⁶ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154; Administration régionale Kativik mémoire, supra note 150; CCEK mémoire, supra note 151; Kawawachikamach mémoire, supra note 156.

³⁸⁷ Société pour la nature et les parcs du Canada Section Québec, « Mémoire Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 46 » (22 septembre 2020), à la p 51; Nature Québec, « Mémoire de nature québec concernant le projet de Loi n°46 » (17 septembre 2020), à la p 7; Centre québécois du droit de l'environnement, « Consultation sur le projet de loi 46 Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (15 septembre 2020), à la p 4.

³⁸⁸ Assemblée nationale, « Consultations particulières », supra note 159.

consultatif de l'environnement de Kativik et du Conseil Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-Utenam³⁸⁹. Toutefois, la communauté de Uashat mak Mani-Utenam n'avait pas été initialement conviée aux audiences des consultations particulières. Ce n'est qu'à la suite de l'envoi de deux lettres au ministre Charrette, qu'elle a reçu une invitation, qui intervient seulement deux jours avant la tenue des consultations³⁹⁰. Le mémoire déposé par la communauté mentionne l'importance de son implication dans la rédaction et l'adoption de ce projet de loi qui touche directement ses droits, intérêts et responsabilités envers le territoire traditionnel de la communauté³⁹¹.

2.4.4 Étude détaillée en commission et adoption de la Loi

À la suite des consultations particulières, le principe du projet de loi fut adopté par l'Assemblée nationale le 30 septembre 2020 à 120 voix contre une³⁹². L'étape de l'étude détaillée par la Commission des transports et de l'environnement a ainsi pu être amorcée le 27 octobre 2020 et s'est conclue le 10 décembre 2020³⁹³. Cette étape permet au ministre et aux députés membres de la commission de proposer des amendements et des sous-amendements au projet de loi initial, entre autres pour prendre en compte les commentaires reçus lors des consultations particulières. C'est ainsi que le ministre Charrette est venu proposer l'ajout d'un nouveau statut « d'aire protégée d'initiative autochtone » à la LCPN³⁹⁴.

À la suite de la tenue des consultations particulières et de l'étude détaillée en commission, la *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions*³⁹⁵ est adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec le 10 février 2021³⁹⁶. Pour débiter, cette *Loi* prévoit désormais que son interprétation doit se faire de manière compatible avec l'obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones³⁹⁷. De plus, elle vient effectivement ajouter les catégories d'aires protégées

³⁸⁹ APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; ITUM Audience, supra note 161. Je rappelle que le comité consultatif de l'environnement de Kativik, et le comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James ont participé aux audiences du 23 septembre 2020 avec l'ITUM.

³⁹⁰ ITUM mémoire, supra note 15 à la p 5.

³⁹¹ ITUM mémoire, supra note 15 à la p 5.

³⁹² Québec, Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, 42e lég, 1ère sess, Vol 45 No 128 (30 septembre 2020), en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20200930/277743.html> [Journal des débats 30 septembre 2020] Guy Ouellette, député de Chomedey, siégeant alors comme indépendant, vote contre.

³⁹³ Assemblée nationale, « Projet de loi n° 46 », supra note 138.

³⁹⁴ Québec, Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement, 42e lég, 1ère sess, Vol. 45 No 93 (8 décembre 2020), en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-201208.html> [Étude détaillée 8 décembre]

³⁹⁵ Loi modifiant la LCPN, supra note 141.

³⁹⁶ Québec, Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, 42e lég, 1ère sess, Vol 45 n° 161 (10 février 2021), en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20210210/289491.html> [Journal des débats 10 février 2021].

³⁹⁷ Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5.

d'utilisation durable et les réserves marines prévues initialement, mais également celle des aires protégées d'initiative autochtone³⁹⁸. Ainsi, malgré l'appel de plusieurs acteurs à l'ajout du concept d'APCA, ce dernier n'a pas été retenu dans la version finale de la *Loi*. La réforme de la LCPN inclut plutôt à son article 5 une référence au nouveau concept « d'aires protégées d'initiative autochtone »³⁹⁹, permettant aux communautés autochtones de proposer des territoires qu'elles souhaitent voir désigner à titre d'aires protégées⁴⁰⁰. Cet article favorise également la participation des communautés autochtones à la gestion des aires protégées par une possible délégation de pouvoirs qui reste à la discrétion du ministre⁴⁰¹. La *Loi* prévoit également l'élaboration d'un guide par le ministère, en collaboration avec les nations autochtones, qui fournira éventuellement plus de détail sur la création et la gestion des aires protégées d'initiative autochtone⁴⁰². Ce dernier n'a toujours pas été réalisé à ce jour tout comme le règlement d'application de ce nouveau statut. Les développements quant à ce nouveau statut seront à surveiller dans les prochaines années surtout considérant les nouvelles cibles internationales adoptées en décembre 2022 de 30% d'aires protégées d'ici 2030⁴⁰³.

Les deux prochains chapitres permettront d'analyser au prisme de la justice environnementale en contextes autochtones les différentes étapes du processus législatif présenté ci-dessous. En premier lieu, nous analyserons les requêtes des acteurs autochtones lors des consultations particulières (chapitre 3). Ensuite, nous nous pencherons sur le contenu de la *Loi* en utilisant entre autres les données de l'étude détaillée en commission (chapitre 4).

³⁹⁸ Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5.

³⁹⁹ Ibid.

⁴⁰⁰ Ibid.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² Ibid.

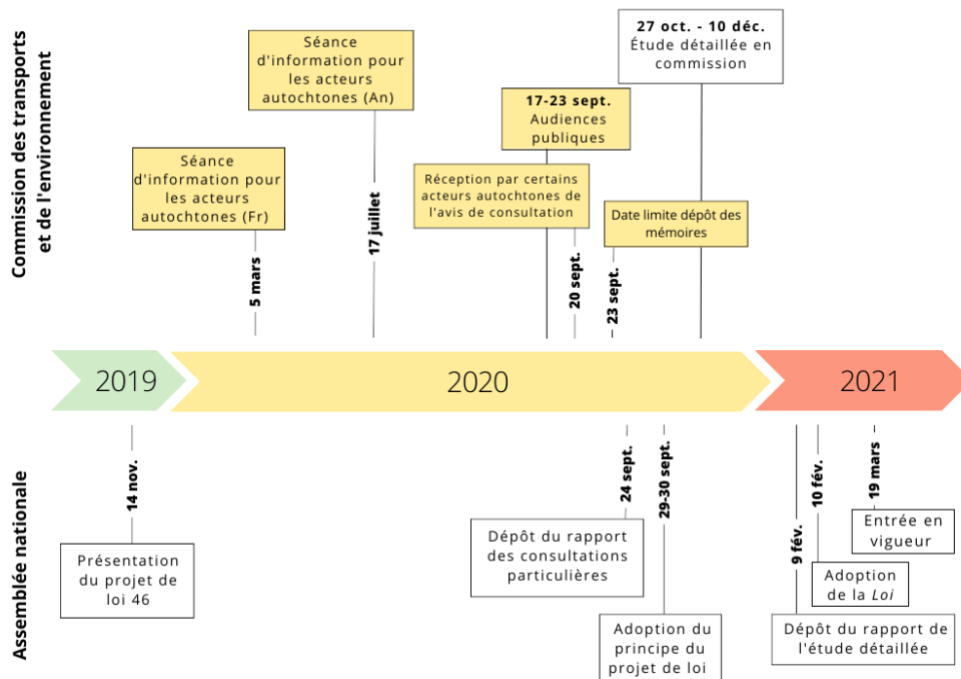
⁴⁰³ ONU « COP 15 », supra note 370.

CHAPITRE 3

ANALYSE DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES : DÉNONCIATIONS ET DEMANDES QUANT AUX INJUSTICES ENVIRONNEMENTALES DÉCOULANT DU PROJET DE LOI 46

Comme expliqué précédemment, l'objectif de ce mémoire est de faire une évaluation au prisme de la justice environnementale en contextes autochtones du processus législatif ayant mené à l'adoption du nouveau statut d'aire protégée d'initiative autochtone, ainsi que des processus de création et de gestion des aires protégées qu'offre ce nouveau statut par l'entremise de la LCPN. Afin d'y parvenir, nous procéderons à une analyse par questionnement analytique en deux temps selon la méthode développée par Paillé et Mucchielli⁴⁰⁴. Ce premier chapitre d'analyse se penchera sur le processus de réforme de la LCPN du dépôt du projet de loi 46 jusqu'aux consultations particulières en s'appuyant sur les mémoires déposés par les acteurs autochtones, ainsi que sur leurs participations aux audiences publiques. Les étapes du processus législatif qui seront étudiées dans ce chapitre sont illustrées, en jeune, dans la figure 3.1.

Figure 3.1 Ligne du temps – Consultations particulières du projet de loi 46



⁴⁰⁴ Paillé et Mucchielli, supra note 20.

Cette première partie de l'analyse se fera en répondant aux questions élaborées dans le canevas investigatif initial⁴⁰⁵ et sera donc divisée en trois parties, soit la justice distributive, la reconnaissance ainsi que la justice procédurale. Pour conclure chacune de ses parties, d'autres questions seront posées en prenant en compte les aspects de la justice environnementale soulevés par les acteurs autochtones eux-mêmes lors des consultations particulières qui refléteront davantage leurs demandes et intérêts. Ces nouvelles questions, formant un canevas investigatif modifié, seront utilisées dans le quatrième chapitre afin d'analyser le nouveau statut d'APIA tel qu'intégré à la version finale de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du patrimoine naturel*. Comme expliqué dans le chapitre précédent, les commentaires et demandes des acteurs autochtones lors des consultations particulières ont pu être pris en compte lors de l'étape suivante du processus législatif, soit l'étude détaillée en commission. C'est lors de cette étape que le ministre Charrette a amendé le projet de loi 46 afin d'y ajouter le statut d'APIA. Les données issues des consultations particulières analysées dans ce chapitre, nous permettront alors de poser de nouvelles questions plus précises, tel que prévu par la méthode d'analyse par questionnaire analytique, afin d'évaluer la *Loi*, et le statut d'APIA qu'elle inclue.

Dans ce chapitre, nous analyserons les données issues des consultations particulières au prisme de la justice environnementale en contextes autochtones. À cette étape du processus, les acteurs autochtones donnaient leurs commentaires sur les aires protégées prévues dans la version antérieure de la LCPN, ainsi que sur le projet de loi 46 déposé en 2019⁴⁰⁶. Nous verrons dans un premier temps que les intérêts des acteurs autochtones sont marginalisés et qu'ils ne peuvent conséquemment jouir des avantages qu'ils souhaiteraient retirer de l'établissement d'aires protégées sur leurs territoires ancestraux (3.1). Dans un second temps, ce constat sera en partie expliqué par le déni de reconnaissance de l'identité et de la culture des peuples autochtones, plus précisément des relations particulières qu'ils entretiennent avec le territoire, ainsi que des conceptions de la conservation qui en découlent (3.2). Finalement, une autre partie de réponse se trouve dans les manquements procéduraux dénoncés par les acteurs autochtones lors des consultations particulières tant au niveau du processus de réforme de la LCPN que dans les processus de création et de gestion des aires protégées (3.3).

⁴⁰⁵ Pour relire le tableau présentant le canevas investigatif initial, voir ce mémoire aux pp 23-24.

⁴⁰⁶ Rappelons ici que la LCPN prévoyait 3 statuts d'aires protégées soit les réserves écologiques, les réserves de biodiversité et les réserves aquatiques. Le projet de loi 46 vient transformer les réserves aquatiques en réserves marines et vient ajouter le statut d'aire protégées d'utilisation durable. Le statut d'aire protégée d'initiative autochtone n'existe pas à cette étape du processus législatif. Quant au concept d'aire protégée et de conservation autochtone, les acteurs autochtones l'utilisent lors des consultations particulières, en tant que solution apportée aux différentes injustices environnementales qu'ils soulèvent.

3.1 Justice distributive

Le mouvement de la justice environnementale s’est historiquement ancré dans les enjeux de distribution inégale des risques environnementaux (changements climatiques, déchets toxiques, etc.), mais également dans les enjeux de distribution inégale des avantages découlant de politiques de protection environnementale (espaces verts, accès à l’eau potable, air propre, etc.)⁴⁰⁷. C’est ce dernier enjeu qui nous intéresse particulièrement afin d’analyser la justice distributive dans le cas des aires protégées. En effet, l’établissement d’aires protégées est généralement conçu comme une bonne politique environnementale qui permet de protéger certains groupes de risques environnementaux. Toutefois, dans le cas des groupes autochtones la création d’aires protégées sur leur territoire ancestral n’est pas suffisante pour atteindre une justice distributive, puisque ces aires ont par le passé servi d’outil de dépossession en leur retirant l’accès à leur territoire ancestral et à ses ressources⁴⁰⁸. Afin d’atteindre la justice distributive, les aires protégées doivent mettre de l’avant les intérêts des communautés autochtones concernées, et ce en favorisant leurs savoirs et traditions juridiques, ainsi que leur autodétermination. Afin d’évaluer l’aspect de la justice distributive, cette section répondra aux questions développées dans le cadre analytique initial, soit : Quels préjudices et avantages découlent de l’établissement d’aires protégées pour les acteurs autochtones impliqués? Quels intérêts sont valorisés et/ou effacés? En l’espèce, il s’agit à cette étape d’analyser les aires protégées en général et non les APCA ou les APIA.

Tableau 3.1 Reproduction du cadre d’analyse et canevas investigatif initial - Justice distributive

<i>Dimension de la justice</i>	<i>Justice environnementale</i>	<i>Justice environnementale en contextes autochtones</i>	<i>Canevas investigatif initial</i>
<i>Justice distributive</i>	Les avantages et les inconvénients des aires protégées sont distribués également entre les communautés autochtones et allochtones.	L’établissement d’aires protégées sur les territoires ancestraux autochtones se fait en favorisant les intérêts et les besoins des peuples autochtones.	Quels préjudices et avantages découlent de l’établissement d’aires protégées pour les acteurs autochtones impliqués? Quels intérêts sont valorisés et/ou effacés?

Après avoir étayé les préjudices (3.1.1) et les avantages (3.1.2) des aires protégées nommés par les acteurs autochtones lors des consultations particulières; nous verrons que le cadre législatif des aires protégées efface les intérêts autochtones et leurs visions de la conservation. Les processus de désignation des aires

⁴⁰⁷ Schlosberg, supra note 18 à la p 56.

⁴⁰⁸ Cercle autochtone d’experts, supra note 13 à la p 28.

protégées ainsi que la prise en considération des besoins des acteurs autochtones dans les plans de gestions de ces aires posent ainsi de nombreux obstacles (3.1.3).

3.1.1 Préjudices causés par les aires protégées du point de vue des acteurs autochtones

Plusieurs acteurs autochtones mentionnent les dommages qu’ont causés par le passé les aires protégées sur le bien-être des peuples autochtones. Entre autres sont mentionnées les dépossession territoriales engendrées par les aires protégées qui leur ont interdit l’accès au territoire et à l’exercice de leurs activités traditionnelles⁴⁰⁹. Le mémoire du Conseil Mohawk de Kahnawà:ke précise que ses dépossession territoriales “can have negative consequences on the exercise of rights, but also on health, socio-economic conditions and impact connection to land from a historical or cultural standpoint.”⁴¹⁰. En effet, des dépossession culturelles et socio-économiques peuvent découler de cette exclusion puisque la perte de leur source principale d’autonomie et de subsistance vient fragiliser leurs modes de vie⁴¹¹. Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw ajoute que « la création d’aires protégées a eu comme conséquence de nous faire disparaître « symboliquement » des territoires. Comme si nous les avions désertés depuis longtemps ou encore que nous ne les avons jamais occupés⁴¹² ». Ces préjudices causés par les aires protégées sont généralement exprimés dans les mémoires des acteurs autochtones comme étant chose du passé. Toutefois, lors des audiences publiques, les représentantes de l’Innu Takuaihan Uashat mak Mani-Utenam (ITUM) font état de craintes actuelles de leurs membres quant à la pratique des activités traditionnelles sur le territoire du lac Walker, situé à 30 km de Port-Cartier, qui pourrait faire l’objet d’une désignation d’aire protégée ou de parc national⁴¹³. Ce projet a été déposé en 2006 par la MRC de Sept-Rivières (Côte-Nord) et appuyé par plusieurs organismes environnementaux⁴¹⁴. Quoique mentionnés par certains acteurs autochtones, ces préjudices causés par les aires protégées ne sont toutefois pas au cœur des préoccupations de ces derniers. Nous verrons dans les prochaines sections que la grande majorité des inquiétudes nommées par les acteurs autochtones concernent principalement la difficulté ou

⁴⁰⁹ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 5; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 aux pp 8-9; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148, ITUM Mémoire, supra note 15 aux pp 6-7; ITUM audiences, supra note 161.

⁴¹⁰ Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Le mémoire de l’ITUM fait également état des dommages culturels, sociaux, spirituels et économiques causé par les aires protégées : ITUM Mémoire supra note 15 à la p 7.

⁴¹¹ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 9.

⁴¹² Ibid à la p 9.

⁴¹³ ITUM audiences, supra note 161; SNAP Québec et Environnement Côte-Nord, « Coalition en soutien au projet de parc national du Lac Walker » (2019) à la p 3, en ligne :< https://www.crecn.org/data/78-crecn/ressources/documents/sys_docs/document_presentation_coalitionpnlw.pdf> [SNAP et Environnement Côte-Nord]

⁴¹⁴ SNAP et Environnement Côte-Nord, supra note 413 à la p 4.

l'impossibilité de profiter des avantages que les aires protégées auraient le potentiel de leur offrir. Ces avantages souhaités seront détaillés dans la prochaine section.

3.1.2 Avantages des aires protégées du point de vue des acteurs autochtones

Les intérêts prioritaires du gouvernement lors de la création d'aires protégées concernent la conservation de la biodiversité et dans une certaine mesure, selon le statut d'aire protégée, le développement économique engendré par le tourisme ou la chasse et la pêche sportive. Pour plusieurs acteurs autochtones impliqués dans le processus de réforme, même si la conservation du territoire et les possibles avantages économiques sont souhaités, d'autres avantages sont encore plus importants. En effet, certains réclament, en plus de la protection de leur territoire, la protection de leur identité et de leur culture, et ce afin d'assurer le bien-être de leurs communautés. Ces autres avantages souhaités comprennent entre autres la sécurisation culturelle par la revitalisation des valeurs et des traditions autochtones, leur autodétermination, ainsi que l'amélioration de la santé de leurs membres⁴¹⁵. Cette section détaillera les possibles avantages environnementaux, identitaires, médicaux, culturels, politiques et économiques que certains acteurs autochtones mettent de l'avant dans leurs participations aux consultations particulières. Il est à noter qu'uniquement deux mémoires discutent de manière substantielle des avantages des aires protégées, soit ceux du Conseil de la Nation Atikamekw et du groupe Uapashkuss, une organisation à but non lucratif qui se définit comme des Gardiens des sites sacrés innus⁴¹⁶. Nous pouvons supposer que ces omissions, dans les mémoires des autres acteurs étudiés, peuvent être dû à l'urgence de dénoncer d'autres problématiques entourant les aires protégées dans un processus de réforme qui inclut mal les acteurs autochtones et leurs intérêts. Les résultats de cette section sont donc limités, à l'exception de l'intérêt de la conservation de la biodiversité qui est mis de l'avant par la majorité des acteurs autochtones.

Conservation de la biodiversité

Plusieurs acteurs autochtones dans leurs mémoires ou leurs audiences publiques nomment l'importance de la conservation de la biodiversité, ainsi que leurs engagements passés quant à la protection du territoire⁴¹⁷. Le groupe Uapashkuss et le Conseil de la Nation Atikamekw énoncent dans leurs mémoires

⁴¹⁵ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1237.

⁴¹⁶ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 64; Uapashkuss, « Notre Mission » en ligne : <https://uapashkuss.com/qui-sommes-nous/>.

⁴¹⁷ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 aux pp 7-8,13 ; Uapashkuss Mémoire, supra note 152 aux pp 67-68; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; ITUM Mémoire supra note 15 aux pp 4-5; Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 2; Kebaowek Mémoire, supra note 149 aux pp 6-7 Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 9; APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160.

les différentes menaces qui guettent la santé de leurs territoires et qui pourraient être évitées par la création d'aires protégées, notamment l'exploitation forestière, les changements climatiques, le développement industriel, les installations hydroélectriques et les baux de villégiatures⁴¹⁸. Le Conseil de la Nation Atikamekw, l'APNQL-IDDPNQL et l'ITUM précisent que la conservation de la biodiversité est un intérêt qu'ils ont en commun avec le reste de la population québécoise ainsi que le gouvernement⁴¹⁹. En effet, les bénéfices de la protection environnementale sur la santé humaine et la réduction des risques liés aux changements climatiques sont vécus par tous les Québécois et Québécoises⁴²⁰.

Bien-être des communautés autochtones

Dans les mémoires du groupe Uapashkuss et du Conseil de la Nation Atikamekw, l'importance de la conservation n'est pas apportée comme un avantage en soi, séparée des considérations humaines, mais plutôt comme intrinsèquement liées au bien-être des communautés autochtones et à la survie de leurs cultures et modes de vie⁴²¹. Par exemple, le groupe Uapashkuss affirme que la destruction du territoire menace d'endommager de manière permanente le chemin de leurs ancêtres et donc d'affecter leurs vies⁴²². Conséquemment, les aires protégées doivent, selon ce groupe, non seulement protéger la nature, mais également permettre la mise en place de programmes qui assurent des bénéfices pour les communautés, ainsi que l'implication active de ses dernières⁴²³. Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw nous informe également à ce sujet : « [L]es membres des communautés s'inquiètent de plus en plus de la santé des écosystèmes qui est essentiels à la préservation de notre souveraineté alimentaire, de notre culture, de notre mémoire collective, de notre vie en forêt, du bien-être de notre communauté et qui est aussi essentiels pour la transmission de notre mode de vie auprès des générations futures⁴²⁴ ». Selon ces acteurs, l'avantage de la conservation du territoire est donc corolaire à d'autres avantages liés au bien-être des communautés. Ces avantages peuvent être classés en deux catégories : la santé des individus et la sécurisation culturelle.

En premier lieu, le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw tisse le lien entre la santé des écosystèmes et la santé des individus, en mettant l'accent sur les perturbations que causent les activités industrielles

⁴¹⁸ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 14; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 2 ; Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 67.

⁴¹⁹ ITUM Mémoire supra note 15 aux pp 9-10; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 16; APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144.

⁴²⁰ ITUM Mémoire supra note 15 aux pp 9-10.

⁴²¹ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 68 ; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 aux pp 2-3.

⁴²² Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 67.

⁴²³ Ibid à la p 68.

⁴²⁴ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 aux pp 2-3.

sur le mode de vie de la Nation, ainsi que le bien-être et la santé mentale des membres de leurs communautés⁴²⁵.

Il y a donc une corrélation forte qui existe entre la dégradation de l'environnement d'un individu et la dégradation de sa santé mentale. Ce syndrome de détresse par rapport à l'écosystème peut amener à comprendre plusieurs troubles pathologiques, vécus dans notre communauté. Ainsi, nous sommes inquiets quant à la consommation de drogues et d'alcool chez nos jeunes. Nous sommes inquiets devant le taux de suicide élevé et devant les dépressions récurrentes qui rendent la vie dans notre communauté difficile.⁴²⁶

Le mémoire de la Nation Atikamekw explique que ces différentes pathologies sont en partie dues au désir d'oublier la perte de leur environnement qui est essentiel à la survie de leur culture⁴²⁷. Les aires protégées ont le potentiel de favoriser la santé mentale des individus des communautés autochtones, surtout lorsqu'elles permettent de protéger et de revitaliser leurs valeurs et traditions. Le groupe Uapashkuss met également l'accent sur les possibilités de guérison et développement de saines habitudes de vies que pourraient soutenir les aires protégées⁴²⁸.

En second lieu, afin d'atteindre le bien-être communautaire, un autre aspect est mis de l'avant par le Conseil de la Nation Atikamekw et le groupe Uapashkuss, soit celui de la sécurisation culturelle⁴²⁹. La destruction de l'environnement a des conséquences sur les possibilités de transmission culturelles pour les communautés autochtones. La Nation Atikamekw invite donc dans son mémoire à la création d'un espace culturel « sécurisé » par l'entremise des aires protégées, « [c]'est-à-dire un espace où y est préservée la qualité environnementale d'un territoire suffisamment vaste afin d'y assurer la survie de notre mode de vie, symbole de notre identité culturelle ⁴³⁰ ». Par exemple, pour leur projet d'aire protégée *Masko Cimakanic Aski*, le Conseil de la Nation Atikamekw désire favoriser l'accessibilité du lieu à tous leurs membres, ainsi que le développement d'un espace de fierté culturelle⁴³¹. Ce projet, portée par la famille Coooco et supporté par le Conseil depuis 2009 vise l'agrandissement du territoire de la réserve de biodiversité des Basses-Collines-du-Lac-Coucou, situé à 15 km au sud de la communauté atikamekw de

⁴²⁵ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 14 ; Conseil de la Nation Atikamekw, « Annexe D : Rapport argumentaire du projet Masko cimakanic aski soumis au Gouvernement du Québec en 2017 » aux pp 11-12, en annexe de Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 [Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D].

⁴²⁶ Ibid aux pp 11-12.

⁴²⁷ Ibid à la p 12.

⁴²⁸ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 aux pp 66, 68.

⁴²⁹ Le terme « sécurisation culturelle » n'est utilisé que par la nation Atikamekw. Les conceptions qu'il sous-tend, soit l'importance de disposer d'espaces prenant en compte les particularités culturelles des peuples autochtones, sont toutefois présentes dans les deux mémoires.

⁴³⁰ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 22.

⁴³¹ Ibid à la p 13.

Wemotaci, et la prise en compte de la vision et du rôle atikamekw sur ce territoire⁴³². La revitalisation des traditions atikamekw dans les aires protégées permettra d'assurer le bien-être de la communauté, ainsi que de fournir un lieu d'apprentissage pour les jeunes⁴³³. C'est pourquoi les aires protégées doivent servir de lieux accueillants, entre autres, des sorties culturelles et des enseignements à la chasse, à l'artisanat et à l'orientation en forêt⁴³⁴. Ces aires sont des outils permettant la planification territoriale à long terme qui assure aux communautés une paix d'esprit, actuellement inexistante, puisque ces dernières se retrouvent continuellement confrontées à des plans de développement miniers, forestiers, touristiques et hydroélectriques prédéterminés⁴³⁵.

Le mémoire du groupe Uapashkuss affirme que la protection des sites sacrés selon la vision et les traditions innues permettrait non seulement de protéger la biodiversité, mais surtout d'assurer que les communautés en bénéficient directement par la sauvegarde de leur culture et de leurs langues⁴³⁶. Leur mémoire liste de nombreux avantages que les aires protégées doivent apporter tant sur le plan de la réconciliation, que celui du renforcement de l'identité innue et de leurs relations avec la Terre⁴³⁷. Entre autres, le mémoire énumère les avantages suivants : « assurer la préservation et la transmission des savoirs traditionnels historiques des Innus⁴³⁸ »; « permettre le maintien d'activités traditionnelles comme la chasse, la pêche et la cueillette⁴³⁹ »; « permettre aux aînés de se ré-approprier leur rôle historique au sein de la communauté⁴⁴⁰ »; « renforcer et maintenir notre identité culturelle qui est étroitement liée au territoire, et notamment à la conservation de la biodiversité de ces lieux⁴⁴¹ ». Pour atteindre ces objectifs, le groupe Uapashkuss propose plusieurs programmes qui contribueront au ressourcement à la culture et la spiritualité innue et au sentiment d'appartenance⁴⁴². Par exemple, le groupe propose la mise en place d'un centre du savoir innu, ainsi que l'organisation de séjours dans des sites sacrés qui permettront tous deux la transmission des savoirs⁴⁴³.

⁴³² Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 aux pp 10-11; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 9; Québec, Réserve de biodiversité des Basses-Collines-du-Lac-Coucou : Plan de conservation (Avril 2008) à la p 1, en ligne : https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/reserves-bio/coucou/PSC_Coucou.pdf.

⁴³³ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 13.

⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 14.

⁴³⁶ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 69.

⁴³⁷ Ibid à la p 66.

⁴³⁸ Ibid à la p 67.

⁴³⁹ Ibid à la p 68.

⁴⁴⁰ Ibid à la p 67.

⁴⁴¹ Ibid à la p 68.

⁴⁴² Ibid.

⁴⁴³ Ibid.

Pour ces deux acteurs, les avantages liés à la conservation du territoire vont de pair avec les avantages concernant le bien-être de leurs communautés. En effet, la protection du territoire et de sa biodiversité permet d'assurer la santé mentale et la guérison des individus y résidant. Quant à l'objectif de sécurisation culturelle, différents programmes et initiatives permettant la revitalisation des valeurs et traditions autochtones doivent être mis sur pied à l'intérieur de l'espace des aires protégées afin de réellement mener au bien-être communautaire⁴⁴⁴.

Autodétermination des peuples autochtones

De nombreux acteurs autochtones impliqués dans le processus de réforme de la LCPN souhaitent obtenir davantage de pouvoirs de gestion indépendants de l'État sur leur territoire par l'entremise des aires protégées⁴⁴⁵. Le Conseil de la Nation Atikamekw met l'accent sur l'autodétermination que devraient favoriser les aires protégées⁴⁴⁶. Leur mémoire décrit les aires protégées comme des actes de réparation permettant de compenser les injustices historiques qui ont dépossédé les peuples autochtones de leurs territoires et ont contribué à leur marginalisation⁴⁴⁷. Afin que ces aires permettent l'atteinte d'une justice réparatrice, elles doivent favoriser la mise en place des projets de vie autochtones afin de redéfinir le sens de leurs existences sur le territoire. Pour ce faire, une indépendance vis-à-vis de l'État est nécessaire⁴⁴⁸. Ce dernier doit donc consentir à accorder aux peuples autochtones « un espace afin que nous puissions demeurer ancrés à nos territoires et mettre en acte notre autodétermination et notre souveraineté⁴⁴⁹».

Développement économique

Finalement, dans leurs mémoires, certains acteurs autochtones présentent les intérêts économiques potentiels des aires protégées⁴⁵⁰. Par exemple, le groupe Uapashkuss avance la possibilité de création d'emplois pour des Gardiens des sites sacrés, ce qui contribuera à leur « autonomie financière », leur « estime de soi » et leur « confiance en l'avenir »⁴⁵¹. Les aires protégées pourraient également offrir des opportunités pour le développement bioculturel durable qui correspond au mode de vie traditionnel

⁴⁴⁴ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 68; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 435 à la p 13.

⁴⁴⁵ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154; Essipit Mémoire, supra note 146; ITUM Mémoire supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157; Uapashkuss Mémoire, supra note 152.

⁴⁴⁶ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 9.

⁴⁴⁷ Ibid à la p 12.

⁴⁴⁸ Ibid.

⁴⁴⁹ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 13.

⁴⁵⁰ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 68; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 13.

⁴⁵¹ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 aux pp 68-69.

innu⁴⁵². Quant au mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw, il décrit les avantages que le projet d'aire protégée *Masko Cimakanic Aski* pourrait avoir sur le développement du tourisme socio et éco responsable. Plus qu'uniquement avantageux sur le plan économique, « [l]e tourisme pourrait devenir un médium pour faire connaître notre culture, notre histoire, nos valeurs environnementales et ainsi devenir un lieu d'échange et d'ouverture⁴⁵³ ». La Première Nation anishinaabe de Kebaowek aborde également les avantages économiques que peut rapporter le projet d'aire protégée Aki Sibi, projet s'inscrivant dans un processus d'autodétermination⁴⁵⁴. Ce projet d'aire protégée est mené par sept communautés algonquines et englobe presque l'entièreté du bassin versant de la rivière des Outaouais⁴⁵⁵. Leur mémoire énumère les principes du projet dont : « Participation and employment of community members » et « Economic development and sustainability through eco-system services.⁴⁵⁶».

Pour résumer, les avantages nommés principalement par le groupe Uapashkuss et le Conseil de la Nation Atikamekw concernant l'établissement d'aires protégées sont variés et dépassent le seul intérêt environnemental de protection de la biodiversité. En effet, pour ces deux acteurs, la conservation de la biodiversité doit être synonyme d'amélioration du bien-être de leurs communautés en favorisant leur santé et leur sécurisation culturelle, en plus d'être bénéfique pour leur développement économique et leur autodétermination. Évidemment, on ne peut généraliser ces intérêts à l'ensemble des acteurs autochtones impliqués dans le processus, car ils ne sont exprimés expressément que par ces deux acteurs. Toutefois, des intérêts similaires peuvent être déduits des demandes de nombreux autres acteurs qui proposent l'inclusion du concept d'APCA au projet de loi⁴⁵⁷. En effet, ce concept permet d'atteindre les différents avantages énoncés précédemment. Rappelons que les APCA sont définies comme « des terres et des eaux où les gouvernements autochtones jouent un rôle primordial dans la protection et la conservation des écosystèmes grâce à la gouvernance, aux systèmes de savoirs et au droit autochtone. La culture et la langue sont le cœur et l'âme des APCA.⁴⁵⁸ ». Malgré le potentiel intéressant des aires protégées, nommé par les acteurs autochtones impliqués dans le processus de réforme eux-mêmes, ces derniers dénoncent aussi l'effacement de leurs intérêts tant dans la LCPN que dans le projet de loi 46.

⁴⁵² Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 69.

⁴⁵³ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 13.

⁴⁵⁴ Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 7.

⁴⁵⁵ Canadian Environmental Association, supra note 332 à la p 32.

⁴⁵⁶ Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 7.

⁴⁵⁷ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Essipit Mémoire, supra note 146; ITUM Mémoire supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157; Uapashkuss Mémoire, supra note 152. Le Conseil de la nation Atikamekw fait plutôt référence au concept plus large d'aire protégée autochtone. Les annexes D et E de leur mémoire font toutefois référence au concept d'APCA.

⁴⁵⁸ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 102.

Cette marginalisation de leurs voix engendre de nombreuses entraves à la jouissance des avantages souhaités par l'établissement d'aires protégées.

3.1.3 Effacement des intérêts autochtones et obstacles rencontrés

Lors des consultations particulières, plusieurs acteurs autochtones ont souligné que le cadre législatif actuel ne prend pas en compte leurs intérêts ni leurs visions des aires protégées et ne permet donc pas de répondre à leurs besoins ni d'atteindre les avantages souhaités⁴⁵⁹. La conception actuelle de la conservation au Québec, fondée principalement sur des intérêts biologiques, est la cause de plusieurs embuches pour les peuples autochtones qui souhaitent établir des aires protégées sur leur territoire ancestral ou qui souhaitent que les aires protégées qui y sont déjà établies reflètent leurs besoins. Nous verrons dans la prochaine section sur la reconnaissance que tant la LCPN que le projet de loi 46 ne considèrent pas les intérêts autochtones nommés précédemment puisqu'elle ne reconnaît pas la valeur culturelle du territoire pour ces derniers. De ce fait, la LCPN ne favorise pas le bien-être des communautés, leur autodétermination, ni leur développement économique. Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw explique clairement les préjudices découlant de ce déni de reconnaissance :

La marginalisation de notre voix engendre conséquemment des orientations de conservation qui ne tiennent pas compte de notre perspective. Par exemple des éléments comme : l'importance de rendre accessible ce lieu au peuple, la préservation d'un écosystème dans son ensemble et la préservation de valeurs culturelles. Ces lacunes identifiées expliquent les préjudices que nous vivons, qui atteignent directement nos droits ancestraux sur le territoire. Finalement, les dommages encourus par cette atteinte ont des répercussions constantes, sur tous les plans de la vie en communauté.⁴⁶⁰

Les audiences et mémoires de l'APNQL-IDDPNQL, de l'ITUM, du Conseil de la Nation Atikamekw, du groupe Uapashkuss et de la Nation Huronne-Wendat soulignent tous l'inadéquation de la LCPN et du projet de loi 46 à prendre en compte leurs intérêts, leurs droits et leurs perspectives et connaissances⁴⁶¹. Cette section illustrera ce constat par quelques exemples concrets des entraves vécues par les communautés autochtones qui souhaitent profiter des avantages des aires protégées décrits précédemment. Ces obstacles concernent, en premier lieu, la sélection des territoires protégés et, en second lieu,

⁴⁵⁹ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Uapashkuss Mémoire, supra note 152; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; ITUM Audiences, supra note 161; APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160.

⁴⁶⁰ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 22.

⁴⁶¹ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 67; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 22; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 19; ITUM Mémoire supra note 15 à la p 20; ITUM Audiences, supra note 161; APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 2; Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 17.

l'établissement des plans de conservation sur les aires protégées qui établissent entre autres la gouvernance de ces aires.

Premièrement, l'effacement des intérêts autochtones pose problème lors de la sélection des territoires qui deviendront des aires protégées. Le mémoire de la Nation Huronne-wendat mentionne les différences de paradigmes entre cette Nation et le Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) principalement autour de l'enjeu des critères menant à une attribution de protection. Dans le contexte de l'aire protégée *Ya'nienhonhndeh* (le lac à Moïse), situé dans la région administrative de la Capitale-Nationale, une des motivations de la Nation derrière la volonté de protection est le sentiment d'appartenance au territoire et sa valeur identitaire⁴⁶². « Cependant, il est présentement impossible de présenter au MELCC un projet pour lequel l'appartenance au territoire et la valeur identitaire y étant associée seraient des arguments de conservation⁴⁶³ ». En effet, la Nation se bute depuis plusieurs années aux priorités du MELCC dans le choix des territoires à protéger⁴⁶⁴. C'est la notion de représentativité de la diversité biologique des différentes régions naturelles du Québec qui est favorisée par le MELCC au détriment des valeurs patrimoniales, identitaires, culturelles du territoire qui sont promues par les nations autochtones⁴⁶⁵. Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw apporte des préoccupations similaires quant à la priorité donnée aux valeurs biologiques dans la sélection des territoires protégés; ce qui porte atteinte et dévalorise leurs perspectives, intérêts et droits⁴⁶⁶. Bien que les enjeux biologiques soient importants, le Conseil soulève l'injustice ressentie lorsque leurs demandes sont rejetées « parce qu'il s'agit de territoires historiquement ou actuellement endommagés par l'industrie, ou encore parce que ces territoires ne contiennent pas les écosystèmes, les espèces fauniques ou floristiques recherchées par les scientifiques. ⁴⁶⁷ ». Or, pour eux, le Nitaskinan (leur territoire) est leur seul héritage ancestral⁴⁶⁸.

Deuxièmement, la marginalisation des intérêts autochtones et de leurs visions de la conservation impacte négativement l'établissement des plans de conservation des aires protégées. Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw fait état des complications découlant de ces différences de visions lors de l'établissement du plan de conservation de la réserve de biodiversité des Basses-Collines-du-Lac-Coucou

⁴⁶² Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 8 et 16.

⁴⁶³ Ibid à la p 16.

⁴⁶⁴ Ibid à la p 23.

⁴⁶⁵ Ibid.

⁴⁶⁶ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 15.

⁴⁶⁷ Ibid.

⁴⁶⁸ Ibid.

qui se situe à tel endroit. « À cet effet, l'on peut observer l'ignorance du caractère culturel du territoire, de notre occupation de ce dernier et l'absence d'un rôle atikamekw [...].⁴⁶⁹ » La famille Niquay de la communauté de Manawan a également soulevé l'absence de la perspective atikamekw dans la Réserve de Biodiversité projetée du Lac Nemiscachingue, pour lequel la famille porte un projet d'agrandissement avec l'appui du Conseil de Manawan⁴⁷⁰. « Le territoire était bel et bien protégé, mais on n'y retrouve pas tout ce côté atikamekw qui donne vie à ces territoires et qui permet d'ailleurs des mécanismes favorisant la durabilité et l'efficacité de la protection⁴⁷¹ ». Le manque de représentation des perspectives autochtones à l'intérieur des législations québécoises entourant les aires protégées donne lieu à des réglementations et des politiques qui non seulement ne répondent pas aux besoins de la communauté, mais vont à l'encontre de leurs volontés⁴⁷². Par exemple, lors des séances du BAPE concernant les réserves de biodiversité en Mauricie en 2019, le Conseil de la Nation Atikamekw a appris qu'il leur est impossible de faire des sentiers⁴⁷³. Cela fait obstacle à leur objectif de rendre accessible le territoire pour la communauté aux fins de guérison sociale et de santé communautaire⁴⁷⁴. Lors de leur audience publique les représentantes du Conseil des Innus de Uashat mak Mani-utenam ont également souligné le manque de considération pour les préoccupations des Innus dans le plan de conservation de la réserve aquatique projetée de la rivière Mishta-Shipu (Moisie). Mis à part l'article 3.14 de ce plan, qui exempte les autochtones de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer leurs activités à des fins alimentaires, rituelles ou sociales, toute la vision du territoire et la valeur culturelle de la rivière sont manquantes du plan de conservation⁴⁷⁵. Les représentantes du Conseil ont donc fait état des manquements du projet de loi 46 concernant « le respect des activités traditionnelles, le respect de la vision autochtone, le respect des pratiques de gestion qui sont déjà existantes et mises en place par les communautés autochtones⁴⁷⁶ ». Les diverses embuches exprimées par ces acteurs autochtones lors des consultations particulières démontrent une déconnexion entre les intérêts autochtones et étatiques dans la législation et les décisions ministérielles en lien avec les aires protégées. Cela démontre un manque d'écoute et de considération de la part du MELCC envers les préoccupations exprimées par les peuples autochtones qui se traduit par une reproduction du déficit de légitimité de la LCPN.

⁴⁶⁹ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 12 (voir la note de bas de page 9).

⁴⁷⁰ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 10.

⁴⁷¹ Ibid.

⁴⁷² Ibid à la p 14.

⁴⁷³ Ibid à la p 15.

⁴⁷⁴ Ibid.

⁴⁷⁵ ITUM Audiences, supra note 161.

⁴⁷⁶ Ibid.

3.1.4 Conclusion et ajouts au canevas investigatif

L'analyse de la justice distributive concernant le cadre légal des aires protégées au Québec nous permet de constater la marginalisation des intérêts autochtones, et ce faisant, les limites quant à la jouissance des bienfaits que pourraient leur procurer les aires protégées. En effet, les avantages souhaités par l'établissement d'aires protégées, qui ont été nommés par le groupe Uapashkuss et le Conseil de la Nation Atikamekw et qui se reflètent également dans les demandes de nombreux acteurs quant aux APCA, dépassent l'objectif étatique de protection de la biodiversité. Sans exclure cet avantage, celui-ci est plutôt lié à l'amélioration du bien-être de leurs communautés, entre autres par la valorisation de leur culture, santé, autonomie gouvernementale et par leur développement économique. Toutefois, ces intérêts ne sont pas valorisés dans les processus étatiques, que ce soit dans la sélection des territoires protégés que dans les plans de conservation. Il existe en effet une dichotomie entre une rationalité biologique et scientifique privilégiée par le gouvernement et une rationalité fondée sur les savoirs et pratiques autochtones, mais surtout sur leur attachement au territoire. Le décalage entre les besoins exprimés par les acteurs autochtones et le contenu de la LCPN entraîne un manque de légitimité de la législation québécoise concernant les aires protégées. Évidemment, ces constats permettent de conclure que la justice distributive n'est pas atteinte dans la version antérieure de la LCPN ni dans le projet de loi 46 initial puisqu'un déséquilibre existe toujours quant à la distribution des avantages et des inconvénients découlant de l'établissement d'aires protégées. Comme solution à cette déconnexion, plusieurs acteurs autochtones proposent entre autres d'ajouter un statut d'aire protégée et de conservation autochtone qui permettrait aux communautés de gérer elles-mêmes les aires protégées afin qu'elles répondent à leurs besoins et intérêts.

Les constats de cette analyse nous permettent de poser la question suivante : Est-ce que la version finale de la *Loi* permet aux acteurs autochtones de profiter des avantages souhaités des aires protégées, soit la conservation de la biodiversité, mais surtout le bien-être de leurs communautés, ainsi que leur développement économique et leur autodétermination? Selon la méthodologie adoptée pour ce mémoire, cette nouvelle question trouvera réponse au chapitre 4 lorsque nous analyserons la version finale de la *Loi*. La marginalisation des intérêts autochtones, constatée au stade de l'étude de la justice distributive dans la partie 3.1, est causée entre autres par le manque de reconnaissance des particularités culturelles ou identitaires des peuples autochtones, ainsi que par les manquements procéduraux qui bloquent leur participation active aux processus décisionnels. En effet, ces deux éléments qui seront développés dans les sections suivantes peuvent causer une distribution inéquitable des bienfaits et des risques

environnementaux⁴⁷⁷. Dans un premier temps, nous évaluerons dans les pages qui suivent le critère de reconnaissance, comme second critère d’une justice environnementale, après la justice distributive.

3.2 Reconnaissance

L’évaluation de la justice environnementale sous l’aspect de la reconnaissance lors du processus de réforme de la LCPN implique l’appréciation de la valeur accordée à la culture et à l’identité des acteurs autochtones impliqués et des individus qui les représentent. Cela suppose une valorisation des systèmes de savoirs et des traditions juridiques des acteurs autochtones ainsi que les ontologies qui les fondent. En l’espèce, la reconnaissance des identités et des cultures autochtones est fondamentale à l’atteinte de la justice environnementale puisque les enjeux de conservation du territoire et de transmission culturelle des communautés et nations autochtones impliquées sont intrinsèquement liés. À ce propos, le Conseil de la Nation Atikamekw explique bien comment la protection de l’environnement va de pair avec la conservation de la culture. « [L]orsque les écosystèmes sont bouleversés, c’est tout notre système de connaissances et notre système d’organisation territoriale qui s’en trouvent secoués : les écosystèmes se transforment à un rythme risquant de devenir trop rapide pour que nos connaissances et notre utilisation du territoire puissent s’y adapter.⁴⁷⁸ » Afin d’évaluer cet aspect de la justice environnementale, la présente section répondra à la série de questions développée dans le canevas investigatif initial qui concerne la valeur accordée par le MELCC à la culture et à l’identité des acteurs autochtones impliqués, en se penchant particulièrement sur les savoirs et traditions juridiques qui sont valorisés et les ontologies qui les fondent. Notons ici que le terme « tradition juridique » n’est généralement pas utilisé par les acteurs autochtones, toutefois nous concevons ce terme comme englobant les systèmes et pratiques de gouvernance territoriale, ainsi que les relations de responsabilités envers celui-ci⁴⁷⁹.

Tableau 3.2 Reproduction du cadre d’analyse et canevas investigatif initial - Reconnaissance

<i>Dimension de la justice</i>	<i>Justice environnementale</i>	<i>Justice environnementale en contextes autochtones</i>	<i>Canevas investigatif initial</i>
<i>Reconnaissance</i>	L’identité et la culture des acteurs autochtones et des individus qui les représentent sont respectées et valorisées.	Les systèmes de savoirs, les traditions juridiques et les ontologies autochtones qui les fondent sont valorisés et respectés.	Quelle est la valeur accordée à l’identité et à la culture des acteurs autochtones impliquées durant le processus décisionnel? Quels savoirs et traditions juridiques sont valorisés et sur quelles ontologies sont-ils fondés?

⁴⁷⁷ Schlosberg, supra note 18 aux pp 60-62.

⁴⁷⁸ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 4.

⁴⁷⁹ Borrows 2020, supra note 115; Borrows 2002, supra note 115; McGregor 2009, supra note 19; Grammond et Guay, supra note 115.

Nous verrons qu'une critique principale peut être relevée dans la majorité des mémoires des acteurs autochtones, soit l'absence de reconnaissance accordée aux cultures et identités autochtones, plus précisément aux relations qu'ils entretiennent avec le territoire, et ce tant dans la version antérieure de la LCPN, que dans le projet de loi 46⁴⁸⁰. Les deux textes législatifs ne prennent pas en considération l'identité et la culture des communautés autochtones, puisqu'ils ne reconnaissent pas les relations et les conceptions autochtones du territoire, ni les systèmes de savoirs et de responsabilités qui en découlent. Premièrement, nous démontrerons le déni de reconnaissance culturelle et identitaire vécu par les acteurs autochtones dans le contexte des aires protégées au Québec (3.2.1). Cette sous-section utilisera quatre exemples issus des consultations particulières afin de mieux comprendre différentes relations au territoire des acteurs autochtones et la manière dont ces relations informent leurs systèmes de savoirs et traditions juridiques. Deuxièmement, nous verrons que ce déni de reconnaissance découle d'une rupture ontologique plus profonde entre les conceptions autochtones et étatiques de la conservation (3.2.2). Troisièmement, nous nous attarderons aux diverses requêtes des acteurs autochtones concernant la reconnaissance de la valeur culturelle du territoire en plus de sa valeur écologique, entre autres, par l'intégration d'un statut d'aire protégée et de conservation autochtone à la LCPN (3.2.3). Finalement, en fonction des demandes exprimées par les acteurs autochtones au sujet de la reconnaissance, nous poserons de nouvelles questions qui permettront d'évaluer, au chapitre 4, cet aspect de la justice environnementale dans la version finale de la *Loi* (3.2.4).

3.2.1 Valeur accordée par le MELCC aux cultures et aux identités autochtones

Plusieurs acteurs autochtones impliqués dans le processus de réforme mettent de l'avant la relation particulière qu'entretienne leur nation ou communauté avec le territoire et les êtres non humains qui s'y trouvent. Ils dénoncent le déni de reconnaissance de la LCPN et du projet de loi 46 envers ces relations, ainsi qu'envers les systèmes de savoirs et de responsabilités qui en découlent. Ces aspects sont développés davantage par quatre acteurs autochtones dans leurs mémoires, soit le Conseil de la Nation Atikamekw, l'Innu Takuaikan Uashat Mak Mani-Utenam, le Conseil Mohawk de Kahnawà:ke et le Conseil de la Nation Huronne-Wendat, qui seront utilisés en exemple⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; ITUM Mémoire supra note 15; ITUM Audiences, supra note 161; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Uapashkuss, supra note .

⁴⁸¹ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; ITUM Mémoire supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148.

Premièrement, le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw décrit l'appartenance au territoire de la nation et son impact sur sa vision de la conservation⁴⁸². En langue atikamekw, le terme Nehirowisiw, qui signifie « être un homme ou une femme de la forêt », est encore utilisé par plusieurs aîné.e.s afin d'identifier leur appartenance à la nation⁴⁸³. « C'est une expression qui suggère une manière d'être en relation avec la forêt et une habileté à vivre en harmonie avec celle-ci. Et, cette manière d'être en connexion avec la nature qui nous entoure est à la base de notre vision des aires protégées [...]»⁴⁸⁴. Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw fait également état de leur conception de la biodiversité qui diffère de celle de l'État. « Dans notre culture, la biodiversité, *E aicinakok ka aitakok notcimik*, ça représente l'interrelation qui existe entre tous les organismes vivants sur terre, où l'humain s'inscrit au même titre que les animaux et les plantes. La biodiversité c'est Notcimik, une expression qui veut dire « notre milieu de vie » ou encore « là d'où je viens ». ⁴⁸⁵» La biodiversité est donc comprise par les relations entretenues avec le territoire qui permet non seulement d'assurer des écosystèmes sains, mais également de favoriser l'actualisation des savoirs, langues et traditions atikamekws par le contact avec le territoire⁴⁸⁶. Protéger la biodiversité passe donc par la protection et la revitalisation de la culture atikamekw et du bien-être des communautés, et ce dans un processus d'émancipation politique⁴⁸⁷. Cette vision est présente dans le projet d'aire protégée autochtone *Masko Cimakanic Aski* qui se distingue du concept étatique d'« aire protégée » par la place centrale qu'occupe sa vocation culturelle et sociale⁴⁸⁸. Les valeurs culturelles mises de l'avant dans ce projet d'aire protégée sont décrites comme suit :

L'aire protégée doit promouvoir l'histoire, les traditions et la culture atikamekw, par la reconnaissance et la revitalisation de nos institutions traditionnelles et locales. Aussi, l'aire protégée doit promouvoir les noms atikamekw des lacs, des montagnes, des rivières de nos lieux sacrés, par l'attribution des toponymes appropriés. Les sites sacrés doivent être préservés revitalisés, recréés, etc. En dernier lieu, elle doit sauvegarder et permettre la revitalisation de nos pratiques culturelles et donc de notre mode de vie basé sur l'activité en forêt.⁴⁸⁹

Pour le Conseil de la Nation Atikamekw, la protection de la biodiversité est synonyme de renouement avec les racines culturelles de la nation sur le territoire⁴⁹⁰. C'est par la valorisation du système de gestion territoriale atikamekw, du mode de vie et de l'occupation du territoire, ainsi que du système de savoirs de

⁴⁸² Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 6.

⁴⁸³ Ibid la p 7.

⁴⁸⁴ Ibid.

⁴⁸⁵ Ibid à la p 8.

⁴⁸⁶ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 13.

⁴⁸⁷ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 7.

⁴⁸⁸ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 5.

⁴⁸⁹ Ibid aux pp 12-13.

⁴⁹⁰ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 8.

la nation qu'il est possible de garantir la santé des écosystèmes⁴⁹¹. Ces aspects culturels se doivent donc d'être reconnus par l'État puisqu'ils sont indispensables pour atteindre les objectifs de conservation⁴⁹².

[I]l est fondamental que les législations soient à même de traiter avec justesse et de mettre en valeur tout ce qu'englobe notre lien à la terre qu'il soit ici spirituel, culturel, économique ou politique. Reconnaître la singularité de notre rapport à la terre est sans aucun doute un point de départ essentiel pour adresser nos intentions plus profondes qui se projettent dans nos démarches de préservation de la biodiversité.⁴⁹³

Toutefois, le Conseil dénonce le fait que ni le projet de loi 46 ni la version antérieure de la LCPN ne reflètent cette conception du territoire et de sa conservation⁴⁹⁴.

Deuxièmement, le mémoire déposé par l'ITUM fait état des liens qu'entretiennent leurs membres avec leur territoire ancestral, le Nitassinan, ainsi que leur expertise qui découle de la connaissance et de la gestion de ce dernier depuis des temps immémoriaux. La conception innue du territoire est intrinsèquement liée à cette identité⁴⁹⁵. Plusieurs Innus de Uashat mak Mani-utenam sont nés dans le territoire et ont parcouru celui-ci chaque année en partant de Sept-Îles à l'automne par les rivières Mishta-Shipu ou Sainte-Marguerite, afin de monter dans leurs territoires familiaux pour l'hiver⁴⁹⁶. Le mémoire du Conseil décrit l'importance spirituelle, culturelle et historique de plusieurs lieux dans le Nitassinan⁴⁹⁷. Le territoire est marqué du patrimoine innu; des lieux de naissances jusqu'aux sépultures en passant par les toponymes, animaux, végétaux, campements et lieux de portage⁴⁹⁸. « Notre Nitassinan est pour nous l'équivalent pour les allochtones de leur maison, de leur épicerie, de leurs fermes, de leurs écoles et de leurs livres d'histoire. Il est la source de notre alimentation, de notre éducation, de notre langue, de notre culture, de nos coutumes et de nos traditions.⁴⁹⁹» De ces liens profonds avec le territoire découle une relation de responsabilité qu'entretiennent les Innus de Uashat mak Mani-utenam envers la protection de leur territoire ancestral, ainsi que des modes de gouvernance étroitement liés à ces responsabilités⁵⁰⁰. Par exemple, la rivière Mishta-Shipu, particulièrement importante pour les Innus de Uashat mak Mani-utenam pour son rôle dans leur alimentation et leurs déplacements, fait encore de nos jours l'objet de pratiques

⁴⁹¹ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 8.

⁴⁹² Ibid à la p 9 et « avant-propos ».

⁴⁹³ Ibid à la p 8.

⁴⁹⁴ Ibid à la p 12.

⁴⁹⁵ ITUM Audience, supra note 161.

⁴⁹⁶ ITUM Mémoire supra note 15 à la p 9.

⁴⁹⁷ Ibid.

⁴⁹⁸ Ibid.

⁴⁹⁹ Ibid à la p 3.

⁵⁰⁰ Ibid à la p 5.

de gestion par ces derniers sur le fondement de la tradition orale⁵⁰¹. « La tradition orale permet la transmission entre les familles de leurs observations, ce qui génère des connaissances sur la rivière, notamment en ce qui a trait à l'état des ressources et aux comportements à adopter afin d'exploiter ses ressources de façon responsable. ⁵⁰²» Les Innus de Uashat mak Mani-utenam détiennent l'expérience nécessaire à la connaissance du territoire et de ses besoins⁵⁰³. Le mémoire critique le projet de loi 46, ainsi que la version antérieure de la LCPN, pour le manque de reconnaissance de l'expertise et des pratiques autochtones de gestion du territoire véhiculé par ces deux versions du texte⁵⁰⁴. « [É]tant donné les savoirs et connaissances traditionnels des communautés autochtones en matière de protection et de conservation du territoire, il est impératif que l'objectif du Projet de loi mette en valeur cette expertise autochtone et facilite les pratiques actuelles de gestion et de gouvernance par les communautés autochtones en lien avec le territoire.⁵⁰⁵ » L'Innu TakuaiKAN Uashat Mak Mani-Utenam réclame que les pratiques culturelles, les traditions juridiques, dont les systèmes de gouvernance, et les systèmes de savoirs autochtones soient reconnus comme étant autant valables et contraignants que les cadres étatiques⁵⁰⁶.

Troisièmement, le mémoire du Conseil Mohawk de Kahnawà:ke aborde également la relation particulière entretenue par leurs membres vis-à-vis du territoire, en s'attardant sur le système de responsabilités qui en découle. Ce dernier explique que leurs processus décisionnels sont basés sur le respect de toutes les parties du monde naturel, qui ont une valeur intrinsèque découlant du rôle qu'ils jouent dans la toile de la vie, et ce au-delà des bénéfices pour les humains⁵⁰⁷. En kanienkéha (langue mohawk), la locution *Ohen:ton Karihwatehkwen*, qui signifie « the words that come before all else », est utilisée dans les discours d'ouverture lors de rencontres et de cérémonies, ainsi que pour commencer et terminer chaque journée⁵⁰⁸. Cette expression permet de se remémorer les responsabilités de chacun et chacune d'assurer la continuité des cycles de la vie, ainsi que de rappeler le caractère sacré et interconnecté de toutes les parties de la Création⁵⁰⁹. « In this way, we give thanks and re-orient our minds to show respect and understanding of our relatives -- the non-humans as well as the natural elements.⁵¹⁰ » *Ohen:ton*

⁵⁰¹ ITUM Mémoire supra note 15 à la p 17.

⁵⁰² Ibid.

⁵⁰³ Ibid à la p 7.

⁵⁰⁴ Ibid aux pp 6, 20.

⁵⁰⁵ Ibid à la p 20

⁵⁰⁶ Ibid à la p 6.

⁵⁰⁷ Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148.

⁵⁰⁸ Ibid.

⁵⁰⁹ Ibid.

⁵¹⁰ Ibid.

Karihwaterhkwen est également un code environnemental basé sur les lois et pratiques traditionnelles Kanien'kehá:ka (Mohawk), qui sous-tend une philosophie permettant d'évaluer les impacts de leurs actions sur la santé environnementale future. Cette locution fonde l'approche de la conservation de la nation, car elle permet de décrire les rôles et responsabilités de toutes les composantes du monde naturel, dont les humains⁵¹¹. « In assessing the application of various environmental conservation and protection measures we are guided by the knowledge that the lands and waters are inseparable from who we are as Kanien'kehá:ka⁵¹² ». Le mémoire fait état des responsabilités des Mohawks de Kahnawà:ke de prendre soin et de protéger leur territoire et dénonce l'interférence du gouvernement, par l'entremise de la LCPN et du projet de loi 46, au déploiement de ses responsabilités⁵¹³. Rappelons ici que la perturbation par l'État des systèmes de responsabilité entretenus entre les peuples autochtones et les êtres humains et non humains est considérée par les acteurs autochtones comme une forme d'injustice environnementale en soi⁵¹⁴.

Finalement, le mémoire de la Nation Huronne-wendat aborde le déni de reconnaissance culturelle lors de l'étape de la sélection des territoires à protéger. Le projet d'aire protégée *Ya'nienhonhndeh* y est utilisé comme exemple⁵¹⁵. En langue wendat, *Ya'nienhonhndeh* veut dire « là où l'on cueille les plantes médicinales ». Le toponyme fait état de l'occupation du lieu par les membres de la nation depuis des temps immémoriaux, ainsi que de son importance pour la santé des ancêtres⁵¹⁶. « Nos ancêtres y ont récolté d'abondantes ressources fauniques, halieutiques et végétales indispensables à leur subsistance.⁵¹⁷ » La région couverte par le projet d'aire protégée comporte de nombreuses traces de cette occupation par des générations de Hurons-Wendat⁵¹⁸. En plus de la valeur naturelle du massif de forêts vierges de cette région, la conservation du territoire est essentielle pour protéger les valeurs culturelles et identitaires de la Nation Huronne-wendat⁵¹⁹. Toutefois, le peu d'importance accordé à la culture dans les critères de sélection des aires protégées a été la cause de nombreuses embuches pour le projet d'aire protégée *Ya'nienhonhndeh*. La Nation réclame donc dans son mémoire que « [l]e projet de loi n° 46 reconnaisse l'importance des

⁵¹¹ Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148.

⁵¹² Ibid.

⁵¹³ Ibid.

⁵¹⁴ Whyte 2016, supra note 19.

⁵¹⁵ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 7.

⁵¹⁶ Ibid.

⁵¹⁷ Ibid.

⁵¹⁸ Ibid à la p 9.

⁵¹⁹ Ibid.

ressources culturelles associées à un territoire, puisqu'elles y sont ancrées et qu'elles contribuent de manière significative à sa valeur ⁵²⁰».

Dans ces quatre exemples, les acteurs autochtones dénoncent un déni de reconnaissance, dans le projet de loi 46 et l'ancienne version de la LCPN, des relations qu'ils entretiennent avec le territoire et qui diffèrent de celles de la société dominante, ainsi que des systèmes de responsabilités et de savoirs qui découlent de ces relations⁵²¹. Cette critique s'applique tant à la version antérieure de la LCPN qu'au projet de loi 46 visant à réformer cette loi. Mme Boisvert-Chastenay, qui représente le Conseil des Innus de Uashat mak Mani-utenam résume ces enjeux lors des audiences publiques : « [L]a partie qui manque, puis qu'on n'arrive pas à retrouver dans les articles actuels du projet de loi n° 46, c'est vraiment le respect des activités traditionnelles, le respect de la vision autochtone, le respect des pratiques de gestion qui sont déjà existantes et mises en place par les communautés autochtones.⁵²² » L'atteinte de la justice environnementale en contextes autochtones ne peut se faire sans que les conceptions autochtones du territoire soient reconnues⁵²³. La prochaine partie du texte nous permettra de mieux saisir les causes ontologiques derrière l'effacement des aspects culturels et identitaires autochtones.

3.2.2 Ruptures entre les conceptions autochtones et gouvernementales de la conservation

Plusieurs acteurs autochtones dénoncent, lors des consultations particulières concernant le projet de loi 46, un déni de reconnaissance effectué par le MELCC envers les relations qu'ils entretiennent avec le territoire et les systèmes de savoirs et de responsabilités qui en découlent. Ce déni de reconnaissance peut, entre autres, être expliqué par les ruptures entre les conceptions du territoire et de la conservation que portent les acteurs autochtones et celles du gouvernement. Comme expliqué dans la section précédente concernant la justice distributive, il existe une dichotomie entre une rationalité biologique et scientifique privilégiée par le gouvernement et une rationalité fondée sur les savoirs et pratiques autochtones, mais surtout sur leur relation et leur attachement au territoire. Cette dichotomie des conceptions de la conservation est le résultat de ruptures ontologiques entre ces différents acteurs.

En premier lieu, les conceptions du territoire présentées par ces quatre acteurs dépassent la dichotomie nature/culture sur laquelle est fondé le modèle traditionnel de la conservation et qui est encore centrale

⁵²⁰ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 15.

⁵²¹ Agyeman et al, supra note 62 à la p 16.

⁵²² ITUM Audiences, supra note 161.

⁵²³ Whyte 2016, supra note 19; McGregor 2018, supra note 19 à la p 17.

à la législation québécoise concernant les aires protégées⁵²⁴. En effet, ces exemples font tous état d'une conception de la conservation qui considère l'être humain comme partie intégrante d'un écosystème en santé et qui ne rejette pas, tout au contraire, l'utilisation humaine du territoire⁵²⁵. La conservation de la biodiversité est plutôt conçue comme indéniablement liée au bien-être humain⁵²⁶. En second lieu, ces mémoires mettent de l'avant les connaissances autochtones du territoire qui découlent notamment du fait que leurs membres parcourent ces lieux depuis des temps immémoriaux⁵²⁷. Cette connaissance du territoire par son occupation fonde leur vision de la conservation qui doit permettre la pérennité des activités qu'ils y exercent. Les objectifs de la conservation sont donc non seulement de protéger leurs territoires ancestraux de l'exploitation, mais également de protéger les connaissances, pratiques et traditions qui découlent de leur occupation du territoire. La conception des aires protégées comme des espaces de nature sauvage qui peuvent être mis de côté sous une cloche de verre entre en complète dissonance avec les conceptions autochtones du territoire valorisées dans les mémoires⁵²⁸. En effet, lorsque l'on considère le territoire comme intact et inoccupé, les priorités de conservation concernent naturellement la protection de la biodiversité du territoire dans un sens strict, car on ne voit pas ou l'on ignore les personnes qui l'utilisent. Au contraire, en considérant le territoire comme un paysage culturel, la volonté de protéger sa valeur écologique va de pair avec la protection de la valeur culturelle du territoire⁵²⁹. La plupart des acteurs autochtones ayant participé au processus des consultations particulières lors de la réforme de la LCPN mettent de l'avant les valeurs culturelles lorsqu'ils décrivent leur rapport au territoire et non seulement les valeurs écologiques telles que conçues par l'État. Comme solution au manque de reconnaissance culturelle et identitaire par le MELCC, les acteurs autochtones demandent la reconnaissance dans la LCPN des valeurs culturelles du territoire aux côtés de ses valeurs écologiques. En effet, en reconnaissant les valeurs culturelles du territoire on valorise les relations entre le territoire et les êtres humains qui l'occupent. Cela ouvre ensuite la porte à la reconnaissance des systèmes de savoirs et des traditions juridiques qui découlent de ces relations.

⁵²⁴ Descola, supra note 203 à la p 71; Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1233; Mignolo et Walsh, supra note 201 à la p 164; Finegan supra note 179 à la p 9.

⁵²⁵ Youdelis, supra note 199 à la p 234.

⁵²⁶ Zurba et al., supra note 205 à la p 10.

⁵²⁷ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 64; Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 16; ITUM Mémoire supra note 15 à la p 5; APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160.

⁵²⁸ Shultis et Heffner, supra note 194 à la p 1234.

⁵²⁹ Stevens, supra note 16 à la p 22; Thomlinson et Crouch, supra note 191 à la p 71. Cercle autochtones d'experts, supra note 13 à la p 104.

3.2.3 Requêtes pour une prise en compte de la valeur culturelle du territoire par l'ajout du statut d'APCA

Plusieurs acteurs autochtones utilisent l'espace des consultations particulières afin de dénoncer le déni de reconnaissance des cultures et des identités autochtones dans les processus de création et de gestion des aires protégées instaurés par la LCPN et le projet de loi 46. Ils réclament que plus d'importance soit accordée aux valeurs culturelles du territoire ce qui permettrait de reconnaître leurs relations au territoire et leurs conceptions de la conservation⁵³⁰. Pour assurer cette reconnaissance des valeurs culturelles du territoire dans la réforme de la LCPN, plusieurs acteurs autochtones proposent la création d'un nouveau statut d'aire protégée et de conservation autochtone, ou d'aire protégée autochtone⁵³¹. Le concept d'APCA, tel que défini par le Cercle Autochtone d'Experts, incarne « un objectif commun pour la conservation des valeurs écologiques et culturelles importantes pour les peuples autochtones⁵³² ». Par exemple, le Conseil de la Nation Atikamekw argumente que l'ajout d'un statut d'aire protégée autochtone permettrait de planifier la conservation sur la base de leurs savoirs, préoccupations environnementales et intérêts prioritaires, et ce selon leur mode de gouvernance locale⁵³³. De plus, lors des audiences publiques, l'APNQL-IDDPNQL a mis de l'avant le potentiel des APCA pour mettre en valeur les cultures, les langues et les aspirations des peuples autochtones tout en conservant les espèces clés qui sont centrales à la culture de certaines Nations⁵³⁴. Le groupe Uapashkuss a également fait un plaidoyer important pour la reconnaissance des APCA en soulignant les nombreux avantages d'un tel statut⁵³⁵.

En somme, nous recommandons l'ajout d'une catégorie d'aire protégée autochtone qui permettra aux communautés autochtones de protéger la nature d'une manière qui assurera la pérennité de nos cultures et de nos langues, offrira des opportunités de développement bioculturel durable en lien avec nos modes de vie traditionnels, de redonner aux aînés le rôle de la transmission de leurs savoirs innus ancestraux, ce qui permettra de renforcer l'identité culturelle, la fierté d'être autochtone, Innus dans notre cas, et de mieux connaître et respecter la nature. Le tout mènera vers la guérison, la réconciliation envers soi-même, envers nos familles et envers la Terre, en vue de mieux se ressourcer et se connecter à notre culture.⁵³⁶

⁵³⁰ Les mémoires suivants abordent l'ajout à la LCPN des valeurs culturelles du territoire de manière distincte du concept d'APCA: Conseil de la Nation Huronne-Wendat mémoire, supra note 154 aux pp 15-16; ITUM Mémoire, supra note 15 à la p 5; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 12.

⁵³¹ Les mémoires suivants abordent le concept de « valeur culturelle » de manière concomitante avec celui d'APCA : APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 7 , ITUM Audience, supra note 161; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148.

⁵³² Cercle Autochtone d'Experts, supra note 13 à la p 38.

⁵³³ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 10. Le mémoire du Conseil de la nation Atikamekw propose un concept voulu plus large « d'aire protégée autochtone ».

⁵³⁴ APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160.

⁵³⁵ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 69.

⁵³⁶ Uapashkuss Mémoire, supra note 152 à la p 69.

Selon ces acteurs, l'ajout à la LCPN d'un statut d'APCA ou d'une aire protégée autochtone permettrait la reconnaissance de leur culture et de leur identité tant dans la législation que sur le terrain, dans les plans de gestion des aires protégées. La Nation Huronne-wendat est l'un des seuls acteurs autochtones à ne pas proposer l'implémentation d'un nouveau statut d'aire protégée autochtone; leurs demandes reposent principalement sur le concept de valeur culturelle du territoire, ainsi que d'autres concepts adjacents comme celui de l'esprit du lieu⁵³⁷. De manière générale, les acteurs autochtones dont les mémoires sont examinés dans ce mémoire s'entendent sur l'importance de la prise en compte dans la *Loi* de leurs conceptions du territoire qui est intrinsèquement liée à leur culture.

3.2.4 Conclusion et ajouts au cadre investigatif

Un déni de reconnaissance s'est opéré au niveau du contenu du projet de loi puisque le gouvernement n'a pas valorisé les aspects culturels du territoire ni les conceptions autochtones de la conservation, ce qui comprend leurs systèmes de savoirs et de responsabilités. Ce constat mène les acteurs autochtones à demander l'ajout à la *Loi* de la reconnaissance de ces valeurs culturelles, ainsi qu'un nouveau statut d'aire protégée autochtone ou d'APCA permettant de les considérer adéquatement. En effet, la reconnaissance des valeurs culturelles du territoire permet de valoriser les relations entre le territoire et les peuples autochtones et conséquemment permet l'utilisation des systèmes de savoirs et des traditions juridiques qui découlent de ses relations.

Ces demandes des acteurs autochtones nous permettent d'établir une question supplémentaire afin d'évaluer l'atteinte de la justice environnementale en fonction, cette fois-ci, des besoins exprimés par les communautés et Nations autochtones impliquées au stade des consultations particulières. Est-ce que la *Loi* prend en compte les valeurs culturelles autochtones du territoire, ainsi que leurs conceptions de la conservation, dans les processus décisionnels concernant les aires protégées, entre autres par l'ajout d'un nouveau statut d'aire protégée et de conservation autochtone? Cette question trouvera réponse dans le

⁵³⁷ Les mémoires des acteurs autochtones signataires de la CBJNQ ou de la NEQ n'en proposent pas tous non plus. Le mémoire du Conseil de la Nation Huronne-Wendat donne une définition de l'esprit du lieu, soit « le caractère et le sens que prend un lieu patrimonial à travers le temps. L'esprit du lieu est d'abord saisi du point de vue émotif avant de l'être intellectuellement. ». Voir : Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 16.

quatrième chapitre de ce mémoire qui développera sur les résultats obtenus à la suite de l'analyse de la *Loi*⁵³⁸.

La reconnaissance des identités et cultures autochtones constitue une condition préalable à la participation des acteurs autochtones dans les décisions environnementales⁵³⁹. En effet, la non-reconnaissance au niveau identitaire et culturel crée des obstacles clairs à la participation politique puisqu'elle résulte généralement en une exclusion des processus⁵⁴⁰. Dans la prochaine et dernière section, nous analyserons, sous le prisme de la justice procédurale, l'implication des acteurs autochtones à l'intérieur des processus décisionnels liés aux aires protégées, soit le processus de réforme de la LCPN ainsi que le processus de création et de gestion des aires protégées prévu par l'ancienne version de cette loi avant la réforme de 2021, ainsi que par le projet de loi 46.

3.3 Justice procédurale

La justice procédurale a toujours occupé une place capitale dans le mouvement pour la justice environnementale. En effet, il est essentiel que les communautés concernées par les décisions environnementales aient une place à la table de discussion afin qu'elles puissent parler pour elles-mêmes de manière égale, informée et dans un espace respectueux⁵⁴¹. Au Canada, les Premières Nations, Inuit et Métis luttent afin de faire entendre leurs voix à l'intérieur des processus décisionnels relatifs à l'utilisation de leurs territoires qui ont des effets directs sur la santé et le bien-être de leurs communautés⁵⁴². Dans le cadre de la réforme de la LCPN, plusieurs acteurs autochtones ont utilisé la plateforme des consultations particulières du projet de loi 46 afin de faire valoir leurs opinions tant au niveau du contenu de cette législation et du projet de loi que des divers processus législatifs de la réforme.

Afin d'évaluer la justice procédurale tant dans le contenu que dans le processus de la réforme de la LCPN, nous répondrons aux questions développées dans le cadre analytique initial. Dans un premier temps, nous évaluerons l'implication des communautés autochtones, ainsi que leur accès aux ressources et à l'information, en se posant les questions suivantes : Est-ce que les acteurs autochtones sont impliqués

⁵³⁸ J'utilise ici le concept d'APCA pour englober les différentes notions utilisés par les acteurs autochtones dans les consultations particulières qui correspondent aux caractéristiques nommés par le cercle autochtone d'experts. Le terme « aire protégée autochtone » utilisé par le Conseil de la Nation Atikamekw est donc inclus dans le terme APCA ici utilisé.

⁵³⁹ Barnhill-Dilling, Rivers et Delborne, supra note 75 à la p 84; Martin et al., supra note 3; Sikor et al, supra note 77.

⁵⁴⁰ Schlosberg, supra note 18 à la p 65; Kuehn, supra note 88 à la p 10689.

⁵⁴¹ Schlosberg, supra note 18 à la p 66.

⁵⁴² Mascarenhas, supra note 100 à la p 575.

du début à la fin des processus décisionnels en tant qu'acteurs autodéterminés et égaux ? Ont-ils accès à toute l'information et aux ressources nécessaires afin de participer sur un même pied d'égalité que les autres acteurs ? Dans un second temps, on se penchera sur les enjeux de compétences, ainsi que sur les traditions juridiques mises de l'avant en se demandant : Qui détient l'autorité pour prendre des décisions relatives aux aires protégées les communautés ou nations autochtones, le gouvernement provincial ou les deux sur la base d'un processus décisionnel codéfini et basé sur le consensus ? Sur quelles traditions juridiques sont fondés les processus décisionnels, les normes et les protocoles utilisés?

Cette évaluation de la justice procédurale se fera en deux temps. En premier lieu, on utilisera le canevas investigatif initial afin d'évaluer le processus législatif de réforme de la LCPN (3.3.1). En second lieu, on répondra aux mêmes questions, mais en évaluant le processus de création et de gestion des aires protégées qui est proposé dans la LCPN ainsi que dans le projet de loi 46 (3.3.2)⁵⁴³. Finalement, les réponses obtenues dans ces deux parties nous permettront d'élaborer d'autres questions dans l'objectif d'évaluer la version finale de la *Loi* en fonction des demandes des acteurs autochtones (3.3.3).

Tableau 3.3 Reproduction du cadre d'analyse et canevas investigatif initial - Justice procédurale

<i>Dimension de la justice</i>	<i>Justice environnementale</i>	<i>Justice environnementale en contextes autochtones</i>	<i>Canevas investigatif initial</i>
<i>Justice procédurale</i>	Les acteurs autochtones participent à toutes les étapes des processus décisionnels, et ce en jouissant d'un accès égal aux informations et ressources que les autres acteurs impliqués.	Les acteurs autochtones détiennent l'autorité pour prendre des décisions relatives à la création et à la gestion des aires protégées. Des processus décisionnels reflétant les traditions juridiques autochtones sont développés. Les normes procédurales et les protocoles des acteurs autochtones sont utilisés.	Est-ce que les acteurs autochtones sont impliqués du début à la fin des processus décisionnels en tant qu'acteurs autodéterminés et égaux? Les acteurs autochtones ont ils accès à toute l'information et aux ressources nécessaires afin de participer sur un même pied d'égalité que les autres acteurs? Qui détient l'autorité pour prendre des décisions relatives aux aires protégées les communautés ou nations autochtones, le gouvernement provincial ou les deux sur la base d'un processus décisionnel codéfini et basé sur le consensus ? Sur quelles traditions juridiques sont fondés les processus décisionnels, les normes et les protocoles utilisés?

⁵⁴³ Rappelons ici que la LCPN (2020) prévoyait 5 statuts d'aires protégées soit les réserves écologiques, les réserves de biodiversité, les réserves aquatiques, les réserves naturelles en milieu privé et les paysages humanisés. Le projet de loi 46 vient transformer les réserves aquatiques en réserves marines et vient ajouter le statut d'aire protégées d'utilisation durable.

3.3.1 Évaluation de la justice procédurale au sein du processus législatif de réforme de la LCPN

Cette première section concernant la justice procédurale se penchera sur le processus législatif de réforme lui-même, du dépôt du projet de loi jusqu'à la conclusion des consultations particulières. Le projet de loi 46 a été présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'Environnement, M. Charrette, le 14 novembre 2019⁵⁴⁴. Lors de cette séance, la tenue de consultations particulières a été demandée par l'opposition⁵⁴⁵. Celles-ci ont eu lieu du 17 au 23 novembre 2020 et ont été précédées en mars et en juillet 2020 de deux séances d'informations à l'intention des communautés et nations autochtones⁵⁴⁶. Les données étudiées dans ce chapitre, soit les mémoires et audiences publiques des acteurs autochtones, nous permettent d'évaluer dans un premier temps leur implication dans ces processus ainsi que leurs accès aux ressources et aux informations nécessaires à cette implication (3.3.1.1). Nous verrons que plusieurs embuches à la justice procédurale sont soulevées par les acteurs autochtones concernant les consultations préalables au dépôt du projet de loi, les séances d'informations, la production de mémoires, ainsi que les audiences publiques. Dans un second temps, nous analyserons les protocoles et traditions juridiques mobilisés dans le processus législatif de réforme (3.3.1.2). Nous verrons que ce dernier s'inscrit entièrement sous l'autorité étatique québécoise et ne fait aucune place aux protocoles et traditions juridiques des acteurs autochtones impliqués.

3.3.1.1 Implication des acteurs autochtones dans le processus de réforme et accès aux ressources et à l'information

Plusieurs acteurs autochtones dénoncent dans leur mémoire ou lors des audiences publiques des injustices procédurales ayant eu lieu dans le cadre du processus de réforme de la LCPN. En effet, malgré deux séances d'information (5 mars et 17 juillet 2020), nous constaterons dans cette section que les nations et communautés autochtones ont été exclues du processus de plusieurs manières : par l'absence de consultation préalable au dépôt du projet de loi; par l'absence d'invitation aux audiences publiques; par des délais trop serrés pour produire un mémoire et par un manque d'accès aux informations pertinentes.

⁵⁴⁴ Journal des débats 14 novembre 2019, supra note 381.

⁵⁴⁵ Ibid.

⁵⁴⁶ Assemblée nationale, « Consultations particulières », supra note 159; APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 5; Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 4.

Absence de consultation préalable

Plusieurs acteurs autochtones ayant participé aux consultations particulières utilisent cette plateforme pour dénoncer le manque de consultation préalable des communautés autochtones dans le processus législatif de réforme de la LCPN⁵⁴⁷. Comme le soulignent l'APNQL et l'IDDPNQL dans leur mémoire conjoint, il est ironique qu'aucune discussion approfondie n'ait eu lieu avec les acteurs autochtones en amont du projet de loi 46 alors que l'objectif même de ce projet de loi est de répondre aux besoins des acteurs impliqués dans le milieu de la conservation⁵⁴⁸. Pour d'autres acteurs autochtones, plutôt qu'être partie prenante à l'élaboration des législations qui touchent leurs intérêts, les peuples autochtones sont forcés de critiquer des projets de loi préétablis sans leurs apports⁵⁴⁹.

Notre participation à cette commission ne respecte donc pas le principe de Nation à Nation et a lieu sous la contrainte, puisque nous n'avons pas d'autre tribune qui nous permette de faire valoir les principes qui font consensus chez nous. Autrement dit, une véritable relation de Nation à Nation aurait fait en sorte de prévoir une participation en amont des Premières Nations dans le développement de ce projet de loi qui aura un impact capital sur l'exercice de nos droits sur nos territoires.⁵⁵⁰

Les manquements concernant l'établissement de relations de nation à nation, maintes fois promise par les gouvernements québécois, démontre que les communautés et nations autochtones ne sont pas considérées comme des acteurs autodéterminés et égaux par le MELCC. Le chef Picard exprime ses critiques à ce sujet lors des audiences publiques :

Vous devez comprendre que le seul fait d'être devant vous, avec vous, plutôt, aujourd'hui, de participer à votre démarche comme nous le faisons depuis déjà plusieurs années, pourrait être vu comme un excès de complaisance de la part des chefs qui siègent à notre table, qui voient les gouvernements se succéder et vanter les mérites d'une relation de nation à nation⁵⁵¹.

L'APNQL-IDDPNQL affirme qu'une réelle relation de nation à nation aurait permis la participation en amont des acteurs autochtones dans le développement même du projet de loi et ne les aurait certainement pas écartés d'une partie du processus législatif⁵⁵².

Comme mentionné précédemment, deux séances d'informations spécifiques aux peuples autochtones ont été tenues par le MELCC : une en français le 5 mars 2020 et une en anglais le 17 juillet 2020 par l'entremise

⁵⁴⁷ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 5; APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 17; ITUM Audiences, supra note 161; Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 4; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157.

⁵⁴⁸ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 5.

⁵⁴⁹ APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 13.

⁵⁵⁰ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 3.

⁵⁵¹ Ibid.

⁵⁵² Ibid.

de la plateforme Zoom⁵⁵³. Toutefois, les représentantes de l'Innu Takuaikan Uashat mak Mani-utenam (ITUM) ont fait valoir lors de leurs audiences qu'à leur sens, ces séances d'informations ne peuvent tenir lieu de consultations⁵⁵⁴. Selon ces représentantes, ces séances n'ont servi qu'à relayer de l'information sur le projet de loi, ainsi que prendre en note les commentaires donnés par les acteurs autochtones présents⁵⁵⁵. Or, selon l'ITUM, une consultation effective doit prendre en compte les préoccupations exprimées afin de faire les accommodements nécessaires dans le projet de loi⁵⁵⁶. Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw fait également état de déceptions quant au fait de ne pas pouvoir proposer de lignes directrices, ni de travailler en collaboration avec le ministère en vue d'améliorer le projet de loi 46⁵⁵⁷. En effet, puisque le projet de loi était déjà déposé la seule option pour émettre leurs préoccupations était par le dépôt d'un mémoire⁵⁵⁸. Selon le Conseil de la Nation Atikamekw, l'absence de réelles consultations est le problème sous-jacent au manque de représentation des besoins et des visions autochtones dans le projet de loi 46⁵⁵⁹. L'APNQL-IDDPNQL souligne « qu'encore une fois, les Premières Nations sont écartées de la réflexion et, donc, de la possibilité de prendre part aux décisions qui les concernent⁵⁶⁰ ».

Dans les paragraphes précédents, nous avons vu que les acteurs autochtones évoquent leur participation aux consultations particulières sous l'angle de l'obligation de consulter. Toutefois, il est important de préciser que la Cour suprême du Canada a émis une limite à cette obligation, dans l'arrêt *Mikisew* en 2018, quant aux processus législatifs. Le gouvernement n'a pas d'obligation de consulter les peuples autochtones avant d'adopter une loi qui touche leurs intérêts; l'obligation de consulter est réservée, en droit canadien, aux décisions prises par les pouvoirs exécutifs⁵⁶¹. La position tenue par les acteurs autochtones dans leurs mémoires et audiences publiques peut être perçue comme une critique de l'arrêt *Mikisew* ou du moins l'affirmation d'une autre conception de l'obligation de consulter que celle reconnue par la Cour suprême. Soulignons également que l'interprétation de l'obligation de consulter proposée par l'arrêt *Mikisew* entre en contradiction avec les fondements mêmes de la justice procédurale comme aspect de la justice environnementale. En effet, l'atteinte d'une meilleure justice environnementale implique la participation

⁵⁵³ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 5; Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 4. Nous n'avons malheureusement pas davantage d'information quant à ces séances d'information.

⁵⁵⁴ ITUM Audiences, supra note 161.

⁵⁵⁵ ITUM Audiences, supra note 161; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 13. Le Conseil de la Nation Atikamekw exprime les mêmes critiques.

⁵⁵⁶ ITUM Audiences, supra note 161.

⁵⁵⁷ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 13.

⁵⁵⁸ Ibid.

⁵⁵⁹ Ibid.

⁵⁶⁰ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 5.

⁵⁶¹ *Mikisew*, supra note 344.

des acteurs autochtones à toutes les étapes des processus décisionnels, tant législatifs qu'exécutifs. Puisque ce chapitre s'attarde sur le contenu des mémoires et audiences publiques des acteurs autochtones, et considérant notre cadre théorique, la déconnexion entre le discours des acteurs autochtones et la jurisprudence quant à l'obligation de consulter ne sera pas soulevée davantage.

Absence d'invitation aux audiences publiques

Comme expliqué dans le second chapitre de ce mémoire, les consultations particulières dans les commissions de l'Assemblée nationale se déroulent en deux temps. En premier lieu, toute personne intéressée peut déposer un mémoire à la commission⁵⁶². En second lieu, des audiences publiques se déroulent sous invitation uniquement de la commission concernée⁵⁶³. Dans le cadre des audiences publiques du projet de loi 46, ces invitations n'ont été envoyées qu'à trois acteurs représentant des intérêts autochtones, soit l'APNQL-IDDPNQL ainsi que le Comité consultatif de l'environnement Kativik et le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James. Ces deux comités sont des organismes tripartites (gouvernement fédéral, provincial et autochtone) créés par la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois⁵⁶⁴. L'Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-utenam a également été entendu lors des audiences publiques, même s'il n'avait pas été initialement invité⁵⁶⁵. L'ITUM a reçu une invitation deux jours seulement avant la tenue des audiences publiques, et ce à la suite de l'envoi de deux lettres au MELCC⁵⁶⁶.

L'absence d'invitation aux audiences publiques est dénoncée par de nombreux acteurs autochtones⁵⁶⁷. Lors de leur audience, les représentantes de l'Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-utenam disent regrettable que d'autres nations autochtones n'aient pas été invitées à enrichir la conversation⁵⁶⁸.

Il est inacceptable que les communautés autochtones ou organisations autochtones telles que Uapashkuss soient encore une fois exclues du processus de rédaction et d'adoption d'un projet de loi touchant et affectant directement leurs droits et intérêts. De plus, le fait qu'elles n'aient pas été informées et invitées d'avance aux consultations particulières quant au Projet de loi 46 ne peut être justifié, et ce, considérant l'objectif de ce projet de loi qui consiste à s'aligner avec les

⁵⁶² Guide témoin, supra note 382 à la p 2.

⁵⁶³ Ibid.

⁵⁶⁴ APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; ITUM Audience, supra note 161. Le Comité consultatif de l'environnement Kativik et le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James ont participé aux audiences du 23 septembre tout comme l'ITUM.

⁵⁶⁵ ITUM Audiences, supra note 161.

⁵⁶⁶ ITUM Mémoire supra note 15 à la p 5.

⁵⁶⁷ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 14 ; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à l'« avant-propos »; APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; ITUM Mémoire supra note 15 à la p 5; ITUM Audiences, supra note 161; Kebaowek Mémoire, supra note 149 voir la lettre du 22 septembre 2020.

⁵⁶⁸ ITUM Audiences, supra note 161.

meilleures pratiques en matière de conservation du patrimoine naturel et à mieux répondre aux besoins actuels des différentes communautés.⁵⁶⁹

Le Conseil de la Nation Atikamekw a également envoyé une lettre au MELCC afin de participer aux audiences, mais n'y a finalement jamais été convié⁵⁷⁰. Son mémoire mentionne qu'une participation directe à la commission aurait été plus efficace puisqu'elle aurait permis des échanges avec les parlementaires, ainsi que la possibilité de répondre aux questions en lien avec leur mémoire. En réponse au refus, le Grand Chef Constant Awashish écrit à la direction des commissions parlementaires :

Pour donner suite à la demande qui vous a été adressée en date du 17 septembre, en ce qui a trait à notre participation aux auditions publiques sur le projet de loi 46, il m'a paru indispensable de vous écrire afin de réitérer l'importance que la Nation Atikamekw puisse se faire entendre durant cette commission parlementaire. [...] Cette semaine, j'ai donc été très déçu de voir la manière cavalière avec laquelle a agi le gouvernement dans ce dossier. Il s'agit d'un manque de respect à l'égard du travail et des efforts qui sont mis dans les communautés et au sein de Conseil de la Nation Atikamekw pour développer des positions concertées et se faire entendre auprès des autorités.⁵⁷¹

La lettre du Grand Chef fait état de leur déception quant aux méthodes du gouvernement concernant l'annonce des audiences publiques qui, selon ce dernier, reflètent le peu d'importance que semble accorder le gouvernement provincial aux considérations de la population québécoise et des peuples autochtones en regard aux projets de loi qu'ils soumettent⁵⁷². Cette déception est partagée par le Conseil de la Nation Huronne-Wendat qui énonce dans son mémoire le souhait de présenter ses réalités et ses enjeux lors des audiences⁵⁷³. L'APNQL-IDDPNQL, l'ITUM et le Conseil de la Nation Atikamekw mentionnent que les consultations doivent se faire de manière prioritaire avec les communautés autochtones et non avec des organisations les représentants, comme l'APNQL, puisqu'elles sont les détentrices de droits sur le territoire⁵⁷⁴.

Délais serrés pour la production d'un mémoire

Une autre critique procédurale mainte fois soulevée dans les mémoires et audiences publiques des acteurs autochtones est la nature accélérée du processus législatif qui n'a laissé que quelques jours aux acteurs

⁵⁶⁹ ITUM Mémoire, supra note 15 à la p 5.

⁵⁷⁰ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à l'« avant-propos ».

⁵⁷¹ Conseil de la Nation Atikamekw, « Annexe C Lettre du Grand Chef Constant Awashish pour la Commission des transports et de l'environnement le 18 septembre 2020 » à la p 1, en annexe de Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 [Conseil de la Nation Atikamekw Annexe C].

⁵⁷² Conseil de la Nation Atikamekw Annexe C, supra note 571.

⁵⁷³ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 14.

⁵⁷⁴ APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; ITUM Audiences, supra note 161; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe C, supra note 571.

autochtones afin de produire un mémoire⁵⁷⁵. Cette problématique peut être considérée comme un manquement tant sur le plan de l'inclusion des acteurs autochtones au processus législatif que sur le plan des ressources qui leur sont allouées; le temps étant une ressource importante dans ce type de processus. La Première Nation de Kebaowek témoigne dans son mémoire de ces délais serrés; la Première Nation a reçu l'avis des consultations particulières le 21 septembre 2020 pour un mémoire devant être déposé le 23 septembre 2020⁵⁷⁶. Dans leur courriel à la Commission des transports et de l'environnement, le conseiller Justin Roy, au nom du chef Lance Haymond, exprime clairement ce mécontentement : « Il était certainement à la fois inacceptable et injustifié que votre comité n'informe pas nos communautés algonquines des audiences du Comité ou de la période de commentaires écrits avant vos audiences étant donné que la relation entre le rétablissement des espèces en péril et le maintien de leur habitat forestier est urgente et critique pour notre (nos) communauté(s).⁵⁷⁷» La Nation de Kitigan Zibi soulève aussi que des délais raisonnables doivent être accordés par le gouvernement afin que la consultation soit adéquate⁵⁷⁸. La Première Nation a déposé à titre de réponse officielle une copie du mémoire conjoint de l'APNQL-IDDPNQL dont elle précise supporter les arguments⁵⁷⁹. Il est possible d'émettre l'hypothèse que cette réponse est due au manque de temps accordé pour répondre eux-mêmes au projet de loi 46. De plus, les représentantes de l'ITUM font valoir, lors de leur audience, que ces délais ont peut-être empêché plusieurs autres communautés autochtones de présenter un mémoire avant la date limite afin qu'il soit rendu public⁵⁸⁰. Cela pourrait également expliquer l'exclusion de certains mémoires d'acteurs autochtones de la liste officielle rendus sur le site de l'Assemblée nationale⁵⁸¹. En effet, quatre mémoires d'acteurs autochtones ne se retrouvaient pas directement sur la page du site internet concernant le projet de loi 46, soit ceux du Conseil de la Nation Huronne-Wendat, du Conseil de la Nation Atikamekw, de la Nation Naskapi de Kawawachikamach et de Kitigan Zibi Anishinabeg⁵⁸². Ces quatre mémoires ont pu être trouvés grâce à l'outil général de recherche de documents sur le site de l'Assemblée nationale et ont tous été déposés sur le site internet le 27 octobre 2020, date du début de l'étude détaillée en commission, un mois

⁵⁷⁵ APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; ITUM Audiences, supra note 161; Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 4; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157.

⁵⁷⁶ Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 4. Les données dont nous disposons ne mentionnent pas de dates exactes concernant les délais octroyés aux autres acteurs autochtones impliqués.

⁵⁷⁷ Ibid voir la lettre du 22 septembre 2020.

⁵⁷⁸ Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157.

⁵⁷⁹ Ibid.

⁵⁸⁰ ITUM Audiences, supra note 161.

⁵⁸¹ Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l'environnement, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions (24 septembre 2020).

⁵⁸² Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; Kawawachikamach Mémoire, supra note 156; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157.

après la date du 23 septembre 2020, à laquelle les mémoires étaient officiellement attendus pour les audiences publiques. Lors du dépôt du rapport de la commission le 9 février 2021 à l'Assemblée nationale, la députée solidaire de Mercier et membre de la Commission des transports et de l'environnement, Mme Ruba Ghazal, a adressé cet enjeu dans son discours :

Il y a des organisations qui nous ont dit... des communautés qui nous ont dit : Nous, on a su qu'il y avait des consultations puis qu'on pouvait déposer un mémoire, le premier jour des consultations. Donc, il était déjà trop tard pour elles, mais elles ont déposé des mémoires rapidement, auxquels on a eu accès par la suite, après la fin des consultations particulières.⁵⁸³

Nous pouvons donc confirmer que malgré le délai, ces mémoires des quatre acteurs autochtones susmentionnés ont pu être étudiés par les députés avant le début de l'étude détaillée en commission.

Accès à l'information et aux ressources

Comme mentionné précédemment, deux séances d'informations sur le projet de loi 46, une en anglais le 17 juillet 2020 et l'autre en français le 5 mars 2020, ont été tenues par le MELCC spécifiquement à l'intention des peuples autochtones. Cette initiative du gouvernement est un premier pas afin de s'assurer que les acteurs autochtones disposent des informations nécessaires à leur participation au processus législatif. Toutefois, lors de leur audience, les représentantes de l'ITUM soulignent que « les individus qui étaient présents ne pouvaient même pas répondre à nos préoccupations ou à nos questions, de qu'est-ce qu'allait devenir, par exemple, la réserve aquatique projetée de la rivière Mishta-shipu⁵⁸⁴ ». Quant aux ressources matérielles et financières dont disposent les communautés afin de participer à ce processus de réforme de la LCPN, les mémoires des acteurs autochtones n'en font pas mention. Il est possible de supposer que cela diffère d'une communauté à une autre, mais que tous les acteurs autochtones impliqués ont dû déboursier de l'argent pour les salaires et déplacements des personnes qui ont rédigé les mémoires ou présenté lors des consultations particulières; processus dont les règles et procédures sont entièrement prévues par l'autorité étatique.

3.3.1.2 Autorité et traditions juridiques

Le processus législatif de réforme de la LCPN s'inscrit entièrement sous l'autorité et les traditions juridiques du gouvernement québécois. Les acteurs autochtones doivent se plier à des processus, normes et protocoles étatiques afin de faire entendre leur voix. Comme mentionné par l'APNQL-IDDPNQL, cette

⁵⁸³ Journal des débats 9 février 2021, supra note 164.

⁵⁸⁴ ITUM Audiences, supra note 161. Le projet de loi 46 abolit le statut « projeté » des aires protégées d'où l'inquiétude de l'ITUM.

manière de fonctionner ne respecte pas le principe des relations de nation à nation⁵⁸⁵. Il n'y a aucune considération des protocoles et traditions juridiques des acteurs autochtones impliqués dans le processus législatif. Ces derniers n'abordent pas spécifiquement cet enjeu dans leurs mémoires et audiences publiques. Toutefois, plusieurs d'entre eux utilisent leur participation pour réclamer une réorganisation des compétences dans les processus de création et de gestion des aires protégées; sujet qui sera abordé dans la prochaine section.

En bref, nous ne pouvons conclure que le processus législatif de réforme de la LCPN a permis l'atteinte d'une meilleure justice environnementale sous l'aspect procédural pour les acteurs autochtones. En premier lieu, les acteurs autochtones ont soulevé qu'ils n'ont pas été impliqués adéquatement du début à la fin de ce processus. En faisant fi de la limite imposée par la Cour suprême quant à l'obligation de consulter lors des processus législatifs, les acteurs autochtones ont dénoncé les manquements relatifs à leur consultation tant avant le dépôt du projet de loi, que par des délais de production de mémoires trop serrés, ainsi que l'absence d'invitation aux audiences publiques des consultations particulières. Ces manquements démontrent que le processus de réforme est mésadapté, puisque non porteur d'une relation de nation à nation avec les peuples autochtones. En second lieu, les acteurs autochtones ont eu accès à des séances d'informations prévues spécifiquement à leur intention et permettant de faciliter leur participation. Toutefois ces dernières n'ont pas réussi à répondre à tous leurs questionnements. Quant aux ressources matérielles nécessaires à leur participation, nous n'avons pu répondre à cette question de manière certaine par manque de données disponibles. Pour terminer, l'autorité concernant la réforme de la LCPN reste entièrement entre les mains de l'État québécois et aucune ouverture ne semble avoir été faite aux processus, protocoles et normes autochtones.

3.3.2 Évaluation de la justice procédurale au sein du processus de création et de gestion des aires protégées proposé par la LCPN et le projet de loi 46

Cette seconde section concernant la justice procédurale se penchera sur le contenu de la LCPN et de la version initiale du projet de loi 46, plus précisément elle s'attardera aux processus de création et de gestion des aires protégées qui y sont prévus. Dans un premier temps, nous évaluerons l'implication des peuples autochtones, que permettent ces deux textes législatifs, aux processus de création et de gestion des aires protégées, ainsi que l'accès aux ressources financières nécessaires pour assurer leur participation (3.3.2.1). Nous verrons que les acteurs autochtones impliqués dans les consultations particulières

⁵⁸⁵ APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160.

réclament non seulement une meilleure consultation, mais une possibilité de détenir les pouvoirs décisionnels de création et de gestion des aires protégées. Toutefois, plusieurs d'entre eux soulignent la nécessité que la création et la gestion autochtone d'aire protégée soient accompagnées de ressources financières, ce qui est loin d'être acquis. Dans un second temps, nous nous attarderons aux demandes des acteurs autochtones quant à l'autorité de gestion et aux traditions juridiques mobilisées dans ces processus de création et de gestion des aires protégées (3.2.2.2). Nous verrons que la délégation de pouvoirs, proposée par le projet de loi 46, est mise de côté par les acteurs autochtones au profit d'une gestion ou cogestion, entre autres par l'entremise d'un nouveau statut d'APCA.

3.3.2.1 Implication des peuples autochtones dans la création et la gestion des aires protégées et accès aux ressources financières

Lors des consultations particulières, de nombreux acteurs autochtones dénoncent des injustices procédurales liées à la création et à la gestion des aires protégées prévues dans la LCPN et au projet de loi 46 dans sa version initiale⁵⁸⁶. Les injustices procédurales dénoncées sont liées à une consultation inadéquate, aux défis relatifs aux modèles de gestion, ainsi qu'à un manque de ressources financières. La prochaine partie détaillera ces manquements.

Implication des peuples autochtones : de la consultation à la gestion

Afin de mieux comprendre les enjeux découlant du projet de loi 46, il est intéressant de se pencher rapidement sur la place accordée à l'implication des peuples autochtones dans la création et la gestion des aires protégées en vertu de l'ancienne version de la LCPN. Les deux documents en annexe du mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw nous permettent d'éclaircir ce processus⁵⁸⁷. Il y est décrit l'expérience du Conseil concernant leurs demandes d'aires protégées, entre autres, celle de *Masko Cimakanic Aski*. Malgré des tentatives de cogestion et certaines démarches de consultation, le pouvoir décisionnel en matière de gouvernance des aires protégées revenait uniquement au gouvernement provincial⁵⁸⁸. En effet, la version précédente de la LCPN conférait à son article 27 l'entière responsabilité des pouvoirs décisionnels au gouvernement québécois concernant le choix du statut d'aire protégée et des mesures de conservation,

⁵⁸⁶ Nous rappelons qu'avant la réforme, la LCPN (2020) prévoyait 5 statuts d'aires protégées soit les réserves écologiques, les réserves de biodiversité, les réserves aquatiques, les réserves naturelles en milieu privé et les paysages humanisés. Le projet de loi 46 vient transformer les réserves aquatiques en réserves marines et vient ajouter le statut d'aires protégées d'utilisation durable.

⁵⁸⁷ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332.

⁵⁸⁸ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 19.

ainsi que l'établissement du plan de conservation⁵⁸⁹. L'intégration des populations locales dans le processus n'était donc que partielle, essentiellement par l'entremise du BAPE⁵⁹⁰. Par exemple, dans le cas de l'aire protégée *Masko Cimakanic Aski*, l'article 39 de la LCPN prévoyait que les réserves de biodiversité soient soumises à une audience publique du BAPE avant de recevoir un statut permanent⁵⁹¹. Ce fonctionnement reste le même dans le projet de loi 46⁵⁹². Il est important de souligner que les communautés autochtones ne sont pas consultées de manière distincte, en amont, mais plutôt confrontées à un projet fini lors de ces audiences⁵⁹³. Le BAPE constitue un espace propice à la communication d'information et non un réel espace de négociation ni de planification en amont⁵⁹⁴. Les acteurs autochtones sont donc consultés de la même manière que tout autre tiers présent sur le territoire, alors qu'ils détiennent des droits et intérêts particuliers⁵⁹⁵. De manière générale, le Conseil de la Nation Atikamekw reconnaît une certaine réceptivité à ses demandes de la part du MELCC qui a sélectionné plusieurs territoires demandés par les communautés qu'il représente à des fins de protection. Toutefois cette écoute reste partielle⁵⁹⁶.

Bien que parfois, le gouvernement ait effectivement appuyé nos propositions, force est de constater que nous n'avons pas encore trouvé pleinement notre place dans la législation, l'implantation et la gestion des aires protégées au Québec. Que l'on pense aux différentes catégories ; au rôle que nous avons dans la construction des plans de conservation ; aux plateformes qui ont été mises en place pour nous écouter ; ou encore, à notre place dans la gouvernance et la gestion des aires protégées, nos intentions de conservation apparaissent encore trop souvent hors cadres, marginales, ou bien incongrues à l'intérieur du présent programme politique.⁵⁹⁷

Selon le Conseil de la Nation Atikamekw, les mécanismes de concertation avec les peuples autochtones concernant les aires protégées doivent être revus afin de créer des plateformes adéquates à la réception et à la discussion des demandes soumises par les communautés autochtones⁵⁹⁸. Le Conseil fait état du décalage entre la nature de ses droits et les plateformes offertes pour exprimer ses revendications⁵⁹⁹.

La demande du Conseil de la Nation Atikamekw d'être consulté de manière adéquate, soit de manière distincte et en amont, au sujet des décisions relatives à la création et à la gestion des aires protégées est

⁵⁸⁹ LCPN 2020, supra note 139 à l'art. 27; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 19.

⁵⁹⁰ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 19

⁵⁹¹ LCPN 2020, supra note 139 à l'art. 39; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 19.

⁵⁹² LCPN 2020, supra note 139 aux art. 27 à 42.

⁵⁹³ Atikamekw Annexe D, supra note à la p 19; Cette réalité est probablement différente pour les communautés signataires des traités et d'ententes avec le gouvernement québécois, telle la CBJNQ et la CNEQ.

⁵⁹⁴ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 19; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 20.

⁵⁹⁵ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 19.

⁵⁹⁶ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 10.

⁵⁹⁷ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 12.

⁵⁹⁸ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 19.

⁵⁹⁹ Ibid.

reflétée dans les mémoires de plusieurs autres acteurs autochtones impliqués dans le processus de réforme de la LCPN. Les discussions concernant la consultation tournent principalement autour de l'article 2.1 alinéa 3 proposé dans le projet de loi 46 qui établit que « [l]e gouvernement consulte les communautés autochtones de manière distincte lorsque les circonstances le requièrent et il les accomode lorsqu'il y a lieu »⁶⁰⁰. Cet article vient expliciter l'obligation de consulter qui lie déjà la branche exécutive du gouvernement québécois lorsqu'il prend des décisions qui touchent à des droits existants ou potentiels découlant de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁶⁰¹. Toutefois, cette formulation ne convient pas à plusieurs acteurs autochtones qui la critiquent dans leurs mémoires⁶⁰². L'Innu Takuaihan Uashat mak Mani-utenam se dit préoccupé par le caractère ambigu et large de cet article qui risque de mener à une application incertaine⁶⁰³. L'ITUM rappelle les critères de l'obligation de consulter établis par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Haïda*⁶⁰⁴ : « l'obligation prend naissance lorsque la Couronne a connaissance des droits revendiqués et que la mesure envisagée est susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur ceux-ci. L'étendue de la consultation doit être proportionnelle à la solidité des droits revendiqués par le groupe autochtone susceptible d'être affecté et à la gravité de l'atteinte par le projet envisagé.⁶⁰⁵ ». Le gouvernement du Québec est tenu par cette obligation lorsqu'il prend des décisions relatives aux aires protégées qui peuvent affecter des droits autochtones revendiqués. Toutefois, l'article 2.1 ne reflète pas ces critères précis, en utilisant plutôt le terme « lorsque les circonstances le requièrent », ce qui pourrait mener le ministre à tenir des consultations distinctes avec les peuples autochtones à sa discrétion⁶⁰⁶. En bref, plusieurs acteurs autochtones s'inquiètent que cette formulation encourage le MELCC à ne pas consulter de manière distincte dans tous les cas où des droits ancestraux sont revendiqués. Par exemple, une crainte exprimée est que la consultation distincte se fasse uniquement lorsque les droits autochtones sont reconnus par traités avec le gouvernement⁶⁰⁷.

⁶⁰⁰ PL 46, supra note 7 à l'art. 2.

⁶⁰¹ *Haïda*, supra note 340; LC 1982, supra note 339.

⁶⁰² Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148 voir « issue 3 »; ITUM Mémoire supra note 15 à la p 11; Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 10; Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 19. Critique indirecte : Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 4.

⁶⁰³ ITUM Mémoire supra note 15 à la p 11.

⁶⁰⁴ *Haïda*, supra note 340.

⁶⁰⁵ *Haïda*, supra note 340 aux para 35 et 68; ITUM Mémoire supra note 15 à la p 11.

⁶⁰⁶ Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148 voir « issue 3 ».

⁶⁰⁷ Évidemment, cela ne respecterait pas l'arrêt *Haïda*. Toutefois, l'exemple donné précédemment (aux pp 96 et 97 de ce mémoire) par la Nation Atikamekw dans le cas de l'aire protégée Masko Cimakanic Aski démontre que le MELCC ne respecte pas toujours adéquatement son obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones. Voir : Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 19.

Les mémoires des acteurs autochtones soulèvent les limites de l'obligation de consulter, tel qu'elle est balisée par la constitution canadienne et par la CSC, pour assurer leur participation effective au sein des processus décisionnels. Les consultations particulières concernant la réforme de la LCPN offrent une plateforme aux acteurs autochtones afin d'inciter le gouvernement québécois à jouer un rôle de chef de file en réinterprétant l'obligation de consulter pour pousser plus loin leur participation. Par exemple, le Conseil Mohawk de Kahnawà:ke affirme que la consultation doit se faire au-delà de cette obligation légale, puisque les aires protégées peuvent avoir des impacts non seulement sur les droits ancestraux, mais aussi sur la santé, le développement socio-économique, la connexion des individus avec le territoire et la transmission de la langue et de la culture⁶⁰⁸. En effet, comme vu dans le deuxième chapitre de ce mémoire les aires protégées ont historiquement causé de nombreux torts aux peuples autochtones.

Les demandes des acteurs autochtones concernant une consultation distincte dans les décisions ministérielles relatives aux aires protégées ne constituent qu'une facette de l'implication qu'ils sollicitent. En effet, les acteurs autochtones impliqués dans le processus de réforme de la LCPN réclament tous d'une manière ou d'une autre d'être davantage impliqués dans les processus de création et de gestion des aires protégées au Québec. Par exemple, la Nation Huronne-Wendat propose qu'un processus distinct soit mis en place dans le cas où une nation ou communauté autochtone est instigatrice d'un projet d'aire protégée⁶⁰⁹. Au-delà de leur implication dans la sélection des territoires protégés, tous les mémoires étudiés proposent également de permettre aux communautés autochtones de jouer un rôle dans la gestion des aires protégées⁶¹⁰. Le mémoire du Conseil Mohawk de Kahnawà:ke souligne l'efficacité démontrée de la conservation autochtone de la biodiversité; ce qui rend évidents les apports d'une collaboration avec les peuples autochtones dans ce domaine⁶¹¹. Toutefois, afin de mener à bien ses initiatives de gestion ou de cogestion des aires protégées, les ressources financières nécessaires à cette implication accrue doivent être prévues par le gouvernement.

Accès à des ressources financières

Le mémoire du Conseil de la Nation Huronne-Wendat fait état de la nécessité d'améliorer les moyens financiers pour que les peuples autochtones puissent proposer des territoires en vue de la création d'aires

⁶⁰⁸ Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148 voir « issue 3 ».

⁶⁰⁹ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 20.

⁶¹⁰ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154; Essipit Mémoire, supra note 146; ITUM Mémoire supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157; Uapashkuss Mémoire, supra note 152.

⁶¹¹ Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148.

protégées⁶¹². « Un tel fonds permettrait aux Nations d'être plus autonomes pour effectuer des recherches, des analyses, des consultations auprès de leurs membres, des études ou des inventaires sur le territoire qu'elles cherchent à protéger. ⁶¹³» Le Conseil de la Nation Atikamekw réclame également l'octroi de moyens financiers afin d'assurer la gestion et la mise en valeur des aires protégées à la suite de leur création⁶¹⁴. Ce fond servirait notamment « [à] la coordination des ententes [...]; [a]u développement d'un système de surveillance territoriale atikamekw [...]; [à] la protection de nos milieux de vie et la mise en valeur de nos sites culturels [...]; [à] la mise en place de travaux de reforestation, de décontamination des sols et de l'assainissement des eaux ⁶¹⁵». Le mémoire de l'APNQL-IDDPNQL mentionne également la nécessité de prévoir un financement à long terme qui assure la pérennité de l'administration autochtone des aires protégées⁶¹⁶. À ce sujet, la Première Nation Innue d'Essipit mentionne dans son mémoire avoir obtenu une convention d'aide financière pendant trois ans afin de soutenir les activités de conservation et de mise en œuvre de la réserve de biodiversité Akumunan, créée en vertu de la LCPN et gérée par la communauté à la suite d'une entente de délégation de gestion intervenue entre le MELCC et la Première Nation Innue d'Essipit en 2021⁶¹⁷. La Première Nation se dit toutefois inquiète de la pérennité de ce partenariat au terme de l'entente afin d'assurer que les activités soient mises en œuvre et perdurent dans le temps⁶¹⁸. En bref, les acteurs autochtones demandent l'établissement d'un fond qui servirait à appuyer la gestion et le contrôle autochtone du territoire, dans une visée de gouvernance autochtone plutôt que de partie prenante à un projet d'aire protégée. Il y a donc tout un discours d'affirmation sous-jacent au sein des mémoires, de la part des acteurs autochtones, qui se présentent, au-delà de la posture « d'organisme de la société civile », comme des gouvernements autonomes. Pour terminer, l'APNQL-IDDPNQL mentionne par ailleurs que des fonds à cet effet sont déjà rendus disponibles par le gouvernement fédéral pour la gestion d'aires protégées autochtones⁶¹⁹. Cependant, afin d'accéder à ces ressources, le cadre législatif québécois doit reconnaître les APCA et l'autorité autochtone qui en découle, ce que nous verrons dans la prochaine sous-section⁶²⁰.

⁶¹² Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 20.

⁶¹³ Ibid aux pp 19-20.

⁶¹⁴ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 11.

⁶¹⁵ Ibid.

⁶¹⁶ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 9.

⁶¹⁷ Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 3; Conseil de la Première Nation Innus Essipit, « Akumunan », supra note 325; Nature Québec, supra note 325; MELCC, « Québec accorde 300 000 \$ à Essipit », supra note 325.

⁶¹⁸ Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 3.

⁶¹⁹ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 5.

⁶²⁰ Ibid. Les termes « aires protégées et de conservation autochtones » n'ont pas à être utilisés dans la législation québécoise, mais les critères principaux de ces aires tels qu'énoncées par le cercle autochtone d'expert doivent s'y retrouver (dirigés par les

3.3.2.2 Autorité sur les aires protégées et traditions juridiques

Comme expliqué précédemment, il ressort des consultations particulières que les acteurs autochtones désirent être impliqués davantage dans les processus de création et de gestion des aires protégées. Certains acteurs autochtones souhaitent détenir l'autorité sur les aires protégées créées sur leurs territoires ancestraux afin que leurs propres traditions juridiques, protocoles et procédures soient reconnus sur le territoire et appliqués dans le cadre de la gestion de ces aires protégées⁶²¹. À ce sujet, lors des audiences, le chef de l'APNQL, Ghislain Picard, rappelle que les gouvernements autochtones qu'il représente sont dument élus et peuvent développer leurs propres lois en fonction de leurs traditions juridiques respectives⁶²². Il mentionne également que la majorité des nations souhaitent trouver une manière d'harmoniser le cadre législatif québécois à leurs propres processus et réalités afin de favoriser leur autonomie gouvernementale⁶²³. Il rappelle les avancées en ce sens en matière de protection de la jeunesse, ainsi que l'intégration de l'adoption coutumière autochtone dans le Code civil du Québec⁶²⁴. Toutefois, une critique majeure du projet de loi 46, qui revient dans plusieurs mémoires d'acteurs autochtones, est qu'il contrevient au droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones⁶²⁵. Le Conseil de la Nation Atikamekw souligne la nécessité que le projet *Masko Cimakanic Aski* permette de promouvoir l'autonomie du peuple Atikamekw Nehirowisiw. « Nous voulons prendre part aux décisions en matière de gouvernance et participer au processus de gestion. Cette gestion devrait refléter nos besoins, intégrer nos connaissances, nos institutions, ainsi que nos compétences par le biais des principes de gouvernance atikamekw. ⁶²⁶ » Pour atteindre cette autonomie gouvernementale, plusieurs acteurs autochtones préfèrent la voie des ententes de gestion ou cogestion à celle de la délégation qui est proposée dans le projet de loi 46. Bien qu'intéressante, les limites de cette notion sont soulevées par plusieurs acteurs autochtones qui réclament plutôt une réorganisation des pouvoirs de création et de

peuples autochtones, engagement envers la conservation de la biodiversité et religitimer les droits et responsabilités autochtones). Voir : Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 102.

⁶²¹ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; Essipit Mémoire, supra note 146; ITUM Mémoire supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157; Uapashkuss Mémoire, supra note 152.

⁶²² APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160.

⁶²³ Ibid.

⁶²⁴ Ibid.

⁶²⁵ ITUM Mémoire, supra note 15 aux pp 5-6 ; APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 11; Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 4; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148.

⁶²⁶ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 à la p 11.

gestion des aires protégées qui leur permettrait d'assurer une cogestion ou une gestion complète de ces territoires⁶²⁷. Dans cette optique, le concept d'APCA, ayant fait ses preuves ailleurs au pays, est proposé⁶²⁸.

Délégation de pouvoirs

La version antérieure de la LCPN prévoyait déjà à son article 12 la possibilité de délégation d'une partie ou de l'entièreté des pouvoirs de gestion sur les aires protégées créées par cette loi, du ministre à « toute personne physique ou à toute personne morale de droit public ou de droit privé⁶²⁹ ». La version de l'article 12 proposée dans le projet de loi 46 ajoute à la liste des possibles délégataires une référence explicite aux communautés autochtones⁶³⁰. Cet article énonce que « [l]e ministre peut, par entente, déléguer à toute personne ou à toute communauté autochtone tout ou partie des pouvoirs que lui attribue la présente loi ou qu'il détient au regard de la gestion d'un territoire qui relève de son autorité et qui fait l'objet d'une mesure de conservation en vertu de la présente loi. ⁶³¹ » Même si plusieurs acteurs autochtones considèrent cet article comme une avancée intéressante, certains soulignent que le concept de délégation est inadéquat⁶³². Par exemple, lors des audiences, l'APNQL explique que de manière symbolique le principe de déléguer des pouvoirs sur des terres ancestrales non cédées n'est pas acceptable⁶³³. De plus, la délégation implique de nombreux désavantages pratiques:

La délégation constitue également un concept paternaliste qui fait en sorte que le titulaire de la délégation de pouvoir doit remplir des objectifs dans un cadre relativement rigide et rendre des comptes au ministère, puisque le gouvernement conserve alors la gouvernance de l'aire protégée et un pouvoir décisionnel susceptible d'en affecter la gestion. La délégation de pouvoir repose de plus sur la négociation d'ententes, ce qui a tendance à exacerber les inégalités entre les communautés. Nous devrions plutôt parler de cogestion. Finalement, ces ententes ne sont généralement pas accompagnées d'un financement à long terme, ce qui peut mettre en péril la pérennité des aires protégées ainsi administrées.⁶³⁴

⁶²⁷ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160; ITUM Audiences, supra note 161; ITUM mémoire supra note 15; Essipit Mémoire, supra note 146; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148.

⁶²⁸ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; Essipit Mémoire, supra note 146; ITUM Mémoire supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157; Uapashkuss Mémoire, supra note 152.

⁶²⁹ LCPN 2020, supra note 139 à l'art. 12; APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 8. Nous avons expliqué précédemment que la Première Nation des Innus d'Essipit profitaient d'une telle entente avant la réforme de 2021. Voir la page 101 de ce mémoire.

⁶³⁰ PL 46, supra note 7 à l'art. 9; APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 8.

⁶³¹ PL 46, supra note 7 à l'art. 9 (LCPN 2020, supra note 139 à l'art. 12).

⁶³² APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 aux pp 8-9; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; ITUM Mémoire supra note 15 à la p 12; Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 3.

⁶³³ APNQL-IDDPNQL Audience, supra note 160.

⁶³⁴ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 9.

L'ITUM s'inquiète également de cet aspect de la reddition de comptes. Selon son mémoire, les communautés autochtones doivent pouvoir être les réels gestionnaires du territoire et non des mandataires du ministre, ce qui restreindrait leurs droits et pouvoirs de gestion⁶³⁵. Puisqu'aucun détail n'est donné dans le projet de loi sur le processus de reddition de compte, il est risqué que le gouvernement impose aux communautés des exigences arbitraires⁶³⁶. Quant à la Première Nation Innue d'Essipit, ses inquiétudes concernant la délégation relèvent principalement des limites qu'elle impose quant aux pouvoirs pouvant être délégués, ainsi que les risques que l'entente financière ne soit pas renouvelée⁶³⁷. Son mémoire propose que les compétences déléguées puissent s'étendre au-delà de celles du MELCC pour inclure d'autres ministères. « Il s'agirait d'établir les balises concernant les activités ou domaines dont elles souhaitent obtenir la gestion, pouvant aller au-delà de celles relevant du MELCC, ainsi qu'établir des ententes avec les différents ministères concernés.⁶³⁸» En fonction de toutes ces limites du concept de délégation, plusieurs acteurs autochtones proposent plutôt les concepts de cogestion ou de gestion des aires protégées par l'entremise de l'ajout d'un statut d'APCA ou d'une aire protégée autochtone⁶³⁹. Le mémoire du Conseil Mohawk de Kahnawà:ke propose quant à lui de prioriser la création d'APCA, tout en permettant la délégation de pouvoirs d'inspection et de surveillance à des communautés autochtones sur des aires protégées qui ne seraient pas des APCA, mais dans lesquelles le rôle des peuples autochtones se doit d'être reconnu⁶⁴⁰.

Aires protégées et de conservation autochtones

Parmi les mémoires des acteurs autochtones étudiés dans cette analyse, uniquement celui du Conseil de la Nation Huronne-Wendat ne propose pas directement l'ajout d'un nouveau statut d'aire protégée autochtone. Le Conseil prône toutefois, comme tous les autres acteurs, une implication accrue des Premières Nations dans la création et la gestion des aires protégées, entre autres en leur permettant de sélectionner les territoires protégés en fonction de critères et de processus adaptés à leurs réalités⁶⁴¹. De plus, le Conseil propose pour le projet d'aire protégée *Ya'nienhonhndeh*, projet porté depuis 2010 par le

⁶³⁵ ITUM Mémoire supra note 15 à la p 12.

⁶³⁶ Ibid.

⁶³⁷ Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 3.

⁶³⁸ Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 3.

⁶³⁹ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; Essipit Mémoire, supra note 146; ITUM Mémoire supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157; Uapashkuss Mémoire, supra note 152.

⁶⁴⁰ Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148.

⁶⁴¹ Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 aux pp 6, 20.

Bureau du Nionwentsïo du Conseil de la Nation Huronne-Wendat, la possibilité de former une société de gestion qui outre cette nation rassemblerait plusieurs acteurs de la région⁶⁴².

Les autres acteurs autochtones font de l'intégration d'un statut d'aire protégée autochtone à la législation québécoise une demande phare de leurs mémoires⁶⁴³. Le concept d'APCA issu du cercle autochtone d'expert est proposé dans les mémoires, à l'exception du Conseil de la Nation Atikamekw qui utilise un concept plus englobant soit le terme « aire protégée autochtone » en précisant que différentes terminologies peuvent être utilisées⁶⁴⁴. L'APNQL-IDDPNQL précise que l'intégration du concept d'APCA dans la LCPN est indispensable comme outil d'autodétermination pour les peuples autochtones⁶⁴⁵. En effet, rappelons que ce concept place les Nations autochtones comme principales gestionnaires des aires protégées autochtones.

Les APCA permettent aux communautés autochtones de pratiquer leur mode de vie traditionnel tout en assurant la gouvernance de la gestion des terres et des activités économiques. Elles ont pour objectif la protection des terres, des eaux et des forêts contre les activités industrielles non durables. Ce modèle de gestion des terres par des communautés ou collectivités autochtones favorise à la fois les écosystèmes et l'utilisation durable des territoires.⁶⁴⁶

Le mémoire du Conseil de la Nation Atikamekw développe clairement le lien entre l'établissement d'aires protégées autochtones et l'autogouvernance⁶⁴⁷. En effet, ces aires permettent aux Nations autochtones de définir elles-mêmes le modèle de l'aire protégée selon leurs intérêts de conservation, ainsi qu'intégrer leurs modes de gouvernances locales (traditionnelles ou institutionnelles) et les mécanismes de prises de décisions qui y sont liées⁶⁴⁸. La législation étatique a alors comme fonction première de redéfinir la relation entre les peuples autochtones et l'État sur ces territoires⁶⁴⁹. Pour ce faire, le Conseil de la Nation Atikamekw propose, par exemple, une approche communautaire volontaire afin de déterminer les réglementations d'une aire protégée autochtone⁶⁵⁰. « Plus précisément, les règlements (ex. processus de réglementation des pratiques de chasses, restriction et interdiction des usages, etc.), et la manière de faire respecter ces règlements (ex. Mode de surveillance, approche centrée sur les bienfaits du maintien du

⁶⁴² Ibid à la p 25.

⁶⁴³ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155; Essipit Mémoire, supra note 146; ITUM Mémoire, supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157; Uapashkuss Mémoire, supra note 152.

⁶⁴⁴ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 10.

⁶⁴⁵ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 7.

⁶⁴⁶ ITUM Mémoire supra note 15 à la p 7.

⁶⁴⁷ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 10.

⁶⁴⁸ Ibid.

⁶⁴⁹ Ibid.

⁶⁵⁰ Ibid.

mode de vie, mécanisme de concertation des membres, etc.) se verraient statué par nous-mêmes.⁶⁵¹» De plus, les représentantes de l'ITUM précisent, lors de leur audience, que des pratiques de conservation autochtones sont déjà effectives sur le territoire et pourraient donc être « harmonisées » avec la législation québécoise par l'ajout d'un statut d'APCA⁶⁵². En effet, ces aires permettent de reconnaître l'expérience et les connaissances autochtones concernant la gestion et la conservation du territoire⁶⁵³.

3.3.3 Conclusion et ajouts au canevas investigatif

L'analyse de la justice procédurale du processus de réforme de la LCPN nous permet de constater plusieurs injustices procédurales tant au niveau du processus législatif que du contenu même du projet de loi 46. En premier lieu, les acteurs autochtones demandent d'être impliqués du début à la fin de réformes législatives qui touchent à leurs droits et à leurs intérêts, entre autres par une consultation adéquate faite en amont du processus et de manière distincte des autres acteurs. Cela implique l'accès à l'information pertinente et à suffisamment de temps pour élaborer leurs positions. Ces requêtes nous permettent de poser la question additionnelle suivante : Est-ce que les acteurs autochtones ont été consultés adéquatement, soit de manière distincte et en amont, entre la fin des consultations particulières et l'adoption finale de la *Loi*, ainsi que des règlementations en découlant? En second lieu, concernant le contenu même du projet de loi 46, les acteurs autochtones s'entendent sur la nécessité d'être consulté de manière adéquate pour tout projet d'aire protégée sur les territoires ancestraux qu'ils revendiquent ou sur lesquels ils ont des droits établis. Au-delà de cette consultation, les acteurs autochtones demandent d'être davantage impliqués dans le processus de sélection et de gestion des aires protégées, en dépassant les pratiques de consultation et de délégation de pouvoir. De manière générale, ils se positionnent en gouvernements gestionnaires du territoire. Pour assurer cette gestion d'une manière qui reflète leurs traditions juridiques et processus décisionnels, l'ajout d'un statut d'APCA à la LCPN est proposé par plusieurs acteurs. Ce nouveau statut leur permettrait d'assurer la gestion complète ou la cogestion des aires protégées selon leurs propres critères et non par une délégation de pouvoirs. En effet, le mécanisme de délégation de pouvoir est limitant, car il oblige les acteurs autochtones à travailler à l'intérieur des cadres et des normes prédéfinies par l'État et implique une reddition de comptes aux MELCC. Plusieurs questions découlent de ces diverses conceptions : Est-ce que la *Loi* prévoit la consultation distincte des peuples autochtones pour toutes les décisions ministérielles relatives aux aires protégées qui touchent des territoires grevés de droits

⁶⁵¹ Ibid.

⁶⁵² ITUM Audiences, supra note 161.

⁶⁵³ Ibid.

revendiqués ou établis? Est-ce que la Loi permet la gestion autochtone du territoire couvert par une aire protégée, selon leurs traditions juridiques, protocoles et processus décisionnels, entre autres par l'ajout d'un nouveau statut d'aire protégée et de conservation autochtone ? Est-ce que la *Loi* prévoit des ressources financières pour les aires protégées gérées par les peuples autochtones? Ces questions seront répondues dans le quatrième chapitre analysant le résultat final de la réforme.

3.4 Conclusion et canevas investigatif modifié

Les acteurs autochtones impliqués dans le processus législatif de réforme de la LCPN soulèvent des injustices environnementales liées tant à la justice distributive, qu'à la reconnaissance et à la justice procédurale. Nous pouvons conclure que la version initiale du projet de loi 46 ne permettait pas aux peuples autochtones d'accéder à une meilleure justice environnementale que la version antérieure de la LCPN. L'analyse des différents mémoires et audiences publiques des acteurs autochtones étudiés dans ce mémoire nous a permis de soulever plusieurs critiques de la LCPN et du projet de loi 46, mais également plusieurs pistes de solution proposées au MELCC par les acteurs autochtones afin d'améliorer le projet de loi et tendre vers une meilleure justice environnementale.

En premier lieu, l'analyse de la justice distributive a mis en lumière la marginalisation des intérêts autochtones dans l'établissement et la gestion des aires protégées au Québec. En effet, les acteurs autochtones ont exprimé les limites vécues quant à la jouissance des bienfaits que pourraient leur procurer les aires protégées. Ces bienfaits incluent le bien-être des communautés, la valorisation de leur culture, leur santé, leur autonomie gouvernementale et leur développement économique; tous intrinsèquement liés à l'intérêt de protection de la biodiversité. Ces intérêts ne sont pas valorisés dans les processus décisionnels étatiques, puisqu'ils dépassent les intérêts purement écologiques, que ce soit dans la sélection des territoires protégés que dans les plans de conservation. Ce constat permet d'arriver à la conclusion que le projet de loi 46 ne permet pas l'atteinte d'une meilleure justice distributive, puisqu'un déséquilibre existe toujours quant à la distribution des avantages découlant de l'établissement d'aires protégées. En second lieu, l'analyse de la reconnaissance accordée à l'identité et à la culture des peuples autochtones à l'intérieur de la LCPN et du projet de loi 46 nous a permis de constater un manque de valorisation des aspects culturels du territoire et des conceptions autochtones de la conservation. Les acteurs autochtones réclament la reconnaissance des valeurs culturelles du territoire, desquelles découlent les relations entre le territoire et les peuples autochtones, et qui permettent également la reconnaissance des pratiques, savoirs et traditions juridiques qui sont liés à ces relations. Finalement, nous avons vu que plusieurs injustices procédurales ont été dénoncées par les acteurs autochtones, tant

concernant le processus législatif de réforme que le contenu du projet de loi 46 et de l'ancienne version de la LCPN. En effet, les acteurs autochtones demandent d'être impliqués du début à la fin des réformes législatives qui touchent à leurs droits et à leurs intérêts, entre autres par une consultation distincte faite en amont du processus législatif, par leur inclusion à toutes les étapes du processus, ainsi que par l'accès à l'information pertinente et à suffisamment de temps pour élaborer leurs positions. L'implication réclamée par les acteurs autochtones dans les processus législatifs, peut être perçue comme une critique de l'interprétation faite pas la Cour suprême de l'obligation de consulter puisqu'elle la dépasse largement pour inclure le pouvoir législatif. Quant au processus de création et de gestion des aires protégées prévu par la LCPN et par le projet de loi, les acteurs autochtones réclament non seulement d'être consultés en amont et de manière distincte, mais également de jouer un rôle décisionnel par la gestion ou la cogestion des aires protégées établies sur leurs territoires ancestraux.

Une solution, proposée par la majorité des acteurs autochtones, vient répondre aux injustices environnementales tant sur le plan distributif, procédural que de la reconnaissance. Il s'agit de l'ajout d'un statut d'aire protégée et de conservation autochtone à la LCPN. Ce nouveau statut permettrait aux nations et communautés autochtones d'assurer la gestion complète ou la cogestion des aires protégées selon leurs propres critères et non par une délégation de pouvoirs. Ce fonctionnement permettrait aux peuples autochtones d'assurer la prise en compte de leurs besoins et intérêts et ainsi profiter réellement des avantages des aires protégées. De plus, ce statut permettrait de considérer adéquatement les valeurs culturelles du territoire en établissant leur conception de la conservation par l'utilisation de leurs systèmes de savoirs et traditions juridiques. Nous verrons dans le prochain chapitre comment ce statut a été pris en compte dans les étapes suivantes du processus de réforme ainsi que dans la *Loi modifiant la Loi sur la protection du patrimoine naturel*⁶⁵⁴ (ci-après : « la Loi »).

Les réponses obtenues dans ce chapitre, grâce au canevas investigatif initial, nous permettent de nous poser de nouvelles questions afin d'analyser le résultat final de la *Loi* au prisme des critiques et demandes des acteurs autochtones eux-mêmes. Ces questionnements forment un canevas investigatif modifié, qui sera utilisé dans le prochain chapitre.

⁶⁵⁴ Loi modifiant la LCPN, supra note 141.

Tableau 3.4 Cadre d'analyse et canevas investigatif modifié

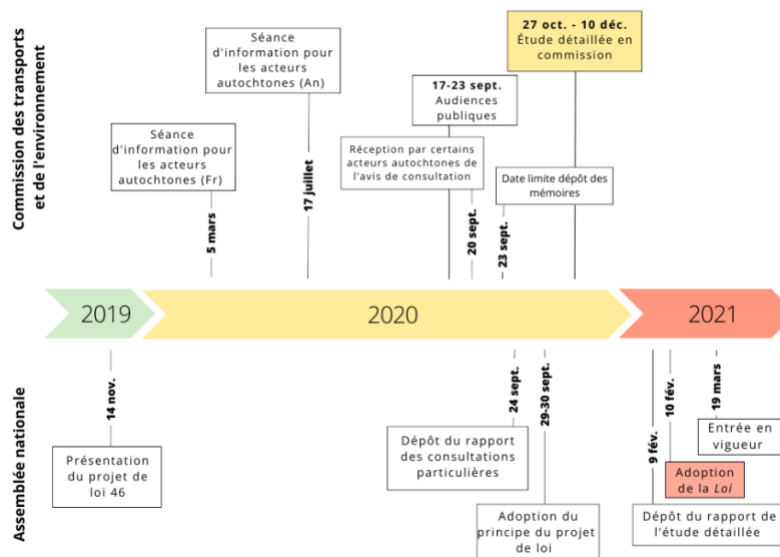
<i>Dimension de la justice</i>	<i>Justice environnementale</i>	<i>Justice environnementale en contextes autochtones</i>	<i>Canevas investigatif modifié</i>
<i>Justice distributive</i>	Les avantages et les inconvénients des aires protégées sont distribués également entre les communautés autochtones et allochtones.	L'établissement d'aires protégées sur les territoires ancestraux autochtones se fait en favorisant les intérêts des peuples autochtones, dont leur autodétermination, ainsi que l'utilisation de leurs traditions juridiques et systèmes de savoirs.	Est-ce que la <i>Loi</i> permet aux acteurs autochtones de profiter des avantages souhaités des aires protégées, soit la conservation de la biodiversité, mais surtout le bien-être de leurs communautés, ainsi que leur développement économique et leur autodétermination ?
<i>Reconnaissance</i>	L'identité et la culture des communautés autochtones et des individus qui les représentent sont respectées et valorisées.	Les systèmes de savoirs et les traditions juridiques autochtones sont valorisés et respectés.	Est-ce que la <i>Loi</i> prend en compte les valeurs culturelles autochtones du territoire, ainsi que leurs conceptions de la conservation, dans les processus décisionnels concernant les aires protégées, entre autres par l'ajout d'un nouveau statut d'aire protégée et de conservation autochtone ?
<i>Justice procédurale</i>	Les communautés autochtones participent à toutes les étapes des processus décisionnels, et ce en jouissant d'un accès égal aux informations et ressources que les autres acteurs impliqués.	Les communautés autochtones détiennent l'autorité ou la pour prendre des décisions relatives à la création et à la gestion des aires protégées. Des processus décisionnels reflétant les traditions juridiques autochtones sont développés. Les normes procédurales et les protocoles culturels des communautés autochtones sont utilisés.	Est-ce que les acteurs autochtones ont été consultés adéquatement, soit de manière distincte et en amont, entre la fin des consultations particulières et l'adoption finale de la <i>Loi</i> , ainsi que des réglementations en découlant? Est-ce que la <i>Loi</i> prévoit la consultation distincte des peuples autochtones pour toutes les décisions ministérielles relatives aux aires protégées qui touchent des territoires grevés de droits revendiqués ou établis? Est-ce que la <i>Loi</i> permet la gestion autochtone du territoire couvert par une aire protégée, selon leurs traditions juridiques et processus décisionnels, entre autres par l'ajout d'un nouveau statut d'aire protégée et de conservation autochtone ? Est-ce que la <i>Loi</i> prévoit des ressources financières pour les aires protégées gérées par les peuples autochtones ?

CHAPITRE 4

ANALYSE DU CONTENU DE LA LOI À L'AUNE DE L'ÉTUDE DÉTAILLÉE EN COMMISSION : DES AVANCÉES EN DEÇA DES ATTENTES

Afin de compléter l'évaluation au prisme de la justice environnementale en contextes autochtones des processus législatifs liés à la réforme de la LCPN, ce second chapitre d'analyse se penchera sur le contenu même de la *Loi modifiant la Loi sur la protection du patrimoine naturel* (ci-après : « la Loi »)⁶⁵⁵. Le chapitre précédent nous a éclairé sur les injustices environnementales soulevées par les acteurs autochtones lors des consultations particulières, ainsi que leurs requêtes afin de pallier ces injustices. Ces informations nous ont permis de poser de nouvelles questions qui guideront l'analyse du résultat final du processus de réforme. Dans ce deuxième et dernier chapitre d'analyse, nous pourrions donc évaluer, en fonction des intérêts et des demandes des acteurs autochtones eux-mêmes, l'atteinte d'une meilleure justice environnementale dans la *Loi*. Seront analysées dans ce chapitre les dispositions pertinentes de la *Loi* que nous pourrions mettre en contexte et expliquer davantage grâce aux débats entre les députés lors de l'étude détaillée en commission. Les étapes étudiées dans ce chapitre sont illustrées en couleur dans la figure 4.1.

Figure 4.1 Ligne du temps – Étude détaillée en commission parlementaire et adoption de la *Loi*



⁶⁵⁵ Loi modifiant la LCPN, supra note 141.

Rappelons qu'à la suite des consultations particulières, le principe du projet de loi fut adopté le 30 septembre 2020 par l'Assemblée nationale⁶⁵⁶. Ainsi, le 27 octobre suivant, l'étude détaillée s'est amorcée à la Commission des transports et de l'environnement⁶⁵⁷. Lors de ce processus d'une durée de treize jours, les députés membres de la commission ainsi qu'un légiste du MELCC ont effectué un examen article par article du projet de loi 46⁶⁵⁸. C'est à cette étape que le ministre de l'Environnement, M. Charette, ainsi que les députés de la Commission des transports et de l'environnement ont pu proposer des amendements et des sous-amendements au projet de loi initial afin de tenir compte des commentaires reçus lors des consultations particulières. Entre autres, le ministre Charette a proposé d'amender le projet de loi afin d'y inclure le nouveau statut d'aire protégée d'initiative autochtone (APIA)⁶⁵⁹. Par la suite, le 9 février 2021, les amendements au projet de loi 46, découlant de l'étude détaillée en commission, ainsi que le rapport de cette étude, ont été mis aux voix à l'Assemblée nationale et ont été adoptés à l'unanimité par les députés⁶⁶⁰. Cette même journée, trois amendements proposés par la députée solidaire de Mercier, madame Ruba Ghazal, ont également été mis aux voix et rejetés par la majorité des députés⁶⁶¹. Le 10 février 2021, à la suite de discours, la *Loi* fut adoptée à l'unanimité par les députés de l'Assemblée nationale du Québec⁶⁶² et est entrée en vigueur le 19 mars 2021⁶⁶³. Le 9 et le 10 février 2021, des discours ont également été tenus par plusieurs députés membres de la Commission des transports et de l'environnement avant les mises aux voix; il n'y a toutefois pas eu de débats entourant le contenu de la *Loi*. Le contenu de ces discours, à l'exception d'un extrait tiré de l'allocution de la député solidaire Ruba Ghazal le 9 février, ne sera pas utilisé aux fins de ce mémoire puisqu'ils n'ajoutent aucune information pertinente. Avant de se lancer dans l'analyse de la *Loi* au prisme de la justice environnementale, les

⁶⁵⁶ Journal des débats 30 septembre 2020, supra note 392.

⁶⁵⁷ Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l'environnement, Étude détaillée du projet de loi no 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions (Texte adopté avec des amendements) (11 décembre 2020) [Rapport étude détaillée].

⁶⁵⁸ Ibid à la p 1. Les députés membres de la commission sont : Mme St-Pierre (Acadie), présidente Mme Grondin (Argenteuil), vice-présidente M. Arseneau (Îles-de-la-Madeleine); M. Benjamin (Viau), porte-parole de l'opposition officielle en matière d'environnement; M. Bussière (Gatineau); M. Campeau (Bourget); Mme Charbonneau (Mille-Îles); M. Charette (Deux-Montagnes), ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques; Mme Ghazal(Mercier), porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière d'environnement; Mme Jeannotte (Labelle) en remplacement de M. Caron (Portneuf); M. Provençal (Beauce-Nord) en remplacement de M. Lamothe (Ungava); M. Reid (Beauharnois); Mme Tardif (Lavolette–Saint-Maurice) en remplacement de M. Tardif (Rivière-du-Loup–Témiscouata). Le légiste du MELCC est Me Antoine Delisle.

⁶⁵⁹ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 17h43 et à 20h40 (Ministre Charette)

⁶⁶⁰ Journal des débats 9 février 2021, supra note 164.

⁶⁶¹ Journal des débats 9 février 2021, supra note 164. Ces amendements ne concernaient pas les enjeux abordés dans ce mémoire.

⁶⁶² Journal des débats 10 février 2021, supra note 396.

⁶⁶³ Journal des débats 10 février 2021, supra note 396; Roxanne Tremblay et François Bouchard, « La protection de la biodiversité : de la Convention sur la diversité biologique à l'élaboration de nouvelles aires protégées au Québec » dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, Développements récents en droit de l'environnement (2021), vol 506, Montréal (QC), Éditions Yvon Blais, 2021, 257, à la p 300.

prochains paragraphes seront consacrés à exposer les grandes lignes de son contenu spécifique aux peuples autochtones.

La section I.1 de la *Loi* énonce les « dispositions propres aux communautés autochtones » qui, dans un premier temps, affirme que la LCPN « doit s'interpréter de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones. Le gouvernement les consulte de manière distincte lorsque les circonstances le requièrent ⁶⁶⁴ ». Cet article vient simplement reconnaître partiellement l'obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones à laquelle est tenue la couronne en vertu de la jurisprudence⁶⁶⁵. Dans un second temps, cette section énonce les dispositions propres au nouveau statut d'aire protégée d'initiative autochtone (APIA)⁶⁶⁶. L'article 4.3 prévoit la possibilité pour toute nation ou communauté autochtone de proposer des territoires à protéger par un statut d'APIA sur les terres du domaine de l'État qui leur sont d'intérêt et ce « afin de permettre la conservation d'éléments de la biodiversité et des valeurs culturelles qui lui sont associées⁶⁶⁷ ». À la suite du processus d'évaluation de la proposition établie aux articles 4.4 à 4.5, le gouvernement peut désigner en tant qu'APIA tout ou partie du territoire proposé et peut imposer des restrictions en lien avec les activités exercées dans cette aire protégée⁶⁶⁸. En fait, outre cette possibilité pour les communautés et nations autochtones de proposer un territoire à protéger, le processus de désignation de l'APIA est le même que celui des autres statuts d'aires protégées conférés par la loi.

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : Peut-être juste mentionner, là, un petit commentaire, là, que je viens tout juste d'avoir. Donc, c'est une désignation d'aire protégée autochtone... d'initiative autochtone qui suit la même procédure que celle applicable aux aires protégées d'utilisation durable, là. Donc, la mécanique qu'on a abordée dans les autres articles, naturellement, va s'appliquer également... s'appliquer aux principes, là, des réserves de biodiversité, réserves écologiques et réserves marines, mais uniquement suivant une initiative autochtone cette fois-ci. Il y aura donc une période d'information, suivie d'une consultation publique, avant la désignation de ces aires.⁶⁶⁹

À l'étape de la désignation du territoire protégé, l'on comprend que la différence principale de ce nouveau statut réside principalement dans une reconnaissance de la participation autochtone.

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : En fait, le mécanisme de consultation est précisé, mais ce sera une aire protégée d'initiative autochtone, donc ce que ça apporte de plus, c'est qu'ils pourront, à juste titre, dire : C'est notre initiative, c'est notre projet à nous qui s'est concrétisé. Il y a des aires

⁶⁶⁴ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.2 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5).

⁶⁶⁵ Haïda, supra note 340 au para 35 et 68.

⁶⁶⁶ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.3-4.8 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5).

⁶⁶⁷ Ibid art. 4.3 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5).

⁶⁶⁸ Ibid art. 4.4-4.6 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5).

⁶⁶⁹ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 21h20.

protégées qui ont été confirmées par le passé qui étaient initiées... ou auxquelles les communautés autochtones étaient associées, mais sans pouvoir dire que c'est une aire protégée d'initiative autochtone. Donc, il y a une valorisation supplémentaire, là, qui est faite par cette reconnaissance-là.⁶⁷⁰

Une plus grande ouverture est démontrée de la part du MELCC envers la participation autochtone dans l'élaboration du plan de gestion, ainsi qu'envers leur rôle dans la gestion de l'aire protégée. En effet, le nouveau statut d'APIA prévoit que le ministre favorise la participation des communautés et nations autochtones impliquées et peut leur déléguer par entente les pouvoirs que lui attribue la LCPN⁶⁷¹. Comme expliqué dans le chapitre précédent, cette délégation se fait par la négociation d'ententes entre le MELCC et chaque communauté ou nation ce qui peut venir exacerber les inégalités entre elles⁶⁷². La possibilité d'une délégation de gestion à une communauté ou nation autochtone n'est pas nouvelle à la *Loi*, mais l'on vient mettre l'accent sur la délégation de gestion à des acteurs autochtones par la notion d'APIA⁶⁷³. L'article 12 al.2 de la version réformée de la LCPN énumère les différents délégataires autochtones possibles : « Aux fins du présent article, les nations autochtones sont représentées par la Société Makivik, le Gouvernement de la nation crie ou un regroupement de tous les conseils de bande ou de tous les conseils de village nordique. Les communautés autochtones sont quant à elles représentées par leur conseil de bande, par leur conseil de village nordique, par un regroupement de communautés ainsi représentées ou, en l'absence de tels conseils, par tout autre regroupement autochtone. ⁶⁷⁴»

Le rôle que pourront jouer ces derniers tant dans la sélection des territoires que dans la gestion des APIA est discuté à plusieurs reprises par les députés, en voici un exemple.

Mme Ghazal (Québec solidaire, députée de Mercier) : Mais les communautés autochtones veulent avoir un peu plus de pouvoirs de gestion dans la protection de la biodiversité dans ces territoires-là. Là, ils demandent d'avoir une aire protégée, mais à la fin, ce n'est pas eux qui décident, c'est le ministre.

M. Charrette (CAQ, Ministre MELCC) : Ça, c'est deux choses différentes. Établir une aire protégée et établir les modalités de gestion, c'est deux choses complètement différentes, parce qu'on a des exemples d'aires protégées au Québec, dont la gestion, dont la responsabilité revient aux communautés autochtones. Donc, c'est deux éléments complètement, complètement différents.

⁶⁷⁰ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 21h20.

⁶⁷¹ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.7 et 12 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5 et 11).

⁶⁷² APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 9.

⁶⁷³ Même dans la première version du projet de loi 46 l'on ajoutait « toute communauté autochtone » comme possibles délégataires de pouvoirs de gestion. La version finale de la Loi retient plutôt les termes « toute nation ou à toute communauté autochtone ». PL 46, supra note 7 art. 9 (LCPN 2022, supra note 12 art. 12).

⁶⁷⁴ LCPN 2022, supra note 12 art. 12 al.2 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 11).

Donc, pour établir l'aire protégée d'initiative autochtone, c'est la concertation, mais il n'y a strictement rien qui empêcherait. Au contraire, on peut penser que ce serait encouragé à partir du moment où l'aire protégée d'initiative autochtone serait reconnue, on doit avoir un plan de gestion. Donc, on peut penser que le plan de gestion, si la communauté était intéressée, on pourrait penser que le plan de gestion reviendra sous l'autorité de la communauté. Mais gestion et détermination de territoire, c'est deux éléments différents.⁶⁷⁵

La *Loi* prévoit principalement le processus de désignation des APIA (sous la responsabilité du ministre) et ne développe pas sur ses caractéristiques ni sur les possibilités de gestion de ces nouvelles aires, notamment sur les possibilité de gestion ou de cogestion par des organisations autochtones. Le ministre fait valoir à plusieurs reprises que ces informations se trouveront dans le règlement d'application de la *Loi* concernant les APIA⁶⁷⁶, ainsi que dans un guide d'application prévu à l'article 4.8. Cet article prévoit que le ministre élaborera dans un « esprit de collaboration avec les communautés et les nations autochtones » un guide détaillant la création, la gestion et la mise en valeur des APIA⁶⁷⁷.

M. Martin-Malus (CAQ, sous-ministre adjoint MELCC) : [...] Donc, le guide qui est mentionné à l'article 2.9 vise notamment à établir le processus et le mode de fonctionnement pour encadrer l'obligation constitutionnelle de consulter les communautés autochtones. Donc, cet aspect-là va être établi à l'intérieur du guide. Et je pense que le ministre a déjà mentionné, durant la commission, là, dans une session préalable, que ledit guide ferait l'objet d'une démarche de participation des communautés autochtones dans sa rédaction. Et effectivement on va avoir, à l'intérieur du guide, des dispositions qui viennent baliser, je dirais, le mode de délégation des pouvoirs du ministre, donc des ententes de délégation, de quelle façon elles vont être établies, et plusieurs autres aspects relativement à la désignation, par le gouvernement, des aires protégées d'initiative autochtone.⁶⁷⁸

Malgré l'intention exprimée par le MELCC d'adopter un règlement d'application concernant ce statut d'APIA ainsi que la publication dudit guide, aucun de ces deux engagements n'a été réalisé à ce jour, le 17 avril 2023, soit deux ans après la mise en œuvre de la *Loi*. De plus, le statut d'APIA n'a, pour l'instant, jamais été accordé à une aire protégée. Bref, outre ces quelques articles dans la *Loi*, nous ne disposons donc que de peu d'information concernant les APIA. Ce quatrième chapitre sera donc très court et il ne sera pas possible de répondre de manière exhaustive à toutes les questions établies dans le canevas investigatif modifié⁶⁷⁹. Heureusement, les débats entre les parlementaires lors de l'étude détaillée en commission nous permettent de comprendre un peu mieux certaines avancées et limites découlant de

⁶⁷⁵ Québec, Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement, 42e lég, 1ère sess, Vol. 45 No 94 (9 décembre 2020), voir à 15h10, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-201209.html> [Étude détaillée 9 décembre].

⁶⁷⁶ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15h20; Aucun délai n'est prévu pour l'adoption du règlement.

⁶⁷⁷ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.8 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5). Aucun délai n'est prévu pour l'adoption du guide.

⁶⁷⁸ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 16h20. M. Martin-Malus est le sous-ministre adjoint au ministère de l'Environnement. L'article 2.9 mentionné dans cet extrait deviendra l'article 4.8 de la Loi.

⁶⁷⁹ Pour relire le canevas investigatif modifié, voir ce mémoire à la p 109.

cette réforme en lien avec la justice environnementale en contextes autochtones. Dans ce chapitre, nous reviendrons donc sur les questions posées à la fin du chapitre trois afin d'évaluer la justice environnementale au prisme des requêtes adressées à la Commission des transports et de l'environnement par les acteurs autochtones lors des consultations particulières. Tout comme dans le précédent chapitre et sur la base de notre grille d'analyse, nous diviserons le présent chapitre en trois sous-sections : la justice distributive (4.1), la reconnaissance (4.2) et la justice procédurale (4.3).

4.1 Justice distributive

Pour débiter, rappelons que la justice environnementale sous l'aspect de la justice distributive concerne la répartition équitable des risques et des bienfaits environnementaux. En l'espèce, nous nous questionnons sur la possibilité pour les acteurs autochtones de jouir des bienfaits des aires protégées qu'ils ont nommés lors des consultations particulières, soit la conservation de la biodiversité, mais surtout le bien-être de leurs communautés, ainsi que leur développement économique et leur autodétermination. Rappelons que ces avantages avaient principalement été soulevés par le groupe Uapashkuss ainsi que le Conseil de la Nation Atikamekw qui tissaient le lien entre la conservation de la biodiversité et la santé de leurs membres ainsi que le bien-être global de leurs communautés, entre autres, par des possibilités accrues de revitalisation culturelle⁶⁸⁰. L'inclusion d'un statut d'aire protégée et de conservation autochtone demandée par presque tous les acteurs autochtones met également de l'avant ces mêmes bienfaits⁶⁸¹.

Tableau 4.1 Reproduction du cadre d'analyse et du canevas investigatif modifié - Justice distributive

<i>Dimension de la justice</i>	<i>Justice environnementale</i>	<i>Justice environnementale en contextes autochtones</i>	<i>Canevas investigatif modifié</i>
<i>Justice distributive</i>	Les avantages et les inconvénients des aires protégées sont distribués également entre les communautés autochtones et allochtones.	L'établissement d'aires protégées sur les territoires ancestraux autochtones se fait en favorisant les intérêts des peuples autochtones, dont leur autodétermination, ainsi que l'utilisation de leurs traditions juridiques et systèmes de savoirs.	Est-ce que la <i>Loi</i> permet aux acteurs autochtones de profiter des avantages souhaités des aires protégées, soit la conservation de la biodiversité, mais surtout le bien-être de leurs communautés, ainsi que leur développement économique et leur autodétermination ?

⁶⁸⁰ Conseil de la Nation Atikamekw Mémoire, supra note 155 à la p 14 ; Conseil de la Nation Atikamekw Annexe D, supra note 425 aux pp 11-13; Uapashkuss Mémoire, supra note 152 aux pp 66-69.

⁶⁸¹ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 102; APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144; Essipit Mémoire, supra note 146; ITUM Mémoire supra note 15; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; Kebaowek Mémoire, supra note 149; Kitigan Zibi Mémoire, supra note 157; Uapashkuss Mémoire, supra note 152. Le Conseil de la Nation Atikamekw fait plutôt référence au concept d'aire protégé autochtone.

Malheureusement, il est difficile de déterminer si le nouveau statut d'APIA permettra aux communautés et nations autochtones de jouir des avantages souhaités, puisque la *Loi* ne nous donne que peu d'information sur ce nouveau statut et que nous n'avons pour l'instant aucun exemple de son application. Malgré les réserves exprimées par les acteurs autochtones quant au concept de délégation, l'inclusion des communautés et nations autochtones comme possibles délégataires des pouvoirs du MELCC permettra possiblement aux acteurs autochtones de mettre leurs intérêts de l'avant⁶⁸². Il sera pertinent dans les prochaines années de surveiller les nouvelles aires protégées où les acteurs autochtones réclament une délégation de pouvoirs en vertu de l'article 12 de la LCPN⁶⁸³. L'agentivité autochtone, les contextes au sein desquels elle s'exerce et les rapports de pouvoirs dans les processus liés aux aires protégées sont à force variables et chaque communauté ou nation ne porte pas les mêmes projets ou objectifs quant à la création et à la gestion des aires protégées. On peut donc supposer qu'elles se saisiront différemment du nouveau statut d'APIA et des possibilités accrues de délégation de pouvoirs.

Comme expliqué dans le chapitre précédent, la jouissance des avantages des aires protégées est corolaire à la reconnaissance par le MELCC de l'identité et de la culture des acteurs autochtones, ainsi que leur participation active aux processus décisionnels. La prochaine section s'attardera à l'atteinte de la reconnaissance dans le contenu de la *Loi* en fonction des demandes des acteurs autochtones lors des consultations particulières.

4.2 Reconnaissance

Dans le cadre de la réforme de la LCPN, la justice environnementale en contextes autochtones analysée sous le prisme de la reconnaissance implique la valorisation par le MELCC de la culture et de l'identité des acteurs autochtones. La participation des acteurs autochtones aux consultations particulières a exposé la déconnexion existante entre les conceptions autochtones et étatiques du territoire et de sa conservation. En effet, les relations particulières au territoire que mettent de l'avant certains acteurs autochtones impliqués dénotent une imbrication entre culture et territoire, entre autres par l'importance de ce dernier

⁶⁸² LCPN 2022, supra note 12 art. 4.6 et 12 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5 et 11).

⁶⁸³ Par exemple, les projets d'aires protégées menés par le Lac Simon et Pessamit (Pipmuakan), ainsi que les réserves de biodiversité Uapishka et Akumunan où une délégation de certains pouvoirs est déjà prévue. Voir : Station Uapishka, supra note 328; Nature Québec, supra note 325; Martin Guindon, « Ottawa soutient financièrement Lac-Simon dans son projet d'aire protégée » Radio-Canada (9 décembre 2022), en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1939953/cop-15-abitibi-caribous-forestiers-foret> [Guindon]. Pour l'instant, aucun de ces exemple n'utilise le statut d'APIA, le statut de réserve de biodiversité est utilisé pour les aires protégées Akumunan, Uapishka et le projet d'aire protégée de Pipmuakan. Le projet d'aire protégée mené par le lac Simon concerne une aire protégée d'utilisation durable (nouveau de la Loi). Au cours des prochaines années, il sera donc intéressant d'observer quels choix quant aux diverses catégories d'aires protégées conférées par la loi sont effectués par les communautés autochtones.

pour la transmission des savoirs et des pratiques culturelles, ainsi que pour la revitalisation de leurs traditions juridiques par la reconnaissance des pratiques de gestion territoriale encore bien vivantes sur le territoire. Ces acteurs réclament que la *Loi* valorise les aspects culturels du territoire et les conceptions autochtones de la conservation, ce qui comprend leurs systèmes de savoirs et de responsabilités. Dans la présente section, on se questionne donc sur la reconnaissance de ces éléments culturels et ontologiques dans la *Loi*. Nous verrons dans les prochains paragraphes que le lien entre les cultures et identités autochtones et le territoire fut ajouté dans deux énoncés de la *Loi*. Toutefois, plusieurs amendements proposés par les députés de l’opposition, soit Benjamin Franz (Parti Libéral) et Ruba Ghazal (Québec Solidaire) auraient permis d’aller plus loin dans cette reconnaissance, mais furent rejetés par la Commission des transports et de l’environnement.

Tableau 4.2 Reproduction du cadre d’analyse et du canevas investigatif modifié - Reconnaissance

<i>Dimension de la justice</i>	<i>Justice environnementale</i>	<i>Justice environnementale en contextes autochtones</i>	<i>Canevas investigatif modifié</i>
<i>Reconnaissance</i>	L’identité et la culture des communautés autochtones et des individus qui les représentent sont respectées et valorisées.	Les systèmes de savoirs et les traditions juridiques autochtones sont valorisés et respectés.	Est-ce que la <i>Loi</i> prend en compte les valeurs culturelles autochtones du territoire, ainsi que leurs conceptions de la conservation, dans les processus décisionnels concernant les aires protégées, entre autres par l’ajout d’un nouveau statut d’aire protégée et de conservation autochtone ?

L’importance culturelle du territoire pour les peuples autochtones est reconnue à deux reprises dans le texte de loi. En premier lieu, l’article 4.3 prévoit que les communautés et nations autochtones peuvent proposer des territoires à protéger par une APIA « afin de permettre la conservation d’éléments de la biodiversité et des valeurs culturelles qui lui sont associées⁶⁸⁴ ». Cette partie de l’article n’était pas initialement prévue par le MELCC et découle d’un sous-amendement proposé par le député libéral de Viau, M. Franz Benjamin. Monsieur Benjamin avait initialement proposé la formulation suivante : « afin de permettre la conservation d’éléments de la biodiversité, ou d’éléments d’aspects sociaux ou culturels⁶⁸⁵ ». Toutefois, ce premier sous-amendement a été refusé par le ministre puisque, selon lui, l’objectif de la LCPN doit demeurer uniquement la conservation de la biodiversité.

Ministre Charette (CAQ, Ministre MELCC) : Ce qu’il faut comprendre, c’est une Loi sur la conservation du patrimoine naturel, donc c’est la biodiversité qui vient commander l’intérêt de protéger un territoire. Mais ce que je mentionnais, ça, c’est l’intérêt, mais le pourquoi de cet

⁶⁸⁴ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.3 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5) [nous soulignons].

⁶⁸⁵ Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l’environnement, « Annexe 2 Amendement non adoptés », au Sam : b / Am 58 / art.2 (2.4), dans Rapport étude détaillée, supra note 657 [Annexe 2 amendements non adoptés].

intérêt-là? Il peut être, lui, d'origine culturelle, d'origine spirituelle. Mais ce qui nous permet de protéger le territoire, c'est la biodiversité. Donc, ça dépasse largement le cadre de loi. [...] Mais la motivation, elle, peut-être d'autres niveaux, et, on le mentionnait, à partir du moment où une communauté est attachée à un territoire, c'est parce qu'on va y retrouver en plus de cette biodiversité-là des éléments qui leur permettent de s'y rattacher.⁶⁸⁶

Une conception très « sectorielle » et abstraite de la biodiversité apparaît ici, alors que pour les acteurs autochtones ayant participé aux consultations particulières, la biodiversité est conçue comme intrinsèquement liée à la culture, à la santé et au bien-être de leurs communautés, ainsi qu'à leur développement économique et à leur autodétermination. Comme nous l'avons vu dans le dernier chapitre, il existe une dichotomie entre une rationalité biologique et scientifique prônée par le MELCC et une rationalité fondée sur les relations entretenues par les peuples autochtones avec le territoire et leur attachement à ce dernier. Rappelons que plusieurs acteurs autochtones avaient mentionné les difficultés liées à la sélection des territoires protégés, car la priorité principale du MELCC concernait la biodiversité et donc ne reconnaissait pas d'autres intérêts, telle l'importance culturelle de certains territoires pour les peuples autochtones. Le changement proposé initialement par M. Benjamin aurait ouvert la voie à la considération d'autres intérêts dans la sélection des territoires à protéger. Malheureusement, malgré la reconnaissance de l'existence des valeurs culturelles du territoire pour les peuples autochtones, à la lecture des commentaires du ministre, il est difficile d'imaginer que cet article puisse réellement faciliter en ce sens le processus de sélection pour ces derniers, puisque la biodiversité semble demeurer l'unique élément permettant une protection du territoire. En effet, la loi impose que les propositions d'aires protégées faite par les communautés ou nations autochtones le soit sur la base de « la conservation d'éléments de la biodiversité ET des valeurs culturelles qui lui sont associées ». Ce n'est pas l'un ou l'autre, mais bien les deux et donc il leur sera impossible de fonder leurs propositions uniquement sur les valeurs culturelles du territoire.

En second lieu, le préambule de la *Loi* inclut l'énoncé suivant : « CONSIDÉRANT le lien étroit qui existe entre les communautés et les nations autochtones du Québec et le patrimoine naturel, ainsi que son importance pour leur culture⁶⁸⁷ ». Encore une fois, cet énoncé reconnaît « le patrimoine naturel » comme véhicule des valeurs et de la culture des peuples autochtones et reconnaît les relations particulières qu'entretiennent ces derniers avec le territoire. Cet ajout découle d'un long et houleux débat entre le ministre Charette et la députée solidaire, Mme Ruba Ghazal. Cette dernière avait proposé les deux

⁶⁸⁶ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 20h00 (Ministre Charrette).

⁶⁸⁷ LCPN 2022, supra note 12 art. 0.1 (préambule) (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 1). Le préambule d'une loi énonce les principes qui ont guidé sa rédaction et peut être utilisé pour en faire l'interprétation.

énoncés suivants : « Considérant que ce patrimoine est porteur de valeurs qui, au fil du temps, ont contribué à bâtir l'identité des Premières Nations, des Inuits et de la nation québécoise; Considérant l'apport inestimable de ce patrimoine, notamment à la santé, à la sécurité et à l'économie des Premières Nations, des Inuits et de la nation québécoise.⁶⁸⁸ » Essentiellement, le débat portait sur la reconnaissance des nations autochtones de manière séparée de la nation québécoise. Mme Ghazal soulevait l'incongruité du gouvernement de s'engager à bâtir des relations de nation à nation s'il ne peut reconnaître les nations autochtones comme des nations distinctes de l'entité québécoise.

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : [...] Moi, ce que la collègue propose, c'est-à-dire de reconnaître la part inestimable de ce patrimoine, notamment, pour la santé et autres, cette formulation-là, on la retrouve dans l'amendement que je vais proposer. Mais on ne fait pas une addition de nation, pour éviter de donner l'impression qu'on tranche sur des débats qui nous amènent très, très rapidement des revendications territoriales, par exemple, alors que ce n'est pas notre mandat. Et, en reconnaissant... Et c'est un objet de fierté pour moi. La collègue demandait ce que j'en pensais. Pour moi, c'est un objet de fierté, cette reconnaissance des nations autochtones, mais, en disant ça, je ne reconnais pas ou je ne me crois pas habilité à trancher les débats sur les revendications territoriales qui ont cours et qui sont toujours présents actuellement.

Mme Ghazal (Québec solidaire, députée de Mercier) : On a parlé des revendications territoriales, et le ministre avait refusé des amendements parce que ça venait toucher ces revendications-là, puis on en a parlé. Maintenant, ici, on n'est même pas là-dedans, on n'est même pas... on n'est même pas en train de parler des revendications territoriales, on est en train de parler qu'il y a eu des nations, 11 nations qui ont été reconnues au Québec. Et là, je viens juste énumérer, dire : Premières Nations, Inuits et nation québécoise, et juste ça, je suis... je n'en reviens pas que ce ne soit pas accepté puis que ça soit un débat, mais, en même temps, ça explique tous les problèmes qu'on vit en ce moment [...].⁶⁸⁹

La reconnaissance dans le préambule des liens qu'entretiennent les peuples autochtones avec le territoire est un premier pas, mais le débat entourant cet ajout démontre clairement une réticence du gouvernement à une reconnaissance pleine et entière de leur existence en tant que nations distinctes, ainsi que de l'autodétermination qui en découle. Cette réticence est expliquée par le Ministre Charette par les précautions que prend le gouvernement quant aux revendications territoriales autochtones. Ce débat met en lumière un des obstacles majeurs à l'établissement d'APCA qui a été expliqué au chapitre 2, soit l'attachement du gouvernement à sa souveraineté territoriale; ce qui justifie sa position défensive envers toute revendication autochtone ou locale qui cherche à décentraliser la gouvernance du territoire⁶⁹⁰.

⁶⁸⁸ Annexe 2 amendements non adoptés, supra note 685 au Sam : a / Am a (70) / art.0.1 (préambule).

⁶⁸⁹ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 22h00 (Ministre Charrette et députée Ruba Ghazal)

⁶⁹⁰ Motard, supra note 315 à la p 428; Grammond, supra note 317 aux pp 941-942.

De plus, un autre sous-amendement proposé par Mme Ruba Ghazal, de même que les débats qui l'ont suivi et qui ont conduit à son refus par la Commission des transports et de l'environnement sont également intéressants à analyser. La députée Ghazal proposait de modifier l'article 4.7 (anciennement 2.8)⁶⁹¹ pour l'énoncé suivant :

Le ministre travaille de concert avec les communautés et les nations autochtones initiatrices de l'aire protégée à la conservation de la biodiversité et à la gestion des aires protégées d'initiative autochtone, dans le respect des visions du monde, des modes de gestion traditionnels et des savoirs autochtones. À cette fin, le ministre doit conclure avec ces communautés ou nations une entente conformément à l'article 12.⁶⁹² (nous soulignons)

La partie de ce sous-amendement concernant les visions du monde, les modes de gestions et les savoirs nous intéresse particulièrement lorsque l'on analyse la reconnaissance de l'identité et de la culture des peuples autochtones dans la *Loi*. Cette partie a été refusée par le ministre encore une fois pour éviter que les dispositions concernant les APIA servent d'assise à des revendications territoriales⁶⁹³.

Ministre Charette (CAQ, Ministre MELCC) : Pour ce qui est de la référence à la gestion traditionnelle, [...] on ne peut pas, à travers notre commission, régler ou donner l'impression de régler des enjeux territoriaux. Et à partir du moment où on fait référence à la gestion traditionnelle, on fait référence aussi à des revendications ancestrales parce que sur tel ou tel territoire, il y avait, par exemple, tel type de gestion traditionnelle. Donc, ce n'est pas de la compétence de la commission malheureusement de trancher ces enjeux-là.⁶⁹⁴

Le ministre use de l'argument de la compétence de la Commission des transports et de l'environnement, qui serait réservée aux questions environnementales et non autochtones, afin de mettre la proposition de Mme Ghazal hors sujet ou hors débat. Concernant la référence aux visions du monde et savoirs traditionnels, aucune explication n'est donnée par le ministre quant à ce refus. Or, cet amendement aurait permis de reconnaître plus explicitement les identités et les cultures autochtones dans la *Loi* par la valorisation de leurs savoirs, modes de gestion et visions du territoire au sein des APIA.

En bref, la reconnaissance à deux reprises dans la *Loi* des valeurs culturelles du territoire pour les Premiers Peuples est un premier pas symbolique intéressant qui démontre que les demandes des acteurs autochtones lors des consultations particulières ont été entendues. Toutefois, ces différents ajouts sont limités, puisqu'ils ne permettent pas réellement de modifier le processus de sélection des territoires

⁶⁹¹ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.7 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5). L'article 4.7 de la LCPN se lit comme suit : « 4.7. Le ministre favorise la participation des communautés et des nations autochtones concernées à la conservation de la biodiversité et à la gestion des aires protégées d'initiative autochtone. À cette fin, le ministre peut conclure avec ces communautés ou nations une entente conformément à l'article 12. ».

⁶⁹² Annexe 2 amendements non adoptés, supra note 685 au Sam : c / Am 58 / art.2.

⁶⁹³ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15 h 40.

⁶⁹⁴ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15 h 40.

protégés, ni d'assurer que la gestion des APIA se fasse en valorisant les pratiques et savoirs autochtones, ainsi que leurs conceptions du territoire et de sa conservation. Rappelons qu'un des objectifs centraux à la demande des acteurs autochtones concernant l'ajout d'un statut d'aire protégée autochtone était la prise en considération des valeurs culturelles du territoire afin de reconnaître les relations entre le territoire et les êtres humains qui l'occupent et ainsi ouvrir la porte à la reconnaissance des systèmes de savoirs et des traditions juridiques qui découlent de ses relations. Malgré qu'un pas symbolique vers cette reconnaissance fut effectué, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir afin d'assurer une meilleure justice environnementale sous l'aspect de la reconnaissance pour les acteurs autochtones. Il reste possible que le règlement d'application ainsi que le guide prévu à la *Loi* valorisent davantage les aspects culturels du territoire et les conceptions autochtones de la conservation ou qu'une application réelle du statut d'APIA ouvre la porte à la reconnaissance des systèmes de savoirs et des pratiques de gestions autochtones sur le territoire. Toutefois, afin d'arriver à ces résultats, la participation des acteurs autochtones aux divers processus décisionnels devra se faire en respectant la justice procédurale, dernière sous-composante de la justice environnementale en contextes autochtones. Nous verrons dans la prochaine section de ce chapitre que les engagements du MELCC concernant l'implication des peuples autochtones dans la sélection et la gestion des aires protégées ne satisfont pas totalement les demandes des acteurs autochtones. Toutefois, le ministère s'engage à les consulter dans les prochaines étapes des processus législatif et exécutif.

4.3 Justice procédurale

L'atteinte de la justice environnementale sous le prisme de la justice procédurale implique la participation sur un même pied d'égalité des acteurs autochtones à toutes les étapes des processus décisionnels relatifs aux aires protégées les concernant. Afin d'évaluer la justice procédurale dans la version finale de la *Loi*, nous diviserons cette section en deux, soit les processus législatifs relatifs au projet de loi 46, entre la fin des consultations particulières et l'adoption de la *Loi* (4.3.1), ainsi que les processus de création et de gestion des aires protégées prévus par la *Loi* (4.3.2). Dans la première partie, nous répondrons à la première question du canevas investigatif modifié concernant la consultation lors des processus législatifs. Les trois autres questions, concernant le contenu même de la *Loi*, trouveront réponse dans la seconde partie.

Tableau 4.3 Reproduction du cadre d’analyse et du canevas investigatif modifié – Justice procédurale

Dimension de la justice	Justice environnementale	Justice environnementale en contextes autochtones	Canevas investigatif modifié
Justice procédurale	Les communautés autochtones participent à toutes les étapes des processus décisionnels, et ce en jouissant d’un accès égal aux informations et ressources que les autres acteurs impliqués.	Les communautés autochtones détiennent l’autorité pour prendre des décisions relatives à la création et à la gestion des aires protégées. Des processus décisionnels reflétant les traditions juridiques autochtones sont développés. Les normes procédurales et les protocoles culturels des communautés autochtones sont utilisés.	Est-ce que les acteurs autochtones ont été consultés adéquatement, soit de manière distincte et en amont, entre la fin des consultations particulières et l’adoption finale de la <i>Loi</i> , ainsi que des réglementations en découlant? Est-ce que la <i>Loi</i> prévoit la consultation distincte des peuples autochtones pour toutes les décisions ministérielles relatives aux aires protégées qui touchent des territoires grevés de droits revendiqués ou établis? Est-ce que la <i>Loi</i> permet la gestion autochtone du territoire couvert par une aire protégée, selon leurs traditions juridiques et processus décisionnels, entre autres par l’ajout d’un nouveau statut d’aire protégée et de conservation autochtone ? Est-ce que la <i>Loi</i> prévoit des ressources financières pour les aires protégées gérées par les peuples autochtones ?

4.3.1 Justice procédurale dans le processus législatif de réforme de la LCPN entre la fin des consultations particulières et l’adoption de la *Loi*

La première question du canevas investigatif modifié concerne les processus législatifs restants, entre la fin des consultations particulières et l’adoption de la *Loi*, ainsi que les processus décisionnels découlant de cette adoption. Est-ce que les acteurs autochtones ont été consultés adéquatement, soit de manière distincte et en amont, entre la fin des consultations particulières et l’adoption finale de la *Loi*, ainsi que des réglementations en découlant? Comme mentionné au chapitre précédent, l’arrêt *Mikisew* de 2018, rendu par la Cour suprême du Canada détermine que l’obligation de consulter les peuples autochtones ne s’applique pas à l’Assemblée nationale pour les législations qu’elle adopte, mais uniquement aux décisions de la branche exécutive du gouvernement⁶⁹⁵. Toutefois, malgré cet arrêt, les acteurs autochtones impliqués dans les consultations particulières demandent davantage de consultation dans les processus législatifs. Rappelons également que cette participation est centrale à l’atteinte de la justice procédurale

⁶⁹⁵ Mikisew, supra note 344.

qui inclut les processus législatifs. L'étude détaillée en commission nous donne un peu d'information, quoique floue, sur les consultations ayant précédé l'inclusion par le MELCC des APIA dans le projet de loi 46. Cet ajout au projet de loi touche clairement les intérêts des peuples autochtones au Québec et a été planifié entre la fin des consultations particulières le 23 septembre 2021 et le début de l'étude détaillée en commission le 27 octobre 2021. La députée solidaire de Mercier, Mme Ghazal, demande au ministre la liste des acteurs autochtones ayant été consultés pour l'ajout de ce nouveau statut et s'ensuit l'échange suivant :

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : En fait, là, j'allais nommer son nom, mais le ministre responsable du SAA a parlé au chef Picard, a parlé à d'autres chefs aussi. Donc, ils sont naturellement heureux de ce pas-là, mais je ne dirais pas qu'ils sont totalement, totalement satisfaits en ce sens que c'est le règlement qui va donner corps à la portée de la catégorie. Et c'est là où ce travail-là va se faire conjointement, là, avec les leaders autochtones.

Mme Ghazal (Québec solidaire, députée de Mercier) : Donc, si on veut savoir qui il a consulté, dans le fond, on pourrait lui demander.

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : Ah! bien, c'est-à-dire oui, il pourra certainement répondre. En fait, c'est tout le temps... C'est difficile, hein? Puis on l'a vu au moment de la consultation, il peut y avoir 1 000 interlocuteurs possibles. Cependant, on se réfère aux chefs reconnus, le premier étant le chef Picard, là, compte tenu qu'il est à la tête de l'Assemblée des premières nations.⁶⁹⁶

Encore une fois, l'on comprend que l'APNQL semble l'auditeur de choix pour le MELCC; le reste des acteurs consulté reste toutefois imprécis et incertain. Soulignons d'emblée que les communautés Inuit ne font pas partie de cette assemblée. De plus, nous ne savons pas combien de chefs ont participé effectivement à des consultations. Les propos du ministre concernant les difficultés entourant la consultation compte tenu du nombre d'interlocuteurs nous semblent démesurés et démontrent la continuation de l'exclusion de certains acteurs qui a été dénoncée lors des consultations particulières. Rappelons qu'uniquement l'APNQL et deux organismes créés par la CBJNQ avaient initialement été conviés aux audiences publiques des consultations particulières et que les autres acteurs autochtones n'avaient reçu un avis de consultation que quelques jours avant la date limite pour le dépôt des mémoires⁶⁹⁷. Bref, les informations dont nous disposons ne nous permettent pas d'affirmer que les acteurs autochtones ont été consultés de manière distincte et en amont de l'adoption finale de la *Loi*.

⁶⁹⁶ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 20h40; Le sigle SAA fait référence au Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit (anciennement le Secrétariat aux affaires autochtones).

⁶⁹⁷ Il s'agissait du comité consultatif de l'environnement de Kativik et du comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James.

Quant au règlement précisant les modalités du statut d'APIA, le ministre Charrette assure que le MELCC déploiera une consultation en amont avec les Peuples autochtones : « [...] On va préconsulter, on va rédiger, on va consulter de nouveau, on va publier ensuite le projet de règlement et là, il y a une consultation formelle qui va s'amorcer, mais les discussions et la négociation, le partage d'idée va intervenir dès le moment où viendra le temps, là, de se pencher sur la rédaction d'un règlement. ⁶⁹⁸». En plus de la réglementation nécessaire afin de donner vie à ce nouveau statut, la *Loi* prévoit l'élaboration, dans un esprit de collaboration avec les communautés et nations autochtones, d'un guide d'application des APIA ⁶⁹⁹. À ce sujet, le ministre assure également la tenue de consultations avec les Peuples autochtones.

Ministre Charette (CAQ, Ministre MELCC) : [I]l faudra aussi adopter un guide pour l'application de cette aire protégée d'initiative autochtone, et là aussi il y aura consultation avec les autochtones. Donc, c'est réellement une démarche à laquelle ils seront associés à toutes les étapes et qu'ils auront eux-mêmes initiée. C'est leur initiative, le nom le dit, donc c'est une initiative autochtone et elle va cheminer jusqu'à l'adoption non seulement du règlement, mais du guide, là, qui va en découler.⁷⁰⁰

Toutefois, comme mentionné précédemment, tant le règlement que le guide d'application prévu à la *Loi* n'ont pas été adoptés à ce jour, soit le 17 avril 2023, date de dépôt de ce mémoire. Malgré des recherches hors des documents de l'Assemblée nationale, principalement dans les communiqués de presse et les médias, nous nous n'avons pas trouvé d'information quant à l'amorce de ces consultations. En bref, le MELCC s'engage à tenir des consultations exhaustives avec les peuples autochtones pour la conception de la réglementation et du guide découlant de l'ajout du statut d'APIA. En attendant la réalisation de cette étape, nous pouvons analyser de manière plus exhaustive la justice procédurale dans le contenu même de la *Loi*; ce que nous ferons dans la prochaine section de ce chapitre.

4.3.2 Justice procédurale dans le processus de création et de gestion des aires protégées prévu par la LCPN

Les questions issues du canevas investigatif modifié concernant les processus de création et de gestion des aires protégées (dont le statut d'APIA), prévus par la *Loi*, se rattachent à trois aspects mis en lumière lors des consultations particulières : la consultation pour toutes les décisions ministérielles relatives aux

⁶⁹⁸ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 20h40.

⁶⁹⁹ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.8 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5).

⁷⁰⁰ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 20h40.

aires protégées qui touchent des droits revendiqués (4.3.2.1), les modalités de gestion (4.3.2.2), ainsi que l'accès aux ressources financières (4.3.2.3).

4.3.2.1 Processus de consultation prévu par la Loi pour toutes les décisions ministérielles relatives aux aires protégées qui touchent des droits revendiqués

En premier lieu, on se demande si la *Loi* prévoit la consultation distincte et en amont des peuples autochtones pour toutes les décisions ministérielles relatives aux aires protégées qui touchent des territoires grevés de droits revendiqués ou établis. Rappelons que l'ITUM soulevait, dans son mémoire, que l'arrêt *Haïda* de la Cour suprême du Canada soumettait la Couronne à l'obligation de consulter les peuples autochtones dès qu'elle a connaissance de l'existence potentielle du droit ou du titre ancestral revendiqué et que la mesure envisagée est susceptible d'être préjudiciable sur ces droits ou ce titre⁷⁰¹. Cela signifie que l'obligation de consulter existe même avant que ces droits ne soient prouvés en cours ou établis par un traité. Il est aussi important de souligner que cette obligation s'ancre dans la jurisprudence et existe donc indépendamment de son inclusion dans la LCPN. Dans la version originale du projet de loi 46, l'article 2.1 alinéa 3 venait tout de même reconnaître cette obligation par le libellé suivant : « Le gouvernement consulte les communautés autochtones de manière distincte lorsque les circonstances le requièrent et il les accommode lorsqu'il y a lieu.⁷⁰² » Lors des consultations particulières, les acteurs autochtones ont soulevé que cette formulation était floue et ne s'alignait pas avec l'arrêt *Haïda*⁷⁰³. Lors de l'étude détaillée en commission, le MELCC proposait une nouvelle formulation de cet article en l'intégrant à la section I.1 « Dispositions propres aux communautés autochtones » et dans la sous-section « dispositions générales ». Il est important de souligner que l'emplacement de cet article suppose une application à toutes les aires protégées et non seulement aux APIA. L'article 4.2 se lit comme suit : « La présente loi doit s'interpréter de manière compatible avec l'obligation de consulter les communautés autochtones. Le gouvernement les consulte de manière distincte lorsque les circonstances le requièrent.⁷⁰⁴ » À la lecture de cet article, l'ambiguïté de la dernière phrase demeure. Lors de l'étude détaillée en commission, l'on comprend par les dires du ministre que la consultation peut se faire autrement que de manière distincte.

⁷⁰¹ ITUM Mémoire supra note 15 à la p 11; *Haïda*, supra note 340 au para 35.

⁷⁰² PL 46, supra note 7 à l'art. 2.1 al.3.

⁷⁰³ ITUM Mémoire, supra note 15 à la p 11. Mémoires qui critiquent l'obligation de consulter prévue au projet de loi 46 sans citer directement *Haïda* : Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 4; Kebaowek Mémoire, supra note 149 à la p 10; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148 voir « issue 3 »; Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 19.

⁷⁰⁴ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.2 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5).

Mme Ghazal (Québec solidaire, députée de Mercier) : [...] C'est-à-dire que, quand ce n'est pas de manière distincte, ça veut dire quoi?

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : En fait, il pourrait y avoir une consultation. Je vais vous donner un exemple. Dans certains cas, il y a eu des consultations où la population d'une région était amenée à exprimer son point de vue. Des intérêts autochtones étaient exprimés lors de cette consultation-là. Mais en plus de ça, il y a eu une consultation spécifiquement avec la communauté autochtone. Donc, un n'exclut pas l'autre. C'est-à-dire, lorsqu'il y a une consultation avec la population, naturellement, les communautés ou les autochtones interpellés ont libre choix d'y participer, ils sont les bienvenus. Mais dans bien des cas, il y a aussi une consultation spécifique pour les intérêts autochtones.⁷⁰⁵

Le député libéral de Viau, M. Benjamin, a proposé un amendement afin de dissiper le flou autour des termes « lorsque les circonstances le requièrent » en les remplaçant par « lorsque le gouvernement a connaissance de l'existence du droit ou du titre ancestral revendiqué et qu'elle envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur ce droit ou titre »⁷⁰⁶. Cette proposition, qui reprend la formulation de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Haïda*, n'a pas été acceptée par le MELCC⁷⁰⁷. S'ensuit un débat très difficile à suivre entourant l'obligation de consulter dans lequel tant le ministre Charette que le juriste du MELCC Me Delisle semblent induire la Commission des transports et de l'environnement en erreur sur l'obligation de consulter prévue à l'arrêt *Haïda*. Leurs propos démontrent également des confusions entre l'obligation de consulter, le droit des traités et le titre aborigène.

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : Mais pourquoi ne pas pouvoir reconnaître l'amendement proposé? Je le mentionnais un peu plus tôt, on n'a pas l'autorité, au niveau de la commission, de régler les enjeux territoriaux. Il y a beaucoup de revendications territoriales qui sont pendantes depuis un certain nombre d'années, et ce n'est pas nous, heureusement — je dis heureusement parce que nous n'avons pas la compétence pour régler cette question-là — et lorsqu'on lit le libellé proposé, lorsqu'il est question de titre ancestral revendiqué, bien, essentiellement, on sait que plusieurs communautés ont des visées qu'elles ont à démontrer, qu'elles ont à justifier, mais qui couvrent la quasi-totalité du territoire du Québec.[...]⁷⁰⁸

Me Delisle (Juriste, MELCC) : Bien, en Colombie-Britannique, oui, c'est la Cour suprême du Canada qui a rendu l'arrêt, là, de la nation haïda. C'est sûr que c'est dans un contexte de Colombie-Britannique, où il y a quand même... il y en a plus de traités. La plupart des territoires sont déjà organisés, et donc, c'est une... la mention qui est proposée dans le sous-amendement a un sens plus clair dans un contexte en Colombie-Britannique, là, plutôt qu'au Québec.

Donc, les circonstances qui le requièrent, c'est une façon aussi de l'adapter à la réalité québécoise qui est un peu changeante. À mon sens, il pourrait y avoir des circonstances qui le requièrent qui ne sont peut-être pas non plus nommément là tout simplement parce que les droits qui seraient concernés... bien, les pratiques autochtones qui seraient concernées, là, qui ne seront pas nécessairement en lien avec des titres ancestraux revendiqués parce que ce n'est simplement pas

⁷⁰⁵ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 19h40 (Ministre Charette et députée Ruba Ghazal).

⁷⁰⁶ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 19h34 (député Franz Benjamin); Annexe 2 amendements non adoptés, supra note 685 au Sam : a / Am 58 / art.2 (2.3).

⁷⁰⁷ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 19h34 (Ministre Charette); *Haïda*, supra note 340.

⁷⁰⁸ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 19h34 (Ministre Charette).

dans le cadre d'ententes de revendication territoriale qu'on les prévoit, vu que justement, elles ne sont pas toutes... les communautés autochtones ne sont pas toutes encadrées par ce genre d'entente là ici.⁷⁰⁹

Le juriste Delisle semble insinuer que l'arrêt *Haïda* ne trouve pas application au Québec puisque selon lui il ne s'appliquerait que lorsqu'il y a un traité ou une décision jurisprudentielle qui reconnaît les prétentions territoriales autochtones. Or, cet arrêt, qui a établi un précédent applicable partout au Canada, dit tout le contraire : l'obligation de consulter naît dès que le gouvernement a connaissance des revendications territoriales et même si les droits sont potentiels et non confirmés⁷¹⁰. Toutefois, l'étendue de la consultation est proportionnelle à la solidité des droits revendiqués et à la gravité des atteintes prévues sur le droit ou le titre⁷¹¹. Le juriste Delisle semble plaider à nouveau le caractère distinct de la situation au Québec, argument qui a pourtant déjà mené le Québec à être débouté pas la Cour suprême dans l'arrêt *Côté*⁷¹².

Cette section de l'étude détaillée en commission est remplie d'imprécisions et de mauvaises informations qui rendent très difficile la compréhension de ce nouvel article. Par l'article 4.2 de la nouvelle version de la LCPN, le MELCC s'engage à entreprendre des consultations distinctes avec les peuples autochtones « lorsque les circonstances le requiert »; ce qui lui accorde une grande discrétion⁷¹³. L'interprétation que fait le MELCC de cette expression, lors de l'étude détaillée en commission, semble indiquer que la consultation distincte se fera uniquement dans les cas où le territoire revendiqué est reconnu par le gouvernement. Autrement, la consultation aura lieu dans les arènes publiques de consultation où toute la population est conviée, tel le BAPE. Soulignons que cette méthode n'est pas toujours suffisante afin de remplir l'obligation de consulter à laquelle est tenue la couronne, tout dépendant de la solidité des droits revendiqués, ainsi que de la gravité de l'atteinte sur les droits ou le titre⁷¹⁴. Pour répondre à la question du canevas investigatif modifié, le MELCC ne s'engage pas à consulter de manière distincte les peuples autochtones pour toutes les décisions ministérielles relatives aux aires protégées qui touchent des droits autochtones revendiqués. Outre la consultation préalable à l'établissement des aires protégées, la justice procédurale se doit également d'être analysée pour les processus décisionnels liés à la gestion de ces aires, une fois ces dernières créées; ce que nous ferons dans la prochaine sous-section.

⁷⁰⁹ Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 19h50 (Me Delisle).

⁷¹⁰ *Haïda*, supra note 340 aux para 35 et 68.

⁷¹¹ *Haïda*, supra note 340 aux para 68.

⁷¹² R. c. *Côté*, supra note 340 aux para 50-54.

⁷¹³ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.2 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5).

⁷¹⁴ *Haïda*, supra note 340 aux para 39, 41-45, 68-77.

4.3.2.2 Autorité de gestion autochtone sur les aires protégées

En second lieu, on se questionne sur la place qu'accorde la *Loi* à la gestion autochtone du territoire d'une aire protégée selon leurs traditions juridiques et processus décisionnels. Pour débiter, nous analyserons l'article 4.7 de la LCPN qui démontre une certaine ouverture à cet égard par une possible délégation de pouvoirs de gestion, quoique ce concept n'était pas favorisé par les acteurs autochtones lors des consultations particulières. Par la suite, nous verrons qu'un amendement à cet article proposé par la députée Ruba Ghazal aurait permis, s'il avait été adopté par la Commission des transports et de l'environnement, d'engager davantage le MELCC dans une relation de nation à nation avec les peuples autochtones.

Pour commencer, l'article 4.7 énonce : « Le ministre favorise la participation des communautés et des nations autochtones concernées à la conservation de la biodiversité et à la gestion des aires protégées d'initiative autochtone. À cette fin, le ministre peut conclure avec ces communautés ou nations une entente conformément à l'article 12.⁷¹⁵ » Malgré les appels lors des consultations particulières à un fonctionnement autre que le mécanisme de délégation prévu à l'article 12, aucun changement n'a été fait de ce côté⁷¹⁶. Rappelons que le mécanisme de délégation, par des ententes de gestios, permet un transfert de certains pouvoirs du MELCC à des communautés ou nations autochtones. Ces dernières, alors titulaires de la délégation, doivent toutefois remplir des objectifs prévus par le ministère et rendre des comptes à celui-ci, qui conserve la gouvernance de l'aire protégée⁷¹⁷. Les inquiétudes des acteurs autochtones quant à la délégation concernent ce processus de reddition de compte, mais également les limites quant aux pouvoirs pouvant être délégués ainsi que l'absence de financement. De plus, soulignons que par l'utilisation du terme « peut », la délégation reste à l'entière discrétion du ministre. Le député de Viau, M. Benjamin, aborde l'enjeu de la gestion autochtone des aires protégées lors de l'étude détaillée en commission.

M. Benjamin (Libéral, député de Viau) : [...] Bien, je peux dire j'ai encore l'impression que nous avons choisi, lors... suite aux consultations particulières et même au début de l'étude détaillée, de travailler sur de nouvelles bases lorsqu'il s'agit des relations du gouvernement du Québec et avec les communautés autochtones dans le cadre de ce projet de loi, le projet de loi n° 46. Et ces nouvelles bases exigeaient justement que même dans la formulation des articles, que nous puissions en tenir compte.

⁷¹⁵ LCPN 2022, supra note 12 art. 4.7 (Loi modifiant la LCPN, supra note 141 art. 5).)

⁷¹⁶ Les mémoires des acteurs autochtones critiquant le processus de délégation lors des consultations particulières sont les suivants : APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 aux pp 8-9; Kahnawà:ke Mémoire, supra note 148; ITUM Mémoire supra note 15 à la p 12; Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 3.

⁷¹⁷ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 9.

En fait, la raison pour laquelle je vous soumetts ça, M. le ministre, c'est que je crois que nous avons à faire davantage d'efforts, d'exercices. On ne peut pas parler de simple gestion. Moi, je pense qu'il faut parler de gouvernance, il faut parler cogestion. Alors, qu'est-ce qui vous empêche, qu'est-ce qui nous empêche d'aller un peu plus loin?⁷¹⁸ [...]

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : En fait, comme je le mentionnais, il n'y a strictement rien qui nous en empêche au moment de déterminer l'entente de gestion, mais là on n'est pas à cette étape-là. On est à l'étape où on crée la catégorie qu'on crée les modalités pour la créer, qu'on précise qu'il peut y avoir une délégation d'autorité. Mais les modalités de cette gestion-là ne seront pas précisées dans le projet de loi, elles le seront en partie dans le règlement, mais plus encore elles le seront dans l'entente de gestion du plan de conservation, et on a déjà des exemples, comme je vous le mentionnais, où ça s'applique. Donc, dans les faits, ce souhait pourra s'incarner à travers des ententes de gestion. Mais ultimement, là, où on ne peut pas céder, c'est que ça demeure le ministère de l'Environnement qui est le gardien des principes des aires protégées, peu importe lesquelles, pour s'assurer que l'on soit dans le respect des règles de l'UICN. Donc, on ne pourra jamais déléguer totalement l'assurance que les principes mêmes de l'aire protégée sont respectés.⁷¹⁹

Cette réponse du ministre Charette implique de repousser à plus tard les décisions quant au type de gestion, soit lors de l'établissement des ententes de gestion. Cela permet au gouvernement de déterminer l'étendue de la gestion au cas par cas; ce qui ensuite crée des régimes à plusieurs vitesses selon chaque communauté⁷²⁰. De plus, le ministre nous fait comprendre que malgré la possibilité d'établir un plan de gestion qui met de l'avant la gestion ou la cogestion autochtone de l'APIA, celle-ci doit se faire par un processus de délégation de pouvoir puisque le gouvernement doit pouvoir vérifier le respect et l'atteinte des objectifs de l'aire protégée en fonction des lignes directrices établies par l'UICN⁷²¹. Le ministre semble craindre qu'en déléguant totalement aux peuples autochtones la gouvernance des aires protégées, le Québec se retrouve en contravention de ses engagements internationaux. Pourtant, ces lignes directrices reconnaissent la gouvernance autochtone des aires protégées⁷²². S'agirait-il alors d'un manque de confiance envers les peuples autochtones concernant le respect des lignes directrices prévues par l'UICN?

Malgré cette limite concernant la subordination de la gestion autochtone des APIA à la surveillance étatique, nous pouvons croire que ce nouveau statut permette d'ouvrir la porte à une délégation de pouvoirs aux communautés et nations autochtones de manière plus systématique, puisque cette possibilité est désormais prévue directement à la LCPN. Au moment de l'étude détaillée du projet de loi 46, une seule entente de délégation existait pour l'aire protégée Uapishka, concernant uniquement la

⁷¹⁸ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15h30 (Député Franz Benjamin).

⁷¹⁹ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15h30.

⁷²⁰ APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 9.

⁷²¹ Dudley, supra note 239. Ces lignes directrices prévoient les types d'aires protégées reconnus, ainsi que leurs caractéristiques et les modes de gouvernances possibles. Voir aussi : Étude détaillée 8 décembre, supra note 394 voir à 21h20.

⁷²² Ibid à la p 35.

surveillance des Monts Groulx par des patrouilleurs Innus de Pessamit. Une autre entente était en négociation pour l'aire protégée Akumunan, concernant des pouvoirs relatifs à plusieurs activités de gestion, d'éducation et de mise en valeur de la réserve par les Innus d'Essipit⁷²³.

Finalement, l'amendement de l'article 4.7, présenté par Mme Ghazal et que nous avons vu dans la section sur la reconnaissance, est également pertinent à analyser ici pour d'autres raisons. Il se lit comme suit : « Le ministre travaille de concert avec les communautés et les nations autochtones initiatrices de l'aire protégée à la conservation de la biodiversité et à la gestion des aires protégées d'initiative autochtone, dans le respect des visions du monde, des modes de gestion traditionnels et des savoirs autochtones. À cette fin, le ministre doit conclure avec ces communautés ou nations une entente conformément à l'article 12.⁷²⁴ (nous soulignons) ». Cet amendement est refusé par le ministre afin de laisser la liberté à la communauté ou nation autochtone instigatrice de l'APIA de choisir l'implication qu'elle désire.

M. Charrette (CAQ, Ministre MELCC) : [...] Autre élément simple à conclure, le « peut » et le « doit », c'est un débat qu'on a souvent lors de l'étude article par article d'un projet de loi. Bien, encore là, il ne peut pas y avoir cette obligation-là parce qu'on ne sait pas s'il y aura forcément une entente de gestion assumée par la communauté autochtone. Si elle ne le souhaite pas, c'est difficile de lui imposer, alors que le « peut » offre la possibilité. [...]

Mme Ghazal (Québec solidaire, députée de Mercier) : Et le ministre n'a pas donné de commentaire par rapport à « travaille de concert » à la place de « favorise la participation ».

M. Charette (CAQ, Ministre MELCC) : En fait, et là aussi, comme je le mentionnais, il y a toute la question de l'expertise des compétences. On favorise la participation en fonction du rôle que la communauté veut jouer en fonction de l'expertise qui est là. Mais c'est clair, si on regarde les éléments précédents, à partir du moment où l'on parle de leur confier la gestion, donc on n'est pas juste dans l'invitation, là, c'est eux ultimement, je dis « eux », mais la communauté qui aurait le rôle de gérer le plan de conservation.⁷²⁵

Les mots choisis dans l'article 4.7, soit « favorise la participation », n'expriment pas une relation de nation à nation comme pourrait le faire l'expression « travaillent de concert ». Le même constat peut être dégagé de l'utilisation du concept de délégation de pouvoir qui implique une subordination des communautés et nations autochtones au Ministère des Transports et de l'Environnement. Est-ce dû à un manque de confiance de la part du Ministère envers l'expertise et les compétences autochtones liées à la conservation? Nous ne pouvons que spéculer à cet effet. De plus, l'usage du terme « favorise » laisse place une large discrétion du ministre sur la signification de cet engagement. Quel degré d'implication du ministre ce

⁷²³ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15h52; Paquet, supra note 327; Nature Québec, supra note 325; MELCC, « Québec accorde 300 000 \$ à Essipit », supra note 325; Conseil de la Première Nation Innus Essipit, « Akumunan », supra note 325. L'entente a finalement été signée en 2021.

⁷²⁴ Annexe 2 amendements non adoptés, supra note 685 au Sam : c / Am 58 / art.2.

⁷²⁵ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15h40 (Ministre Charette et députée Ruba Ghazal).

terme suppose-t-il? Le mot « participation » est également un terme flou d'un point de vue juridique. En effet, la participation peut se matérialiser sous diverses formes plus ou moins contraignantes pour le gouvernement. Par exemple, la participation autochtone pourrait se limiter à la surveillance du territoire de l'aire protégée par l'entremise de gardiens autochtones, comme c'est le cas dans l'aire protégée Uapishka, ou pourrait impliquer une autorité de gestion complète d'une communauté ou nation autochtone sur le territoire de l'aire protégée.

Bref, les termes choisis à l'articles 4.7, ainsi que la notion de délégation elle-même, échouent à garantir sans équivoque une autorité de gestion autochtone sur le territoire des APIA, ainsi qu'une relation de nation à nation. Malgré ces limites, cette possible délégation de pouvoirs au profit des communautés et nations autochtones, maintenant prévue à la LCPN, nous pousse à nous questionner sur l'accès de ces acteurs aux ressources nécessaires afin de mener à bien ces nouveaux pouvoirs de gestion. Nous analyserons dans la prochaine et dernière section, l'accès de ces derniers aux ressources financières.

4.3.2.3 Accès aux ressources financières

Finalement, la dernière question du canevas investigatif modifié concerne les ressources financières associées à la gestion des aires protégées par les peuples autochtones. La délégation de pouvoirs envers les communautés ou nations autochtones, tel que prévu à la Loi, nécessite l'octroi de soutien financier pour assurer sa bonne réalisation. La *Loi* elle-même ne prévoit aucun financement lorsqu'une entente de délégation est conclue en vertu de l'article 12. Toutefois cette question a été apportée par la député Ruba Ghazal lors de l'étude détaillée du projet de loi; ce qui nous a permis d'apprendre qu'une entente de financement de deux ans, renouvelable, est possible⁷²⁶. À l'époque de l'étude détaillée, le Conseil des Innus de Pessamit était la seule communauté autochtone à bénéficier d'une telle entente pour l'aire protégée Uapishka⁷²⁷. Depuis, une entente similaire, accompagnée d'un financement de 300 000\$, a été signée avec la Première Nation des Innus d'Essipit pour la réserve de biodiversité Akumunan⁷²⁸. En décembre 2022, un soutien financier de 23 millions de dollars sur quatre ans pour les initiatives autochtones en matière de conservation a été annoncé conjointement par le ministre Charrette (MELCC) et le ministre Laferrière (SRPNI)⁷²⁹. De ce montant, 90 000\$ a été accordé au renouvellement du

⁷²⁶ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15h52.

⁷²⁷ Étude détaillée 9 décembre, supra note 675 voir à 15h52.

⁷²⁸MELCC, « Québec accorde 300 000 \$ à Essipit », supra note 325.

⁷²⁹ Le SRPIN est le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit. MELCC, « Plan nature 2030 », supra note 327.

financement du Conseil de Pessamit pour l'aire protégée Uapishka jusqu'en 2024⁷³⁰. Nous pouvons conclure que les aires protégées pilotées par les communautés ou nations autochtones pourront être accompagnées dans les prochaines années de soutien financier. Toutefois, l'attribution de ce soutien financier, tout comme le montant et les critères pour l'obtenir, restent à la discrétion du MELCC puisqu'il n'est pas expressément prévu à la LCPN. Les craintes exprimées à cet égard par les acteurs lors des consultations particulières ne sont donc pas atténuées par le contenu de la version finale de la *Loi*⁷³¹. Quant à la demande de la Nation Huronne-Wendat qu'un fond soit établi afin de supporter les communautés et nations autochtones dans la planification et la présentation de projets d'aire protégée, rien ne va présentement en ce sens au gouvernement provincial puisque le soutien financier n'intervient qu'ultérieurement à l'acceptation par le MELCC de l'aire protégée⁷³². Toutefois, le gouvernement fédéral a accordé un support financier d'un million de dollars au Conseil de la Nation Anishnabe de Lac-Simon, en Abitibi-Témiscamingue, pour la préparation d'une demande d'aire protégée d'utilisation durable qui sera déposée au MELCC⁷³³. Pour conclure, l'attribution de soutien financier associé à la planification et à gestion des aires protégées par les peuples autochtones n'est pas prévue dans la *Loi* et sa distribution reste à la discrétion des gouvernements. Cela implique beaucoup d'incertitudes financières pour les communautés et nations autochtones s'engageant dans un tel processus.

4.4 Conclusion

Pour conclure, le contenu de la *Loi* ainsi que son processus d'adoption ne semble permettre qu'une faible amélioration de la justice environnementale pour les acteurs autochtones qui se sont impliqués dans son processus législatif. Toutefois, cette conclusion est limitée par les défis que nous avons rencontré afin d'évaluer l'application pratique de la *Loi*, compte tenu du court délai qui nous sépare de son adoption et du peu de documents complémentaires disponibles. L'ajout d'un statut d'aire protégée spécifique aux peuples autochtones répond à une demande marquée de ces acteurs. Toutefois, en attendant le règlement d'application des APIA ainsi que le guide prévu à la *Loi*, cette avancée demeure une coquille vide puisque nous ne disposons que de peu d'information sur sa mise en oeuvre. Nous ne pouvons donc pas encore évaluer l'amélioration de la justice distributive puisqu'aucun cas réel d'APIA n'a pour l'instant été reconnu. Malgré la reconnaissance à deux reprises dans la *Loi* de « la valeur culturelle » du territoire

⁷³⁰ MELCC, « Plan nature 2030 », supra note 327.

⁷³¹ Conseil de la Nation Atikamekw Annexe E, supra note 332 à la p 11; APNQL-IDDPNQL Mémoire, supra note 144 à la p 9; Essipit Mémoire, supra note 146 à la p 3.

⁷³² Conseil de la Nation Huronne-Wendat Mémoire, supra note 154 à la p 20.

⁷³³ Guindon, supra note 683.

pour les peuples autochtones, les dispositions en question ne permettent pas de modifier réellement les processus de sélection et de gestion des aires protégées pour mettre de l'avant les conceptions de la conservation, les systèmes de savoirs et les pratiques de gestion autochtones. Quant à la justice procédurale, la consultation promise pour les prochaines étapes du processus législatif, soit le développement du règlement et du guide concernant les APIA, reste en suspens en attendant le déclenchement du processus législatif. Le contenu de la *Loi* ne reconnaît qu'une version floue et ambiguë de l'obligation de consulter à laquelle est tenue la couronne, sachant que les démarches de consultation distinctes et en amont ne semblent pas garanties en pratique. De plus, le MELCC ne s'engage pas dans une réelle relation de nation à nation avec les peuples autochtones, puisque le processus de délégation retenu dans la version finale de la *Loi* ne répond pas aux demandes des acteurs autochtones qui ne souhaitaient pas se voir surveiller et limiter par l'État dans la gestion des aires protégées. Ce résultat s'explique par la résistance de l'État québécois envers la décentralisation de la gouvernance territoriale. Ce qui donne lieu à un système où l'État détient l'autorité finale sur la gestion et sur les objectifs des aires protégées; s'éloignant donc d'une réelle relation de nation à nation⁷³⁴. Finalement, les engagements financiers du gouvernement québécois, annoncés en 2022 pour les initiatives autochtones en matière de conservation, sont prometteurs pour l'avenir du statut d'APIA ou du moins pour les ententes de délégation de gestion concernant les aires protégées. Toutefois, l'octroi de ce soutien monétaire reste à la discrétion du MELCC, puisqu'il n'est pas expressément prévu à la LCPN.

À plusieurs reprises lors de l'étude détaillée de la Commission des transports et de l'environnement, les avancées proposées par les députés de l'opposition ont été bloquées par le ministre afin d'éviter de s'engager dans des enjeux de revendications territoriales. Il est important de souligner l'apport de deux députés de l'opposition, Mme Ghazal, la députée solidaire de Mercier, ainsi que M. Benjamin, député libéral de Viau, qui ont agi en porte-paroles des revendications autochtones tout au long de l'étude détaillée en commission. Leur attitude d'ouverture, envers les enjeux soulevés par les acteurs autochtones lors des consultations particulières, s'est toutefois frappée à un mur du ministre Charette, se retranchant à plusieurs reprises derrière l'argument de la compétence du MELCC, entre autres quant aux revendications territoriales, afin d'éviter les débats.

⁷³⁴ Finegan, supra note 179 à la p 11.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans ce mémoire, nous avons rappelé que l'établissement d'aires protégées a historiquement été corollaire pour les peuples autochtones de dépossessions territoriales, économiques, culturelles et politiques. En effet, le modèle traditionnel de conservation implique un territoire de « nature sauvage », vierge d'activités humaines, à l'exception d'activités touristiques contrôlées, et a donc, à maintes reprises, exclu les peuples autochtones de leurs territoires ancestraux. Toutefois, dans les années 1970, un changement de paradigme, reconnaissant l'apport des relations entre les communautés autochtones et locales et le territoire, s'est amorcé tant dans le monde scientifique de la conservation qu'au sein des organisations internationales. Parallèlement, la crise de la biodiversité entraîne ces mêmes organisations à établir des cibles internationales de conservation de plus en plus élevées. C'est dans ce contexte que le gouvernement du Québec a décidé en 2019 de réformer sa *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, afin de faciliter le processus d'établissement d'aires protégées et de répondre aux besoins des acteurs impliqués. Plusieurs acteurs autochtones se sont alors saisis de la plateforme des consultations particulières afin de réclamer des modifications au projet de loi 46 initialement proposé. Ce mémoire vise donc à répondre à la question de recherche suivante : dans quelle mesure le processus de réforme de la LCPN et la notion d'aire protégée d'initiative autochtone qu'il ajoute au cadre législatif québécois permettent-ils l'atteinte d'une meilleure justice environnementale pour les acteurs autochtones impliqués dans le processus de réforme ?

Dans ce mémoire, nous avons analysé, à l'aune de la théorie de la justice environnementale en contextes autochtones, différentes étapes du processus de réforme de la LCPN. Pour ce faire, nous avons mobilisé les écrits théoriques de Schlosberg qui divise la justice environnementale en trois aspects, soit la justice distributive, la reconnaissance et la justice procédurale, ainsi que les écrits de deux auteures et autrices autochtones, Deborah McGregor et Kyle Whyte, afin de prendre en considération des éléments particuliers à ces contextes, soit l'autodétermination des peuples autochtones, leurs traditions juridiques et leurs systèmes de savoirs. Ce cadre théorique nous a permis de construire un canevas investigatif initial en suivant la méthode de l'analyse par questionnement analytique, telle que définie par Paillée et Muchielli⁷³⁵. Les questions développées dans ce canevas ont été répondues au chapitre 3 grâce aux données issues de la participation des acteurs autochtones aux consultations particulières du projet de

⁷³⁵ Voir le cadre d'analyse et le canevas investigatif initial dans ce mémoire aux pp 23-24 (tableau 1.1).

loi 46. Les perspectives de neuf acteurs autochtones ont été sélectionnés pour l'analyse, soit l'APNQL-IDDPNQL, l'ITUM, le Conseil de la Première Nation des Innus d'Essipit, le Conseil Mohawk de Kahnawà:ke, la Première Nation Kebaowek, l'organisme Uapashkuss, le Conseil de la Nation Huronne-Wendat, le Conseil de la Nation Atikamekw et Kitigan Zibi Anishinabeg⁷³⁶. Les acteurs autochtones signataires de la Convention de la Baie James et du Nord Québécois (CBJNQ) et de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ) n'ont pas été étudiés considérant la spécificité du cadre légal applicable à ces derniers, ainsi que les différences dans les enjeux qu'ils ont soulignés lors des consultations particulières. L'analyse de la justice environnementale en contextes autochtones dans les consultations particulières du projet de loi 46 nous a permis de soulever les différentes requêtes et critiques des acteurs autochtones en lien avec des injustices environnementales découlant de la LCPN et du projet de loi 46. Ces informations nous ont permis d'établir de nouvelles questions dans un canevas investigatif modifié, qui reflétaient alors les intérêts des acteurs autochtones étudiés, et qui ont été utilisées afin d'interroger, au chapitre 4, le contenu même de la *Loi modifiant la Loi sur le patrimoine culturel et d'autres dispositions*⁷³⁷. Les données de l'étude détaillée, où les députés membres de la Commission des transports et de l'environnement ont étudié et amendé le projet de loi, ont été utilisées afin d'appuyer notre analyse. Les prochains paragraphes feront la synthèse des résultats de recherche présentés aux chapitres 3 et 4 de ce mémoire.

Au chapitre 3, nous avons exposé plusieurs injustices environnementales dénoncées par les acteurs autochtones, qui découlaient de la LCPN, du projet de loi 46 et du processus de réforme lui-même. Nous avons conclu que la version initiale du projet de loi 46 ne permettait pas aux acteurs autochtones d'atteindre une meilleure justice environnementale, en comparaison avec la version précédente de la LCPN. En premier lieu, par l'analyse de la justice distributive, nous avons explicité la marginalisation des intérêts autochtones dans les processus d'établissements et de gestion des aires protégées; intérêts dépassant les considérations purement écologiques, pour y lier le bien-être des communautés autochtones, leur développement économique et leur autonomie gouvernementale. En second lieu, nous avons constaté qu'un déni de reconnaissance des cultures et identités autochtones, présent dans l'ancienne version de la LCPN, persistait dans le projet de loi 46. En effet, les acteurs autochtones réclament la reconnaissance de leurs relations avec le territoire et des pratiques, savoirs et traditions juridiques qui y sont liés. Les valeurs culturelles du territoire, et non seulement ses valeurs écologiques

⁷³⁶ Pour rappel, les acteurs autochtones non étudiés, tous signataires de la CBJNQ ou de la CNEQ, ont été exclus de l'analyse puisque les enjeux qu'ils soulevaient étaient différents. Il s'agit du comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, l'administration régionale Kativik, le comité consultatif de l'environnement Kativik et la Nation Naskapi de Kawawachikamach.

⁷³⁷ Voir le cadre d'analyse et le canevas investigatif modifié dans ce mémoire à la p. 109 (tableau 3.4).

sont mises de l'avant par ces acteurs. Pour terminer, de nombreuses injustices procédurales ont été dénoncées par les acteurs autochtones. Ces derniers réclament une implication à toutes les étapes des processus de réformes législatives qui touchent à leurs intérêts, entre autres par une consultation distincte et en amont, par l'accès aux informations pertinentes, ainsi qu'à suffisamment de temps pour organiser leurs positions. Quant aux processus liés à l'établissement et à la gestion des aires protégées sur leurs territoires ancestraux, les acteurs autochtones réclament non seulement une consultation distincte et en amont, mais également un rôle décisionnel dans la gestion et la création de ces aires, qui dépasse une simple délégation de pouvoirs impliquant une reddition de comptes au MELCC.

La très grande majorité des acteurs autochtones impliqués proposent, comme solution à ses différentes injustices environnementales, l'ajout à la LCPN d'un nouveau statut d'aire protégée assurant la prise en compte de leurs besoins et intérêts : les aires protégées et de conservation autochtones. Cette notion, développée par le Cercle Autochtone d'Experts, comporte trois principales caractéristiques, soit la gouvernance autochtone, l'engagement à long terme envers la conservation et la revitalisation des droits et des responsabilités autochtones. Ce nouveau statut permettrait aux nations et communautés autochtones d'assurer la gestion complète ou la cogestion des aires protégées, selon leurs savoirs, traditions juridiques et conceptions de la conservation, et ainsi de s'assurer de profiter de tous les avantages pouvant leur procurer les aires protégées.

Au chapitre 4, nous avons examiné le processus de réforme législative à la suite des consultations particulières, plus particulièrement à l'étape de l'étude détaillée, article par article, du projet de loi 46 par la Commission des transports et de l'environnement. Le ministre Charette a alors proposé d'amender ce projet de loi afin d'inclure un nouveau statut, celui d'aire protégée d'initiative autochtone. De plus, certains députés de l'opposition, Mme Ruba Ghazal (solidaire) et M. Franz Benjamin (libéral), ont également proposé plusieurs sous-amendements prenant en compte les demandes des acteurs autochtones issues des consultations particulières. Malgré ces ajouts, le contenu de la *Loi*, adoptée le 10 février 2021, ne permet qu'une faible amélioration de la justice environnementale pour les acteurs autochtones qui se sont impliqués dans le processus de réforme législative. Le nouveau statut d'APIA répond à la demande de plusieurs acteurs autochtones d'inclure un statut spécifique aux peuples autochtones. Toutefois, puisque ni le règlement d'application ni le guide relatif à ce statut n'ont été adoptés à ce jour, le 17 avril 2023, nous ne disposons que de peu d'information sur les avantages réels que pourrait permettre cette avancée. De plus, la reconnaissance, dans deux dispositions de la *Loi*, des

valeurs culturelles du territoire pour les peuples autochtones, ne permet pas la valorisation de leurs systèmes de savoirs et traditions juridiques, puisqu'elle ne modifie pas réellement les processus de sélection et de gestion des aires protégées. Quant à la justice procédurale, la *Loi* reconnaît une version ambiguë de l'obligation de consulter qui, en pratique, ne permettra pas d'assurer le respect par le MELCC de son obligation constitutionnelle de consulter, jurisprudentielle définie par la Cour suprême. En outre, les dispositions concernant les APIA prévoient la participation des peuples autochtones à la gestion de ces aires protégées par une possible délégation de pouvoirs. Cependant, ce mécanisme ne répond pas aux attentes des acteurs autochtones voulant obtenir une autonomie de gestion, libre de contraintes ministérielles, sur les territoires des APIA.

Cette limite à la gouvernance autochtone nous permet de conclure que les APIA ne peuvent être considérés comme des APCA selon la définition du Cercle Autochtone d'Experts. En effet, rappelons que cette caractéristique essentielle est définie par le CAE comme suit : « les gouvernements autochtones jouent un rôle primordial dans la détermination des objectifs, des limites, des plans de gestion et des structures de gouvernance des APCA dans le cadre de leur exercice de l'autodétermination ⁷³⁸ ». Les partenariats avec les gouvernements sont possibles, mais les APCA sont considérées comme dirigées par des communautés ou des nations autochtones uniquement lorsque ce sont ces dernières qui choisissent de s'associer au gouvernement et qu'elles sont libres de décider du type de partenariat et du degré de partage de l'autorité décisionnelle⁷³⁹. En l'espèce, nous pouvons conclure que ces partenariats n'ont pas été choisis par les acteurs autochtones qui ont participé aux processus législatifs. Ces derniers auraient plutôt souhaité se voir reconnaître l'entière autorité des APIA, afin d'assurer la gestion et la conservation de leurs territoires ancestraux. Quant au troisième critère essentiel des APCA, soit la revitalisation des droits et des responsabilités autochtones, rien dans la *Loi* ne nous permet de conclure qu'il sera rempli. Reconnaître l'autorité autochtone sur les aires protégées permet également la reconnaissance de leurs relations physiques et spirituelles avec le territoire ⁷⁴⁰. Ces relations sont reconnues de manière superficielle dans la *Loi*, sans garantie pour l'expression des traditions juridiques et systèmes de savoirs qui en découlent dans la gouvernance des aires protégées. Dans l'état actuel du droit québécois, les APIA ne remplissent pas les critères essentiels des APCA et ne peuvent donc être confondues avec ce concept qui remplit toutes les dimensions de la justice environnementale en contexte autochtone. Sur cette base, nous ne pouvons conclure que le résultat final de la *Loi* permet aux acteurs autochtones impliqués

⁷³⁸ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 36.

⁷³⁹ Zurba et al., supra note 205 à la p 7.

⁷⁴⁰ Cercle autochtone d'experts, supra note 13 à la p 36.

d'atteindre une meilleure justice environnementale. Le MELCC semble bloquer les avancées substantielles pour une meilleure justice environnementale sur la base de craintes du gouvernement relatives aux revendications territoriales autochtones. Toutefois, nous nous permettons de soulever que la réforme de la LCPN offrait une opportunité intéressante pour dépasser ces appréhensions. En effet, malgré des conceptions dissemblables des pratiques de conservation, les aires protégées constituent un des rares enjeux territorial où les intérêts gouvernementaux et autochtones convergent pour assurer la conservation de la biodiversité. Les enjeux de développement économique et d'extraction des ressources, venant généralement diviser les intérêts autochtones et étatiques sur les questions territoriales, sont partiellement mis de côté lorsque l'on aborde la gestion des aires protégées⁷⁴¹. Malheureusement, le MELCC a refusé de s'avancer davantage pour permettre aux peuples autochtones de profiter de l'entièreté des bienfaits des aires protégées ; et ce malgré les propositions des députés de l'opposition, qui ont à plusieurs reprises ouvert la porte à un engagement significatif envers la justice environnementale pour les peuples autochtones.

Depuis l'adoption de la *Loi*, les engagements du gouvernement québécois envers la conservation ont pris de l'ampleur lors de la 15^e Conférence des Parties à la *Convention sur la diversité biologique*, s'étant déroulée à Montréal en décembre 2022⁷⁴². Le Québec s'est engagé à protéger la biodiversité par l'établissement d'aires protégées ou d'autres mesures de conservation sur 30% de son territoire d'ici 2030⁷⁴³. Le plan nature 2030, dévoilé par le premier ministre François Legault en décembre 2022, prévoyait d'ailleurs à son troisième axe d'« appuyer le leadership autochtone en conservation de la biodiversité » par un financement de 23 millions de dollars⁷⁴⁴. À première vue et pour amorcer la concrétisation de ce nouvel engagement, il nous semblerait pertinent, afin d'atteindre ces objectifs, que le MELCC s'active à l'élaboration du guide et du règlement d'application des APIA attendus depuis 2021.

Pour terminer, plusieurs pistes de recherches découlent de ce mémoire. Premièrement, il serait pertinent de s'attarder aux données issues de la participation aux consultations particulières des acteurs autochtones que nous avons exclus aux fins de notre analyse. Deuxièmement, une étude de discours complète serait à faire des positions autochtones lors des consultations particulières concernant leur perspective critique de l'obligation de consulter, tel qu'elle est actuellement balisée en droit

⁷⁴¹ Évidemment ce n'est pas le cas lorsque l'on aborde les questions de sélection des territoires à protéger puisque les enjeux de développement économique et les pressions des industries sont centrales à ces choix.

⁷⁴² MELCC, « Protection de la biodiversité », supra note 8.

⁷⁴³ Ibid.

⁷⁴⁴ Ibid.

constitutionnel canadien. Troisièmement, il serait intéressant d'étudier la participation aux consultations particulières du projet de loi 46 des acteurs non autochtones, afin d'explicitier les convergences et les frictions entre leurs position et celles des acteurs autochtones et d'évaluer comment ces dernières sont venues nourrir ou non la voie finalement choisie par le gouvernement, soit celle des APIA ?

RÉFÉRENCES

LÉGISLATIONS

Législations nationales

Loi constitutionnelle de 1867 (R-U), 30 & 31 Vict, c 3, reproduite dans LRC 1985, annexe 11 n° 5.

Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11.

Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions, LQ 2021, c 1.

Loi sur la conservation du patrimoine naturel, RLRQ, c C-61.01 (version à jour en date du 31 octobre 2020).

Loi sur la conservation du patrimoine naturel, RLRQ, c C-61.01 (version à jour en date du 15 octobre 2022).

Loi sur les parcs, RLRQ, c P-9.

Loi sur les parcs nationaux du Canada, L.C. 2000, ch. 32.

Projets de loi

PL 46, *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions*, 1re sess, 42e lég, Québec, 2019.

Traités internationaux et documents des Nations Unies

Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, 1760 RTNU 69 (entrée en vigueur : 29 décembre 1993).

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Rés AG 295, UNGAOR, 61^e Sess, Supp n° 49, Doc NU A/RES/61/295 46 ILM 1013 (2007).

JURISPRUDENCE

Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique, [1973] RCS 313.

Delgamuukw c. Colombie-Britannique, [1997] 3 R.C.S. 1010.

Mikisew Cree First Nation c. Canada (Gouverneur général en conseil), [2018] 2 RCS 765.

Nation Haïda c. C.-B. (Ministre Des Forêts), [2004] 3 R.C.S. 511.

R. c. Adams, [1996] 3 R.C.S. 101.

R. c. Côté, [1996] 3 R.C.S. 139.

R. v. Gladstone, [1996] 2 S.C.R. 723.

R. c. Sioui, [1990] 1 R.C.S. 1025.

R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 107.

R. c. Van der Peet, [1996] 2 R.C.S. 507.

Renvoi à la Cour d'appel du Québec relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, 2022 QCCA 185.

Tsilhqot'in Nation v. British Columbia, [2014] 2 SCR 257.

DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX

Débats législatifs

Canada, Chambre des communes, *Standing Committee on Environment and Sustainable Development*, 42e lég, 1ère sess, (27 septembre 2016), en ligne : <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/ENVI/Evidence/EV8446035/ENVIEV25-E.PDF>.

Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 42e lég, 1ère sess, Vol 45 n° 68 (8 octobre 2019), en ligne : https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20191008/254021.html?appelant=MC#_Toc21534834.

Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 42e lég, 1ère sess, Vol 45 n° 82 (14 novembre 2019), en ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20191114/257621.html#_Toc24724341.

Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 42e lég, 1ère sess, Vol 45 n° 128 (30 septembre 2020), en ligne : <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20200930/277743.html>.

Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 42e lég, 1ère sess, Vol 45 No 159 (9 février 2021), en ligne : https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20210209/289259.html#_Toc64039724.

Québec, *Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 42^e lég, 1^{ère} sess, Vol 45 n° 161 (10 février 2021), en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20210210/289491.html>>.

Québec, *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 42^e lég, 1^{ère} sess, Vol. 45 n° 72 (22 septembre 2020), en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200922.html>>.

Québec, *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 42^e lég, 1^{ère} sess, Vol. 45 n° 73 (23 septembre 2020), ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-200923.html>>.

Québec, *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 42^e lég, 1^{ère} sess, Vol. 45 No 93 (8 décembre 2020), en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-201208.html>>.

Québec, *Journal des débats de la Commission des transports et de l'environnement*, 42^e lég, 1^{ère} sess, Vol. 45 No 94 (9 décembre 2020), en ligne : <<https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte-42-1/journal-debats/CTE-201209.html>>.

Rapports parlementaires

Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l'environnement, *Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions* (24 septembre 2020).

Québec, Assemblée nationale, Commission des transports et de l'environnement *Étude détaillée du projet de loi no 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions (Texte adopté avec des amendements)* (11 décembre 2020).

Mémoires déposés en commission parlementaire

Administration régionale Kativik « Mémoire de l'ARK sur le projet de loi n°46 » (Septembre 2020) 9.

L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador et l'Institut de développement durable des Premières Nations « Mémoire sur le Projet de loi no 46 – Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (Septembre 2020) 9.

Centre québécois du droit de l'environnement, « Consultation sur le projet de loi 46 Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (15 septembre 2020).

Conseil Innu TakuaiKAN Uashat mak Mani-Utenam « Mémoire quant au projet de loi 46 » (22 septembre 2020) 20.

Conseil de la Nation Atikamekw, « Projet de loi 46, *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions*, dans le cadre des consultations particulières du projet de loi » (22 septembre 2020) 57.

Conseil de la Nation Huronne-Wendat, « Mémoire de la Nation Huronne-Wendat, Projet de loi 46 modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (8 octobre 2020) 31.

Conseil de la Première Nation des Innus d'Essipit « Commentaires de la Première Nation des Innus Essipit sur le projet de loi n° 46 » (22 septembre 2020) 4.

Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James, « Mémoire du CCEBJ » (Septembre 2020) 9.

Le Comité consultatif de l'environnement Kativik, « Mémoire du Comité consultatif de l'environnement Kativik concernant le projet de loi n°46 : Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (23 septembre 2020) 9.

Kitigan Zibi Anishinabeg, « Réponse au projet de loi 46, *Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions* » (27 octobre 2020).

Mohawk Council of Kahnawà:ke, « Brief on Bill 46 » (23 septembre 2020).

Naskapi Nation of Kawawachikamach, « Bill 46, An Act to amend the Natural Heritage Conservation Act and other provisions – Comments” (24 septembre 2020) 5.

Nature Québec, « Mémoire de nature québec concernant le projet de Loi n°46 » (17 septembre 2020) 31.

Première Nation Kebaowek, « Projet de loi 46 – Modifications réglementaires à la Loi de 2020 sur la conservation du patrimoine naturel » (22 septembre 2020).

Société pour la nature et les parcs du Canada Section Québec, « Mémoire Dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi no 46 » (22 septembre 2020) 70.

Documents non parlementaires

Canada, Cercle autochtone d'experts, *Nous nous levons ensemble : Atteindre En route vers l'objectif 1 du Canada en créant des aires protégées et de conservation autochtones dans l'esprit et la pratique de la réconciliation* (2018) en ligne : <http://publications.gc.ca/collections/collection_2018/pc/R62-548-2018-fra.pdf>.

Ottawa, Assembly of First Nations, *Reclaiming Our Nationhood; Strengthening Our Heritage: Report to the Royal Commission on Aboriginal Peoples* (22 octobre 1993) 39, en ligne: <<http://data2.archives.ca/rcap/pdf/rcap-510.pdf>> .

Québec, Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et*

d'autres dispositions (2019) en ligne : <<http://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/AIR-LCPN.pdf>>.

Québec, Secrétariat aux affaires autochtones, *Faire plus, faire mieux, Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits, 2017-2022* (juin 2017) en ligne : <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/srpni/administratives/plan_action/fr/plan-action-social.pdf>.

Québec, *Réserve de biodiversité des Basses-Collines-du-Lac-Coucou : Plan de conservation* (Avril 2008), en ligne : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/reserves-bio/coucou/PSC_Coucou.pdf>.

Assemblée nationale du Québec, *Guide du témoin, Consultation publique en commission parlementaire* (avril 2020) 8.

DOCTRINE

Monographies

Agyeman, Julian et al, *Speaking for Ourselves: Environmental Justice in Canada*, Vancouver, UBC Press, 2009, 269.

Borrows, John, *La constitution autochtone du Canada*, 1ère éd, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, 516.

Borrows, John, *Recovering Canada: The Resurgence of Indigenous Law*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, 326.

Descola, Philippe, *Par-delà nature et culture*, Paris, Gallimard, 2015, 785.

LaDuke, Winona, *The Winona LaDuke Reader*, Stillwater, Voyageur Press, 2002, 304.

Mignolo, Walter & Catherine E Walsh, *On decoloniality: concepts, analytics, praxis*, Durham, Duke University Press, 2018, 291.

Nadasdy, Paul, *Hunters and Bureaucrats : Power, Knowledge, and Aboriginal-State Relations in the Southwest Yukon*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2003.

Otis, Ghislain, *Méthodologie du pluralisme juridique*, Paris, Éditions Karthala, 2012, 288.

Otis, Ghislain, dir, *La rencontre des systèmes juridiques autochtones et étatiques confrontation ou coopération, The Intersection of Indigenous Laws and State Law : Confrontation or Cooperation?* Presses De L'Université Laval, 2019, 472.

Otis, Ghislain, dir, *Contributions à l'étude des systèmes juridiques autochtones et coutumiers*, Presses De L'Université Laval, 2018, 200.

Paillé, Pierre et Alex Mucchielli, Dirs, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Paris, Armand Colin, 2021, 496.

Schlosberg, David, *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, New-York, Oxford University Press, 2007, 238.

Stevens, Stan, *Indigenous Peoples, National Parks, and Protected Areas: A New Paradigm Linking Conservation, Culture, and Rights*, Tucson, University of Arizona Press, 2014, 392, en ligne: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt183pbn5.5>>.

Young, Iris Marion, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990, 304, en ligne: <<https://doi.org/10.2307/j.ctvcm4g4q>>.

Chapitres de monographies

Gaudet, Stéphanie and Dominique Robert, « Choisir Des Outils Pour Réaliser Un Terrain de Recherche » dans *L'aventure de La Recherche Qualitative: Du Questionnement à La Rédaction Scientifique*, University of Ottawa Press, 2018, 273, en ligne : <<https://doi.org/10.2307/j.ctv19x4dr.10>> .

Whyte, Kyle Powys, "Indigenous experience, environmental justice and settler colonialism" dans Bryan E. Bannon, dir., *Nature and experience: Phenomenology and the environment*, New York, Rowman & Littlefield International, 2016, 157, en ligne: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2770058>>.

Articles de périodiques

Antomarchi, Véronique, Fabienne Joliet et Laine Chanteloup, « Les parcs nationaux du Nunavik : une offre touristique au service des sociétés autochtones ? » (2021) *Espace populations sociétés*, en ligne : <<http://journals.openedition.org/eps/10760>>.

Artelle, Kyle et al., « Supporting resurgent Indigenous-led governance: A nascent mechanism for just and effective conservation" (2019) *Biological Conservation* 108284, en ligne: <<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108284>>.

Barnhill-Dilling, S. Kathleen, Louie Rivers et Jason A. Delborne, "Rooted in Recognition: Indigenous Environmental Justice and the Genetically Engineered American Chestnut Tree" (2020) *Society & Natural Resources* 83, en ligne: <<https://doi.org/10.1080/08941920.2019.1685145>>.

Berkes, Fikret and Iain J. Davidson-Hunt, "Biodiversity, traditional management systems, and cultural landscapes: examples from the boreal forest of Canada" (2006) *International Social Science Journal* 35, en ligne: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2006.00605.x>>.

Borrows, John, "The Durability of Terra Nullius: Tsilhqot'in Nation v. British Columbia" (2015) *UBC L Rev* 701.

Capek, Stella M., "The Environmental Justice Frame: A Conceptual Discussion and an Application" (1993) 40:1 Soc Probs 5.

Desbiens, Caroline et Étienne Rivard, « Géographies autochtones : développement et confluence des territorialités » (2012) 56 :159 Cahiers de géographie du Québec 559, en ligne : <https://doi.org/10.7202/1015306ar>.

Desbiens, Caroline et Étienne Rivard, "From passive to active dialogue? Aboriginal lands, development and métissage in Québec, Canada » (2014) 21 :1 Cultural Geographies 99, DOI: <10.1177/1474474013487485>.

Finegan, Chance, "Reflection, Acknowledgement, and Justice: A Framework for Indigenous-Protected Area Reconciliation" (2018) 9:3 The International Indigenous Policy Journal, DOI: <10.18584/iipj.2018.9.3.3>.

Fournier, Anne, « L'adoption coutumière autochtone au Québec : quête de reconnaissance et dépassement du monisme juridique » (2011) 41:2 R.G.D, au para 29, en ligne : <https://id.erudit.org/iderudit/1026937ar>.

Fraser, Nancy, « Justice sociale, redistribution et reconnaissance » (2004) 23:1 Revue du MAUSS 152, en ligne : < <https://doi.org/10.3917/rdm.023.0152>>.

Grammond, Sébastien, "La gouvernance territoriale au Québec entre régionalisation et participation des peuples autochtones » (2009) 42 :4 Canadian Journal of Political Science 939, DOI : <10.1017/S000842390999045X>.

Grammond, Sébastien, Caroline Beaudry et Guy Chiasson, « La contribution du droit à la gouvernance territoriale : le cas du projet de parc national Tursujuq » (2012) 31 :1 Téoros, à la p 23, en ligne: <http://journals.openedition.org/teoros/2175>>.

Grammond, Sébastien et Christiane Guay, « Le pluralisme juridique au Canada : l'exemple de l'adoption coutumière » (2021) 1 :1 Les Cahiers de la Justice 99.

Hébert, Alain, « Les parcs nationaux du Nunavik et du territoire d'Eeyou Istchee–Baie-James : un nouveau modèle de gouvernance des « parcs habités » » (2012) 31 :1 Téoros 9, en ligne : <https://doi.org/10.7202/1020705ar>>.

Hirschnitz-Garbers, Martin et Susanne Stoll-Kleemann "Opportunities and barriers in the implementation of protected area management: a qualitative meta-analysis of case studies from European protected areas" (2011) 177:4 The Geographical Journal 321, DOI: <10.1111/j.1475-4959.2010.00391.x>.

Kuehn, Robert R., "A Taxonomy of Environmental Justice" (2000) 30 Environmental Law Reporter 10681, en ligne: https://ir.lib.uwo.ca/aprci/307/?utm_source=ir.lib.uwo.ca%2Faprci%2F307&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages>.

Martin, Adrian et al, "Justice and conservation: The need to incorporate recognition" (2016) 197 Biological Conservation 254, en ligne: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.03.021>>.

Mascarenhas, Michael, "Where the Waters Divide: First Nations, Tainted Water and Environmental Justice in Canada" (2007) 12:6 Local Environment 565.

McGregor, Deborah, "Coming Full Circle: Indigenous Knowledge, Environment, and Our Future" (2004) 28:3&4 The American Indian Quarterly 385, en ligne: <<https://muse.jhu.edu/article/181500>>.

McGregor, Deborah, "Mino-Mnaamodzawin: Achieving Indigenous environmental justice in Canada" (2018) 9:1 Environment and Society: Advances in Research 7.

McGregor, Deborah, Steven Whitaker et Mahisha Sritharan, « Indigenous environmental justice and sustainability » (2020) 43 Current Opinion in Environmental Sustainability, en ligne : <<https://doi.org/10.1016/j.cosust.2020.01.007>>.

Moola, Faisal and Robin Roth, « Moving beyond colonial conservation models: Indigenous Protected and Conserved Areas offer hope for biodiversity and advancing reconciliation in the Canadian boreal forest" (2019) 27:2 Environ. Rev. 200, en ligne: <<https://doi.org/10.1139/er-2018-0091>>.

Motard, Geneviève, « Regards croisés entre le droit innu et le droit québécois : Territorialités en conflit" (2020) 65:3 RD McGill 421.

Murray, Grant et Leslie King, "First Nations Values in Protected Area Governance: Tla-o-qui-aht Tribal Parks and Pacific Rim National Park Reserve" (2012) 40:3 Hum Ecol 385, DOI: <10.1007/s10745-012-9495-2>.

Peña, Devon, "Nos Encercaron: A Theoretical Exegesis on the Politics of Place in the Intermountain West" (1999) Paper given at the New West Conference, Flagstaff, AZ.

Pradhan, Antaryami, Alison A. Ormsby et Niranjana Behera "A comparative assessment of tree diversity, biomass and biomass carbon stock between a protected area and a sacred forest of Western Odisha, India" (2019) 26:3 Écoscience, 195 DOI: <10.1080/11956860.2019.1586118>.

Reo, Nicholas J. et al, « Factors that support Indigenous involvement in multi-actor environmental stewardship » (2017) 13:2 AlterNative 58.

Schuster, Richard et al., "Vertebrate biodiversity on indigenous-managed lands in Australia, Brazil, T and Canada equals that in protected areas" (2019) 101 Environmental Science and Policy 1, en ligne: <<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.07.002>>.

Shultis, John et Susan Heffner, "Hegemonic and emerging concepts of conservation: a critical examination of barriers to incorporating Indigenous perspectives in protected area conservation policies and practice" (2016) 24:8-9 Journal of Sustainable Tourism 1227, DOI: <10.1080/09669582.2016.1158827>.

Sikor, Thomas et al, "Toward an empirical analysis of justice in ecosystem governance" (2014) 7:6 Conservation Letters 524.

Taylor, Dorceta E., “The Rise of the Environmental Justice Paradigm: Injustice Framing and the Social Construction of Environmental Discourses” (2000) 43:4 *American Behavioral Scientist* 508.

Thomlinson, Eugene et Geoffrey Crouch, “Aboriginal peoples, Parks Canada, and protected spaces: a case study in co-management at Gwaii Haanas National Park Reserve” (2012) 15:1 *Annals of Leisure Research* 69, DOI: <10.1080/11745398.2012.670965>.

Tran, Tanya, Natalie Ban et Jonaki Bhattacharyya, « A review of successes, challenges, and lessons from Indigenous protected and conserved areas” (2020) 241 *Biological Conservation* 108271, en ligne: <<https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.108271>>.

Tremblay, Roxanne et François Bouchard, « La protection de la biodiversité : de la Convention sur la diversité biologique à l’élaboration de nouvelles aires protégées au Québec » dans Barreau du Québec, Service de la formation continue, *Développements récents en droit de l’environnement* (2021), vol 506, Montréal (QC), Éditions Yvon Blais, 2021, 257.

White, Graham, “Issues of Independence in Northern Aboriginal-State Co-Management Boards” (2018)61 :4 *Canadian Public Administration*, aux pp. 550–571, DOI : <10.1111/capa.12302>.

Whyte, Kyle Powys, “The recognition dimensions of environmental justice in Indian country” (2011) 4:4 *Environmental Justice* 199.

Whyte, Kyle Powys, “On the role of traditional ecological knowledge as a collaborative concept: a philosophical study” (2013) 2 :7 *Ecological Processes*, en ligne: <<https://doi.org/10.1186/2192-1709-2-7>>.

Wilson, Nicole J., “Querying Water Co-Governance: Yukon First Nations and Water Governance in the Context of Modern Land Claim Agreements” (2020) 13:1 *Water Alternatives* 93.

Youdelis, Megan et al., ““Wilderness” revisited: Is Canadian park management moving beyond the “wilderness” ethic?” (2020) 64:2 *Le Géographe canadien* 232, DOI: <10.1111/cag.12600>.

Zurba, Mélanie et al., « Indigenous Protected and Conserved Areas (IPCAs), Aichi Target 11 and Canada’s Pathway to Target 1: Focusing Conservation on Reconciliation » (2019) 8: Special Issue, *Land*, DOI: <10.3390/land8010010>.

Rapports d’organisations non gouvernementales et internationales

Borrini-Feyerabend, Grazia, Ashish Kothari et Gonzalo Oviedo, “Indigenous and Local Communities and Protected Areas Towards Equity and Enhanced Conservation” (2004) UICN, Gland 111.

Canadian Environmental Association, “Protecting lands and waters: Advancing indigenous rights through indigenous protected and conserved areas, A Comprehensive Guide for Indigenous Nations, Communities and Non-Governmental Organizations in Ontario” (2022) à la p 32, en ligne : <https://cela.ca/wp-content/uploads/2022/06/Full_Report_and_Toolkit.pdf>.

Dudley, Nigel, « Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées » (2008) UICN, Gland 96.

Gladu, Jean-Paul et al., "Honouring the Promise: Aboriginal values in protected areas in Canada" (2003) National Aboriginal Forestry Association, Ottawa.

Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020 et les Objectifs d'Aichi » (2010) Montréal, Canada, en ligne : <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-FR.pdf>.

SNAP Québec et Environnement Côte-Nord, « Coalition en soutien au projet de parc national du Lac Walker » (2019) à la p 3, en ligne : https://www.crecn.org/data/78-crecn/ressources/documents/sys_docs/document_presentation_coalitionpnlw.pdf.

Union mondiale pour la nature, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Fonds mondial pour la nature, « Sauver la planète. Stratégie pour l'avenir de la vie » (1991) Gland, Suisse, en ligne : <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/cfe-003-fr.pdf>.

AUTRES SOURCES

Journaux

Bois, Guy, « Droits des Autochtones : les craintes du Québec » *Radio-Canada Espaces autochtones* (31 octobre 2019), en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1369931/declaration-nations-unies-autochtones-quebec-colombie-britannique>.

Guindon, Martin, « Ottawa soutient financièrement Lac-Simon dans son projet d'aire protégée » *Radio-Canada* (9 décembre 2022), en ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1939953/cop-15-abitibi-caribous-forestiers-foret>.

Paquet, Charlotte, « Monts Groulx : des agents territoriaux de Pessamit pour au moins deux hivers » *Le Manic* (3 novembre 2020), en ligne : <https://www.lemanic.ca/2020/11/03/monts-groulx-des-agents-territoriaux-de-pessamit-pour-au-moins-deux-hivers/>.

Weber, Bob, « B.C.'s Jumbo Glacier turned over to Ktunaxa First Nation », (19 janvier 2020), en ligne: National Observer <https://www.nationalobserver.com/2020/01/19/news/bcs-jumbo-glacier-turned-over-ktunaxa-first-nation>.

Sites internet

Arqviiliit, "Arqviiliit Indigenous Protected and Conserved Area", en ligne: <https://arqviiliit.ca>.

Assemblée nationale du Québec, « Les documents déposés à l'Assemblée nationale et en commission parlementaire », en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/documents-deposes.html>>.

Assemblée nationale du Québec, « Commission des transports et de l'environnement : Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions », en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte/mandats/Mandat-43307/index.html>>.

Assemblée nationale du Québec, « Commission des transports et de l'environnement : Étude détaillée du projet de loi n° 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions », en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cte/mandats/Mandat-43597/index.html>>.

Assemblée nationale du Québec, « Mémoires déposés lors du mandat, Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 46 », en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/CTE/mandats/Mandat-43307/memoires-deposes.html>>.

Assemblée nationale du Québec, « Participer à une consultation publique », en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/participer-consultation-publique/index.html>>.

Assemblée nationale du Québec, « Projet de loi n° 46, Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions », en ligne : <<http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-46-42-1.html>>.

Bureau du Nionwentsïo, « Aire protégée Ya'nienhohnde », en ligne : <<https://wendake.ca/wpcontent/uploads/2020/01/yanienhohnde.pdf>>.

Conseil de la Première Nation Innus Essipit, « Akumunan Un projet au cœur du Nitassinan d'Essipit », en ligne : <<http://innu-essipit.com/essipit/akumunan.php>>.

Conservation 2020, en route vers l'objectif 1 du Canada, « Qui nous sommes » , en ligne : <<https://www.conservation2020canada.ca/qui-nous-sommes>>.

Convention on Biological Diversity, "Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, including Aichi Biodiversity Targets" (2020) en ligne : <<https://www.cbd.int/sp/>>.

Dasiqox Tribal Park, « Our Story », en ligne: <<https://dasiqox.org/about-us/our-story/>>.

Gouvernement du Canada, « Juridiction », en ligne : <<https://www.noslangues-ourlanguages.gc.ca/fr/cles-de-la-redaction/juridiction>>.

Gouvernement du Canada, « Réserve nationale de faune Edézhíe et l'aire protégée Dehcho », en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/reserves-nationales-faune/existantes/edehzhie.html>>.

L'initiative de leadership autochtone, « Les aires protégées et de conservation autochtones », en ligne : <https://www.nationaliteautochtone.ca/aires-protegees-et-de-conservation-autochtones>.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, « Loi sur la conservation du patrimoine naturel », en ligne : https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/loi-conservation-patrimoine-naturel.htm.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, « Les aires protégées au Québec », en ligne : https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/aires_quebec.htm.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, « Registre des aires protégées au Québec », en ligne : https://www.environnement.gouv.qc.ca/biodiversite/aires_protegees/registre/.

Nunavik Parks, “Parcs”, en ligne : <https://www.nunavikparks.ca/fr/parcs>.

ONU Programme pour l'environnement, « La COP15 se termine par un accord historique sur la biodiversité », 20 décembre 2022, en ligne : <https://www.unep.org/fr/actualites-et-recits/recit/la-cop15-se-terme-par-un-accord-historique-sur-la-biodiversite>.

Parks Canada, « Federal agreement for Thaidene Nene National Park Reserve finalized with Yellowknives Dene First Nation », en ligne: <https://www.newswire.ca/news-releases/federal-agreement-for-thaidene-nene-national-park-reserve-finalized-with-yellowknives-dene-first-nation-834821112.html>.

SEPAQ, « Mission », en ligne : https://www.sepaq.com/pq/mission.dot?language_id=2.

SNAP Québec, « L'Alliance Mutehekau Shipu réclame la protection de la rivière Magpie d'ici la fin de l'année » 6 octobre 2020, en ligne : <https://snapquebec.org/lalliance-mutehekau-shipu-reclame-la-protection-de-la-riviere-magpie-dici-la-fin-de-lannee/>.

SNAP Québec et Environnement Côte-Nord, « Coalition en soutien au projet de parc national du Lac Walker » (2019), en ligne : https://www.crecn.org/data/78-crecn/ressources/documents/sys_docs/document_presentation_coalitionpnlw.pdf.

Stanford Encyclopedia of Philosophy, « Logic-Ontology », en ligne : <https://plato.stanford.edu/entries/logic-ontology/>.

Poirier Sylvie, « Ontologies » (2016) dans Anthrope.org, Paris, Éditions des archives contemporaines, en ligne: <https://revues.ulaval.ca/ojs/index.php/anthrope/article/view/30657> >.

UAPASHKUSH, « Notre Mission » en ligne : <https://uapashkuss.com/qui-sommes-nous/>.

Station Uapishka, « En bref », en ligne : <https://www.stationuapishka.com/a-propos>.

Nature Québec, « L'Après-2020 des aires protégées » (5 octobre 2021) en ligne : <https://naturequebec.org/lapres-2020-des-aires-protegees/>.

Communiqués de presse

Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, communiqué, « Les consultations particulières s'amorcent au sujet du projet de loi n° 46 - Loi modifiant la Loi sur la conservation du patrimoine naturel et d'autres dispositions » (17 septembre 2020), en ligne : Site officiel du gouvernement du Québec <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/les-consultations-particulieres-samorcent-au-sujet-du-projet-de-loi-n-46-loi-modifiant-la-loi-sur-la-conservation-du-patrimoine-naturel-et-dautres-dispositions>>.

Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, communiqué, « Québec respecte son engagement et réussit à protéger 17 % de son territoire terrestre et d'eau douce » (17 décembre 2020), en ligne : Site officiel du gouvernement du Québec <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/quebec-respecte-son-engagement-et-reussit-a-protoger-17-de-son-territoire-terrestre-et-deau-douce>>.

Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, communiqué, « Québec accorde 300 000 \$ à la Première Nation des Innus Essipit pour la conservation et la mise en valeur de la réserve de biodiversité Akumunan » (2 mars 2022), en ligne : Site officiel du gouvernement du Québec <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/quebec-accorde-300-000-a-la-premiere-nation-des-innus-essipit-pour-la-conservation-et-la-mise-en-valeur-de-la-reserve-de-biodiversite-akumunan-38320>>.

Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, communiqué, « Protection de la biodiversité - Québec annonce 650 M\$ en vue d'un ambitieux Plan Nature pour 2030 » (6 décembre 2022), en ligne : Site officiel du gouvernement du Québec <<https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/protection-de-la-biodiversite-quebec-annonce-650-m-en-vue-dun-ambitieux-plan-nature-pour-2030-44554>>.

Cabinet du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, communiqué, « Plan Nature 2030 - Québec prévoit un investissement historique de 23 M\$ pour soutenir les initiatives autochtones en matière de biodiversité » (10 décembre 2022), en ligne : CISION <<https://www.newswire.ca/fr/news-releases/plan-nature-2030-quebec-prevoit-un-investissement-historique-de-23-m-pour-soutenir-les-initiatives-autochtones-en-matiere-de-biodiversite-851186768.html>>.

Conseil des Innus de Pessamit, communiqué, « Ensemble vers une aire protégée autochtone au Pipmuakan : le Conseil des Innus de Pessamit dévoile son projet au public » (31 mars 2021), en ligne : CISION <<https://www.newswire.ca/news-releases/ensemble-vers-une-aire-protgee-autochtone-au-pipmuakan-le-conseil-des-innus-de-pessamit-devoile-son-projet-au-public-888755970.html>>.

Services Autochtones Canada, communiqué, « Le gouvernement du Canada fait appel de l'avis de la Cour d'appel du Québec relativement à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis » (14 mars 2022), en ligne : <<https://www.canada.ca/fr/services-autochtones-canada/nouvelles/2022/03/le-gouvernement-du-canada-fait-appel-de-lavis-de-la-cour-dappel-du-quebec-relativement-a-la-loi-concernant-les-enfants-les-jeunes-et-les-familles-d.html>>.

Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques, communiqué, « Le dangereux déclin de la nature : Un taux d'extinction des espèces « sans précédent » et qui s'accélère » (5 mai 2019), en ligne : Site officiel de l'IPBES <<https://ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr>>.