Document generated on 10/12/2024 3:44 a.m.

Les Cahiers de droit

La protection juridique de la biodiversité et des activités d'exploitation faunique des Inuits du Nunavik

Paule Halley

Volume 44, Number 4, 2003

URI: https://id.erudit.org/iderudit/043771ar
DOI: https://doi.org/10.7202/043771ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Halley, P. (2003). La protection juridique de la biodiversité et des activités d'exploitation faunique des Inuits du Nunavik. *Les Cahiers de droit*, *44*(4), 691–747. https://doi.org/10.7202/043771ar

Article abstract

Hunting, fishing and trapping among the Inuit communities of Northern Canada remain today as in the past fundamental activities for food supply, cultural activities and economic development. The sustainable character of these activities must rely on positive measures intended to protect environmental quality, the conservation of wildlife resources and their ability to regenerate. Currently, the protecting of the biodiversity of Northern Canadian regions and Aboriginal Peoples' traditional activities has become the subject of laws, agreements and international treaties. Documents such as the *Agreement* concerning *James Bay and Northern Québec* recognize the specific rights of Aboriginal Peoples and implement means for managing the environment and wildlife so as to make more secure the exercising of traditional activities and the economic development of these northern communities. This research examines how the rights recognized to the Inuit in the preceding agreement are reconciliated with the legal regimes set up by federal and provincial authorities with a view to ensuring on the one hand, the management of hunting, fishing and trapping for peoples who use wildlife resources and, on the other, the conservation of biodiversity throughout the Nunavik territory. While all of this is complex and perfectible, the proposed interpretation takes into account the capacity of the legal system set in place to protect the rights of the Inuit and maintain equilibrium between conservation objectives and the activities of other users.

Tous droits réservés © Faculté de droit de l'Université Laval, 2003

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

La protection juridique de la biodiversité et des activités d'exploitation faunique des Inuits du Nunavik*

Paule HALLEY**

Encore aujourd'hui, les activités de chasse, de pêche et de piégeage des communautés inuites vivant dans le Nord canadien représentent des activités fondamentales en matière d'alimentation, de culture et de développement économique. Le caractère pérenne de ces activités doit pouvoir compter sur des mesures positives destinées à protéger la qualité environnementale, la conservation des ressources fauniques et le maintien de leur productivité. Actuellement, la protection de la biodiversité des régions nordiques canadiennes et des activités traditionnelles des Autochtones font l'objet de lois, de conventions et de traités internationaux. Des textes, comme celui de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, *reconnaissent des droits particuliers aux Autochtones et introduisent des modes de gestion de l'environnement et de la faune ayant pour objectif de sécuriser l'exercice des activités traditionnelles et de développement économique de ces communautés nordiques. La recherche examine comment les droits reconnus aux Inuits du Nunavik dans cette dernière convention se concilient avec les régimes juridiques élaborés par les autorités fédérales et provinciales en vue d'assurer, d'une part, la gestion des activités de chasse, de pêche et de piégeage des usagers des ressources*

* La recherche a été rendue possible grâce au soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. L'auteure exprime sa gratitude à Mme Virginie Guilbert, qui a réalisé des recherches documentaires ayant servi à la rédaction de la présente étude, ainsi qu'à Mme Linda Partridge et M. Michel Jean, de la Société de la faune et des parcs du Québec, pour leurs judicieux conseils et commentaires. Les opinions exprimées dans cette étude ne lient que son auteure.

** Avocate, professeure et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, Faculté de droit, Université Laval.

***Les Cahiers de Droit*, vol. 44, n° 4, décembre 2003, p. 691-747**
(2003) 44 *Les Cahiers de Droit* 691

fauniques et, d'autre part, la conservation de la biodiversité sur le territoire du Nunavik. Bien que le tout soit complexe et perfectible, la lecture proposée rend compte de la capacité du système juridique mis en place de protéger les droits des Inuits et de maintenir l'équilibre avec les objectifs de conservation et les activités des autres usagers.

Hunting, fishing and trapping among the Inuit communities of Northern Canada remain today as in the past fundamental activities for food supply, cultural activities and economic development. The sustainable character of these activities must rely on positive measures intended to protect environmental quality, the conservation of wildlife resources and their ability to regenerate. Currently, the protecting of the biodiversity of Northern Canadian regions and Aboriginal Peoples' traditional activities has become the subject of laws, agreements and international treaties. Documents such as the Agreement concerning James Bay and Northern Québec *recognize the specific rights of Aboriginal Peoples and implement means for managing the environment and wildlife so as to make more secure the exercising of traditional activities and the economic development of these northern communities. This research examines how the rights recognized to the Inuit in the preceding agreement are reconciliated with the legal regimes set up by federal and provincial authorities with a view to ensuring on the one hand, the management of hunting, fishing and trapping for peoples who use wildlife resources and, on the other, the conservation of biodiversity throughout the Nunavik territory. While all of this is complex and perfectible, the proposed interpretation takes into account the capacity of the legal system set in place to protect the rights of the Inuit and maintain equilibrium between conservation objectives and the activities of other users.*

Pages

1 La gestion des ressources fauniques et les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuits du Nunavik 697

1.1 La gestion de la chasse et du piégeage au Nunavik 701

1.2 La gestion de la pêche au Nunavik 704

1.2.1 Les poissons d'eau douce et les espèces anadromes et catadromes des eaux à marée ... 706
1.2.2 Les poissons des eaux à marée ... 708
1.3 L'exploitation de la faune à des fins commerciales ... 711
1.3.1 La capture, la garde et la vente d'animaux, de poissons et de fourrures ... 711
1.3.2 L'exploitation des pourvoiries ... 714
2 La conservation de la biodiversité et le droit des Inuits d'exploiter les ressources fauniques ... 717
2.1 Les espèces fauniques protégées ... 719
2.1.1 Les espèces fauniques en danger ... 721
2.1.2 Les oiseaux migrateurs et les mammifères marins ... 726
2.1.3 Le commerce interprovincial et international des espèces menacées d'extinction ... 730
2.2 Les aires protégées ... 731
2.2.1 Les parcs provinciaux et fédéraux ... 732
2.2.2 Les réserves, les refuges et les habitats fauniques établis par la province ... 735
2.2.3 Les réserves, les refuges et les aires marines de conservation établis par le fédéral ... 740
Conclusion ... 744

Les activités de chasse, de pêche et de piégeage des communautés autochtones vivant dans le Nord canadien représentent, encore aujourd'hui, des activités fondamentales en matière d'alimentation, de culture et de développement économique. L'isolement des populations nordiques, en raison de leur éloignement, est en étroite relation avec la conservation d'un mode de vie traditionnel fondé sur l'exploitation des ressources fauniques.

Riches en ressources naturelles, les régions nordiques canadiennes soulèvent de plus en plus l'intérêt des promoteurs et des adeptes de la chasse et de la pêche sportive. À mesure que le développement progresse dans l'ensemble des régions nordiques, les communautés autochtones deviennent de moins en moins isolées. Ces développements sont susceptibles de perturber l'environnement, les habitats et les ressources fauniques et de menacer ainsi le mode de vie traditionnel des communautés nordiques. De plus, le développement de ces régions s'accompagne également de changements institutionnels et juridiques influant eux aussi sur l'exercice des activités traditionnelles. Cette situation augmente leur vulnérabilité

lorsqu'ils demeurent à l'écart des décisions relatives à la mise en valeur des territoires nordiques.

Plus particulièrement, la réduction des stocks, les restrictions d'accès aux territoires, voire la disparition des espèces nuisent à l'exercice des activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones et contribuent à l'insécurité alimentaire de ces communautés. Aussi, un développement économique durable pour les régions nordiques devrait tenir compte des activités traditionnelles de ses communautés et de leur vulnérabilité en matière de sécurité alimentaire. Cette dernière suppose, suivant la définition retenue par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), que les Autochtones aient à tout moment « un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active[1] ».

Dans son rapport *Notre avenir à tous*, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement souligne la vulnérabilité des communautés autochtones. À cet égard, elle précise qu'un « examen plus attentif et plus compréhensif de leurs intérêts est le critère d'une politique de développement soutenable[2] » :

> Le point de départ d'une politique juste et humaine à l'égard de ces groupes consiste à reconnaître et à protéger leurs droits traditionnels sur leurs terres et les autres ressources qui assurent leur mode de vie — droits qu'ils sont susceptibles de définir en des termes qui n'ont rien à voir avec les systèmes juridiques ordinaires [...] la reconnaissance des droits traditionnels doit aller de pair avec des mesures tendant à protéger les institutions locales qui inculquent la responsabilité de l'utilisation des ressources. Cette reconnaissance doit aussi donner aux communautés locales la possibilité d'intervenir dans les décisions prises au sujet de l'utilisation des ressources dans leur région[3].

La Commission poursuit en recommandant de renforcer le bien-être de ces communautés en augmentant les gains tirés des activités traditionnelles par l'entremise de la commercialisation de leur exploitation, tout en conservant et en assurant la productivité des ressources naturelles.

---

1. ORGANISATION POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale* et *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, 1996, [En ligne], [http ://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm] (8 mars 2004).
2. COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Les Publications du Québec/Éditions du Fleuve, 1988, p. 139.
3. *Id.*, p. 138.

L'exercice des activités traditionnelles et le développement des communautés nordiques doivent pouvoir compter sur des mesures positives destinées à protéger la qualité environnementale de leur milieu, la conservation des ressources fauniques et le maintien de leur productivité. Aujourd'hui, la protection de la biodiversité des régions nordiques canadiennes et des activités traditionnelles des Autochtones sont l'objet de lois, de conventions et de traités internationaux. Des textes, comme celui de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*[4], reconnaissent des droits particuliers aux Autochtones et introduisent des modes de gestion de l'environnement et de la faune ayant pour objet de sécuriser l'exercice des activités traditionnelles et commerciales des communautés autochtones en matière de chasse, de pêche et de piégeage. Par ailleurs, la portée des droits d'exploitation faunique reconnus aux populations nordiques dépend largement de l'ensemble des régimes législatifs adoptés par les gouvernements fédéral et provincial dans les domaines de la qualité environnementale, de la gestion des ressources fauniques et de l'affectation territoriale.

Notre recherche examine de quelle manière le cadre juridique applicable aux Inuits, vivant au nord du Québec dans la région du Nunavik, participe à la reconnaissance des droits de « subsistance[5] » des Inuits sur les ressources fauniques et au développement du bien-être de ces communautés. Les politiques nationales et internationales de même que les lois qui les accompagnent ont une profonde influence sur la manière dont seront traités les problèmes liés à la qualité de l'environnement, à la disponibilité et à l'accessibilité des ressources fauniques et au partage des ressources naturelles. Elles seront favorables aux communautés inuites si elles tendent à sécuriser l'exercice de leurs activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage, en leur reconnaissant le droit d'exploiter les ressources fauniques et en leur garantissant la disponibilité des ressources ainsi que l'accessibilité à celles-ci à des niveaux d'exploitation suffisants.

Pour ce faire, nous examinerons comment les droits reconnus par le régime de chasse, de pêche et de piégeage de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (CBJNQ) se concilient avec les régimes juridiques élaborés par les autorités fédérales et provinciales en vue d'assurer

---

4. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Édition 1998, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 1998 (ci-après citée : « CBJNQ »).
5. Le terme « subsistance » est entendu dans son sens ordinaire « de subsister, de pourvoir à ses besoins ; ce qui sert à assurer l'existence matérielle » : *Le Petit Robert*, Paris, Dictionnaires le Robert, 2000, p. 2416). Bien que le sens soit plus large, ce terme englobe les activités exercées à des fins alimentaires.

la gestion des activités de chasse, de pêche et de piégeage (partie 1) de même que la conservation des ressources fauniques et des espaces naturels sur le territoire du Nunavik (partie 2).

La CBJNQ couvre le territoire nordique du Québec occupé de « temps immémoriaux » par les Cris, les Inuits et les Naskapis. Le territoire des Inuits se situe au nord du 55e parallèle ; il est connu sous les vocables suivants : « Nord-du-Québec », « région Kativik » et « Nunavik ». Bien qu'elle n'ait aucune reconnaissance légale, notre préférence ira à la dénomination de « Nunavik », car c'est ainsi que les Inuits nomment leur territoire. Il faut souligner que les territoires maritimes sur lesquels les Inuits exercent des activités traditionnelles ne sont pas visés par la CBJNQ. Notre analyse de cette dernière se limite ici au régime de chasse, de pêche et de piégeage prévu à son chapitre 24, tel qu'il a été modifié au cours des ans par des conventions complémentaires[6], et n'aborde qu'accessoirement les questions relevant du droit autochtone canadien.

Ce régime propre aux Inuits du Nunavik sera mis en relation avec l'ensemble des lois et règlements fédéraux et provinciaux concernant tantôt des espèces fauniques ou floristiques, tantôt des oiseaux migrateurs, des mammifères marins ou des espèces en péril. Nous aborderons également les textes législatifs visant la création d'aires protégées, dont les dénominations sont fort variées ; le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) a recensé récemment 22 désignations légales et administratives qui répondent à cette définition[7]. Le cadre juridique appréhendé est donc volumineux et complexe ; cet état gêne à sa compréhension, à sa lisibilité et à son analyse. Il convient également de souligner que les régimes de gestion des ressources fauniques, de conservation des espèces et de protection des espaces naturels se superposent à certaines occasions. Par conséquent, les divisions et les regroupements que nous retenons

---

6. CBJNQ, précitée, note 4. Elle a été signée le 11 novembre 1975 ; le chapitre 24 qui prévoit le régime de chasse, de pêche et de piégeage a été modifié par les conventions complémentaires nos 1, 10, 12 et 15. Voir la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, L.R.Q., c. C-67. « The actual signing of the Agreement represented a stage rather than an end point of negociations. Consequently, much of what we refer to as implementation is in fact, a continuation of the negociation process » : L.F. Brooke, *The James Bay and Northern Quebec Agreement : Experiences of the Nunavik Inuit with Wildlife Management*, Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones, 1995, p. 10.
7. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), *Projets d'aires protégées des monts Groulx et de l'île René-Levasseur dans la province naturelle des Laurentides centrales*, rapport d'enquête et d'audience publique, rapport 181, Québec, BAPE, 11 septembre 2003, p. 1.

dans notre présentation ne proposent pas de dichotomies étanches, mais tendent d'éviter les redites et de simplifier l'examen et la compréhension du cadre juridique applicable.

1 La gestion des ressources fauniques et les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuits du Nunavik

Les principales lois provinciales[8] et fédérales[9] ayant pour objet la protection et la gestion des espaces naturels et des espèces sauvages s'appliquent sur l'ensemble du territoire québécois. Conformément à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ces régimes généraux de gestion et de protection doivent être lus et appliqués en respectant les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones en matière d'exploitation des ressources fauniques à des fins traditionnelles, alimentaires et commerciales. La CBJNQ jouit de cette protection constitutionnelle[10].

Au premier rang des droits reconnus, en 1975, par les signataires de la CBJNQ figurent le droit pour les « Inuits[11] » de poursuivre leurs activités traditionnelles de pêche, de chasse et de piégeage et celui de participer à la mise en valeur et à la gestion des ressources fauniques sur le territoire du Nunavik[12]. Avant cette date, les Inuits n'avaient jamais été associés à des instances de gestion faunique ni soumis, sauf en matière d'oiseaux

---

8. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q., c. C-61.1 ; *Loi sur les parcs*, L.R.Q., c. P-9 ; *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, L.R.Q., c. C-61.01 ; *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, L.R.Q., c. E-12.01.
9. *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), c. F-14 ; *Loi sur les océans*, L.C. 1996, c. 31 ; *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, L.C. 2002, c. 18 ; *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, L.C. 1994, c. 22 ; *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, L.R.C. (1985), c. W-9 ; *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*, L.C. 1992, c. 52 ; *Loi sur les espèces en péril*, L.C. 2002, c. 29 ; *Loi sur les parcs nationaux*, L.C. 2000, c. 32.
10. Sur ce sujet, voir : S. GRAMMOND, « Les effets juridiques de la Convention de la Baie-James au regard du droit interne canadien et québécois », (1991-1992) 37 *McGill L. J.* 761 ; S. PICARD, *La sécurité alimentaire des Inuits au Nunavik : analyse de la sécurisation du régime foncier issu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, mémoire de maîtrise en droit, Québec, Faculté des études supérieures, Université Laval, 2000, p. 64-78.
11. Bien que notre étude se limite à l'examen des droits du peuple inuit, la section 2.3 de la CBJNQ, intitulée « Exploitation », reconnaît le droit d'exploiter la faune aux « autochtones », c'est-à-dire aux Inuits, aux Cris et aux Naskapis qui sont les bénéficiaires de la CBJNQ (chap. 3 et art. 24.1.16).
12. Sur ce thème, voir : L.F. BROOKE, *op. cit.*, note 6 ; P.J. USHER, *Contemporary Aboriginal Land, Resource, and Environment Regimes : Origins, Problems, and Prospects*, Ottawa, Commission royale sur les peuples autochtones, 1995 ; S. PICARD, *op. cit.*, note 10.

migrateurs et de mammifères marins, à des exigences en matière de quotas, de permis, de territoire assigné ou de restrictions quant aux méthodes de chasse, de pêche et de piégeage.

Plus particulièrement, le droit d'exploitation faunique reconnaît aux Inuits le droit de chasser, de pêcher et de piéger sur l'ensemble du territoire du Nunavik[13] toutes les espèces fauniques, et ce, à des fins personnelles ou communautaires ainsi qu'à des fins de piégeage commercial et de pêche commerciale[14]. Les Inuits sont également autorisés à pratiquer l'élevage et la chasse commerciale de certaines espèces sauvages[15]. Suivant les termes de la CBJNQ, le droit d'exploitation ne peut être restreint que par des impératifs de conservation[16] et de sécurité publique[17].

La CBJNQ prévoit une série de mesures destinées à sécuriser l'exercice des activités d'exploitation faunique des Inuits. Tout d'abord, le droit d'exploitation accordé aux Inuits est exclusif sur les terres réservées et sélectionnées par les Inuits (catégories I et II), c'est-à-dire que les non-autochtones ne peuvent y exercer la chasse et la pêche sans autorisation des autorités inuites compétentes[18]. Quant au droit de piéger, il s'agit d'un droit exclusif aux Inuits sur l'ensemble du territoire du Nunavik (catégories I, II et III). De plus, le droit d'exploitation s'exerce généralement sans permis, sur l'ensemble du territoire, toute l'année et sur toutes les espèces[19].

---

13. Art. 24.3.1 et art. 24.3.5, 24.3.32 et 24.12 (notion de territoire) CBJNQ. Au même effet, voir : *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q., c. D-13.1, art. 1 s) ; *Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis*, L.R.Q., c. A-33.1 ; *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q., c. R-13.1.
14. Art. 24.1.13, 24.3.1, 24.3.5 et 24.3.11 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 16, 21 et 26.
15. CBJNQ, précitée, note 4, *Convention complémentaire n° 12*, annexes 7 et 8.
16. Art. 24.2.1, 24.3.4, 24.3.6b) et 24.3.32 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 2, 17 et 22
17. Art. 24.3.5, 24.3.9 et 24.3.12 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 21.
18. Art. 24.3.32 CBJNQ. Sur le processus d'attribution des terres de catégories I et II, voir les articles 6.1 et 6.2 CBJNQ. Au même effet, voir : *Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis*, précitée, note 13 ; *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13. Sous certaines conditions, la CBJNQ reconnaît aux non-autochtones qui résident au Nunavik le droit de chasser et de piéger sur les terres de catégories I et II (art. 24.8.4 et 24.8.10).
19. Art. 24.3.18 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 20, 21 et 25.

Les Inuits peuvent circuler sur l'ensemble du territoire, établir des campements, posséder et utiliser le matériel nécessaire à la chasse, à la pêche et au piégeage et avoir recours à des méthodes d'exploitation actuelles et traditionnelles[20]. Il existe un programme d'aide aux Inuits pour leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage qui a pour objectifs de favoriser, d'encourager, de perpétuer les activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuits et d'assurer à leurs communautés un approvisionnement en produits provenant de ces activités[21].

La CBJNQ introduit également des dispositions applicables au régime de chasse et de pêche des « non-autochtones[22] ». Les terres du Nunavik appartenant à la catégorie III sont ouvertes tant aux Inuits qu'aux non-autochtones[23]. Cela signifie que ces derniers peuvent y chasser et y pêcher à des fins sportives et commerciales. Ces terres couvrent la moitié du Nunavik[24]. Pour éviter les conflits d'usage des ressources du territoire et protéger les activités traditionnelles des Inuits, des priorités leur sont accordées, des contrôles et des pratiques sont institués par les autorités publiques. Ainsi, la CBJNQ réserve à l'usage exclusif des Inuits certaines espèces de mammifères, d'oiseaux et de poissons (ex. : ours polaire, esturgeon)[25] et leur accorde une priorité d'exploitation en garantissant des niveaux d'exploitation égaux à ceux qui existaient au moment de la signature de la CBJNQ pour toutes les espèces fauniques[26]. Dans ce contexte, les activités de subsistance des Inuits ont préséance sur les activités sportives des non-autochtones et les activités commerciales des Inuits.

---

20. Art. 24.3.12-24.3.15 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 18.
21. CBJNQ, précitée, note 4, chap. 29, « Développement économique et social des Inuits » ; *Loi sur le programme d'aide aux Inuits bénéficiaires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois pour leurs activités de chasse, de pêche et de piégeage*, L.R.Q., c. P-30.2.
22. Nous retenons l'expression « non-autochtones » de la section 24.8 intitulée « Chasse et pêche par les non-autochtones ». Cette expression renvoie aux non-bénéficiaires de la CBJNQ (chap. 3 et art. 24.1.17).
23. Art. 24.3.32 et 24.8.1 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 35.
24. E. GOURDEAU, « Synthèse de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois », dans A.-G GAGNON et G. ROCHER (dir.), *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002, p. 25, à la page 30.
25. Art. 24.7.1 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 33 et 34.
26. Art. 24.6.1 et 24.6.2 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 90-93.

La CBJNQ a mis en place des instances de cogestion pour assurer l'administration des ressources fauniques et de la qualité de l'environnement au Nunavik[27]. En matière faunique, c'est le Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage qui intervient à titre d'organisme privilégié[28]. Il est composé de 16 membres nommés moitié par le fédéral (4) et la province (4) et moitié par les Cris (3), les Naskapis (2) et les Inuits (3). Le Comité conjoint a été créé pour surveiller l'application du régime de chasse, de pêche et de piégeage de la CBJNQ et pour participer à l'administration des ressources fauniques par l'entremise de recommandations et à l'occasion de l'examen des demandes de permis de chasse et de pêche commerciales et de pourvoiries, de la modification des listes des espèces réservées et des espèces qui peuvent être chassées à des fins commerciales ou gardées en captivité et de la réglementation du nombre de caribous pouvant être abattus par les non-autochtones et de la chasse à l'ours noir[29]. Soulignons que le caractère consultatif des attributions accordées au Comité conjoint domine ses fonctions. Les autorités fédérales et provinciales doivent consulter celui-ci avant d'adopter des mesures susceptibles de porter atteinte aux droits des Inuits sur les ressources fauniques et doivent le reconsulter s'ils ne suivent pas ses avis et ses recommandations[30].

En définitive, la CBJNQ restreint les activités de pêche et de chasse des non-autochtones au profit des Inuits du Nunavik en leur réservant des terres et des espèces fauniques, en protégeant leurs niveaux d'exploitation et en créant un organisme de surveillance, de gestion et d'encadrement des droits reconnus. Ce cadre juridique particulier est mis en œuvre par les autorités législatives compétentes dans les secteurs de la conservation et

---

27. Il s'agit du Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage (art. 24.4 CBJNQ), de la Commission de la qualité de l'environnement (art. 23.3 CBJNQ), du Comité de sélection et du Comité fédéral d'examen (art. 23.4 CBJNQ) ainsi que du Comité consultatif de l'environnement (art. 23.5 CBJNQ).
28. Art. 24.4.1-24.4.38 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 54-83. Pour un examen de l'efficacité et de l'effectivité du Comité conjoint, voir : E. PETERS, « Organisational Design for Co-Management : Comparing Four Committees in Nunavik », (2003) 44 *C. de D.* 667 ; L.F. BROOKE, *op. cit.*, note 6 ; P.J. USHER, « Comanagement of Natural Resources : Some Aspects of the Canadian Experience », dans D.L. PETERSON et D.R. JOHNSON (dir.), *Human Ecology and Climate Change : People and Resources in the Far North*, Washington, Taylor & Francis, 1995, p. 197.
29. Art. 24.3.27 et 24.9.7 et section 24.4 CBJNQ ; *Règlement sur le tableau de chasse au caribou applicable aux non-autochtones*, (1986) 118 G.O. II, 3475, art. 1.
30. Art. 24.4.23 et 24.4.26 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 90-93 ; art. 24.4.36 et 24.4.37 CBJNQ.

de la gestion des ressources fauniques. Nous présentons ci-dessous le cadre juridique provincial et fédéral applicable aux activités de chasse, de piégeage (1.1) et de pêche (1.2) ainsi qu'à l'exploitation commerciale de la faune (1.3) et nous examinons dans quelle mesure il s'applique aux activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuits du Nunavik et favorise leur pratique.

1.1 La gestion de la chasse et du piégeage au Nunavik

Au Québec, les activités de chasse, de piégeage, de capture, de garde et de vente d'animaux et de fourrures sont essentiellement encadrées par la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, le *Règlement sur les mammifères marins* et la *Loi de 1994 sur la Convention des oiseaux migrateurs*. Ces textes prévoient quelques règles particulières pour les Inuits, mais la majorité des dérogations aux régimes généraux sont contenues dans le régime de chasse, de pêche et de piégeage de la CBJNQ, telle qu'elle a été modifiée par les conventions complémentaires, ainsi que dans la loi provinciale de mise en application de la Convention, à savoir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*. Ces dérogations sont applicables aux Autochtones et aux non-autochtones sur le territoire du Nunavik. Le *Règlement sur les mammifères marins* et la *Loi de 1994 sur la Convention des oiseaux migrateurs* seront examinés dans la partie 2 de notre texte, partie consacrée au principe de conservation.

La *Loi* provinciale *sur la conservation et la mise en valeur de la faune* prévoit une importante réglementation destinée à encadrer les activités de chasse et de piégeage sur tout le territoire québécois, y compris le territoire du Nunavik[31]. Cette réglementation est subordonnée aux termes du régime de chasse, de pêche et de piégeage de la CBJNQ. Soulignons à cet égard que la loi provinciale de mise en œuvre de la CBJNQ énonce expressément que les dispositions de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* et ses règlements s'appliquent sur les territoires de la CBJNQ, mais

31. Voir par exemple : *Règlement sur les zones de pêche et de chasse*, (1990) 122 G.O. II, 417 ; *Règlement sur la tarification reliée à l'exploitation de la faune*, (1991) 123 G.O. II, 5531 ; *Règlement sur les animaux à déclaration obligatoire*, (2002) 134 G.O. II, 7475 ; *Règlement sur les catégories de permis de pêche et leur durée*, (2001) 133 G.O. II, 6367 ; *Règlement sur les activités de pêche*, (2001) 133 G.O. II, 6149 ; *Règlement sur la chasse*, (1999) 131 G.O. II, 3554 ; *Règlement sur les activités de chasse*, (1999) 131 G.O. II, 3530 ; *Règlement sur le piégeage et le commerce des fourrures*, (1999) 131 G.O. II, 4175 et 4499 ; *Règlement sur les activités de piégeage et le commerce des fourrures*, (1999) 131 G.O. II, 4119.

que cette dernière prévaut en cas d'incompatibilité[32]. Par conséquent, la réglementation générale s'applique aux Inuits dans la mesure où elle n'a pas pour effet de restreindre les droits reconnus par la CBJNQ.

Ainsi, la *loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* établit des restrictions en matière d'exploitation de la faune. Par exemple, elle interdit l'usage d'un projecteur la nuit, d'explosifs et de poison. Sa réglementation prévoit également des restrictions. Par exemple, le *Règlement sur les zones de pêche et de chasse* découpe le territoire québécois en 25 grandes zones, dont les zones 22 (section B), 23 et 24 sont situées au Nunavik, et prévoit des conditions de chasse ou des limites de capture différentes d'une zone à l'autre. Les règlements sur les zones d'exploitation contrôlées (ZEC) de chasse et de pêche, de chasse à la sauvagine et de pêche au saumon imposent aussi des restrictions et conditions, notamment en matière d'accès à ces ZEC, de secteurs attribués, de contingentement, de droits admissibles[33]. Il y a actuellement 86 ZEC au Québec[34], totalisant une superficie approximative de 47 968 km^2. Bien qu'il n'existe aucune ZEC sur le territoire du Nunavik, ces zones de contrôle pourraient y être créées.

Même des activités exclusives aux Autochtones sont sujettes à une réglementation provinciale ou fédérale. C'est le cas du piégeage qui, suivant le droit d'exploitation de la faune reconnu dans la CBJNQ, est une activité réservée exclusivement aux Inuits sur tout le territoire du Nunavik[35]. En vertu du *Règlement sur les réserves de castor*[36], il y a trois réserves de castors sur tout le territoire du Nunavik, soit celles du Nouveau-Québec, de Fort George et de Mistassini. À l'intérieur des limites de ces réserves de castors, seuls les Autochtones peuvent chasser ou piéger

---

32. *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 3. Voir également, les sections 2.5 et 24.5 de la CBJNQ et la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 185.
33. *Règlement sur les zones d'exploitation contrôlée de chasse et de pêche*, (1999) 131 G.O. II, 5908 ; *Règlement sur les zones d'exploitation contrôlée de pêche au saumon*, (1999) 131 G.O. II, 5912 ; *Règlement sur les zones d'exploitation contrôlée de chasse à la sauvagine*, (1999) 131 G.O. II, 5916. Les ZEC ont été créées en vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 104.
34. SOCIÉTÉ DE LA FAUNE ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Zones d'exploitation contrôlée (ZECS)*, [En ligne], [http ://www.fapaq.gouv.qc.ca/fr/territoi/zecs.htm] (17 janvier 2004).
35. Art. 24.3.19 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 18 e).
36. *Règlement sur les réserves de castor*, R.R.Q., c. C-61, r. 31. À ce sujet, voir : *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 186.1 ; *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 24.

les animaux à fourrure[37]. En pratique, la réglementation générale élaborée pour encadrer les activités de piégeage s'applique au Nunavik, car il y a une unité de gestion des animaux à fourrure (UGEF 96). Suivant la réglementation provinciale, il est obligatoire d'apposer une étiquette sur la fourrure d'ours blancs et de dénoncer les animaux blessés ou tués des espèces désignées, dont plusieurs se trouvent au Nunavik et font l'objet de chasse et de piégeage (ex. : carcajou, caribou, ours blanc, bœuf musqué)[38].

En résumé, ces dispositions législatives et réglementaires sont applicables aux activités de chasse des non-autochtones sur les terres de catégorie III. Selon nous, elles s'appliquent également aux activités de chasse et de piégeage des Inuits, sur toute catégorie de terre, dans la mesure où elles ne portent pas atteinte à leurs droits ou si elles peuvent se justifier pour des raisons de conservation des ressources fauniques ou de sécurité publique. Cette conclusion apparaît conforme à la jurisprudence issue de contextes similaires. Elle témoigne aussi que chaque disposition législative doit faire l'objet d'une évaluation particulière.

Dans l'affaire *Polson* c. *Québec (Procureur général)*[39], la Cour d'appel du Québec a examiné la déclaration de culpabilité prononcée contre un Algonquin pour avoir chassé la nuit à l'aide d'un projecteur contrairement à l'article 30.1 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de l'environnement*. La Cour d'appel du Québec a tout d'abord souligné que le droit des Algonquins de chasser la nuit avec un projecteur n'est pas une pratique distinctive. Ce droit se greffe au droit ancestral de chasser à des fins de subsistance et ne constitue qu'une des façons de l'exercer. Par ailleurs, la Cour d'appel du Québec reconnaît que les objectifs de conservation de la ressource naturelle et de sécurité du public, liés à l'interdiction de chasser la nuit le gros gibier à l'aide d'un projecteur, sont impérieux et réels. Dans cette perspective, elle conclut que cette prohibition est compatible avec l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones et justifie la restriction de l'exercice du droit d'exploitation faunique.

---

37. *Règlement sur les réserves de castor*, précité, note 36, art. 3.
38. *Règlement sur le piégeage et le commerce de fourrures*, précité, note 31 ; *Règlement sur les activités de piégeage et le commerce des fourrures*, précité, note 31, art. 35 ; *Règlement sur les animaux à déclaration obligatoire*, précité, note 31.
39. *Polson* c. *Québec (Procureur général)*, [2003] R.J.Q. 370 (C.A.). Au même effet, voir : *Québec (Procureur général)* c. *Paul*, [1999] R.J.Q. 2365 (C.S.) ; autorisation de pourvoi à la Cour d'appel du Québec (nº 200-10-000907-993) rejetée avec dépens, car l'appel était irrégulièrement formé (24 septembre 2002).

À notre avis, la Cour d'appel du Québec serait arrivée à la même conclusion si l'accusation avait été portée contre un Inuit du Nunavik. En effet, cette décision est très proche des termes de la CBJNQ qui disposent que « [l]e droit d'exploitation inclut l'utilisation des méthodes d'exploitation actuelles et traditionnelles, sauf dans la mesure où elles affectent la sécurité publique[40] ».

Dans l'affaire *R.* c. *Côté*[41], la Cour suprême du Canada a examiné certaines restrictions contenues dans le *Règlement sur les zones d'exploitation contrôlées*. Dans cette affaire, des Algonquins étaient poursuivis pour avoir contrevenu à l'interdiction de pénétrer dans une ZEC en automobile sans avoir préalablement payé les droits de circuler en véhicule. Selon la Cour suprême, cette obligation réglemente le droit d'accès au territoire de chasse et de pêche et a une incidence directe sur le droit d'exploitation des Autochtones. Suivant les critères formulés dans l'arrêt *R.* c. *Sparrow*[42], le fait d'assujettir l'exercice d'un droit au paiement de droits d'utilisation peut être considéré comme une atteinte à un droit issu d'un traité. Toutefois, la Cour suprême conclut que la modeste obligation financière imposée en l'espèce n'a pas pour effet de porter atteinte aux droits des Autochtones, mais en faciliterait l'exercice en prévoyant des ressources pour entretenir les routes et les installations de la ZEC. Selon nous, la Cour suprême serait arrivée à la même conclusion si l'accusation avait été portée contre un Inuit du Nunavik.

1.2 La gestion de la pêche au Nunavik

Tout comme la chasse, la pêche représente une activité traditionnelle des Inuits. À ce sujet, la CBJNQ leur reconnaît le droit d'exploiter les pêcheries sur le territoire à des fins personnelles, communautaires et commerciales[43]. La question du territoire couvert par la CBJNQ est importante ici : seules les pêches situées sur le territoire de la province de Québec sont visées par la CBJNQ[44]. Pour ces pêches, le régime de la CBJNQ réserve

---

40. Art. 24.3.14 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 18 c).
41. *R.* c. *Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139.
42. *R.* c. *Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075.
43. Art. 24.1.11 et 24.3.13 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 19.
44. Art. 24.1.28 et 24.12.1 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 1.

des territoires (catégories I et II), certaines espèces de poissons (corégone, esturgeon, catostome, lotte, laquaiche) et leur garantit des niveaux d'exploitation des ressources halieutiques. À l'extérieur du territoire visé par la CBJNQ, les pêches autochtones sont protégées par la reconnaissance de leurs droits ancestraux[45]. L'exercice de ces droits de pêche peut donner lieu à des conflits avec les autres usagers des ressources halieutiques et des autres ressources naturelles[46]. Dans ces cas, les droits protégés par la CBJNQ et le droit constitutionnel canadien accordent la priorité aux activités traditionnelles des Autochtones, c'est-à-dire qu'il convient de satisfaire les besoins des Autochtones avant de répondre à ceux des non-autochtones en matière de pêche sportive[47].

Au Canada, les ressources halieutiques sont de la compétence exclusive du Parlement fédéral sur toutes matières relatives aux « pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur[48] ». Cette compétence législative concerne non seulement la protection et la conservation de la ressource halieutique, mais également la réglementation générale des pêcheries, y compris leur gestion, leur développement et leur surveillance dans l'intérêt du public[49]. Dans l'arrêt *Ward* c. *Canada*, la Cour suprême précise que « [l]a ressource halieutique comprend tous les animaux qui habitent les mers, mais elle englobe aussi les intérêts commerciaux et économiques, les droits et les intérêts des peuples autochtones, de même que l'intérêt public en matière de sport et de loisirs[50] ».

La *Loi sur les pêches* est le principal moyen de mise en œuvre de la compétence fédérale en matière de pêcheries. Elle s'applique à l'ensemble des eaux de pêche canadiennes, aux poissons, aux mollusques, aux crustacés ainsi qu'aux animaux marins[51]. C'est le ministre fédéral des Pêches et

---

45. *R.* c. *Sparrow*, précité, note 42 ; *R.* c. *Côté*, précité, note 41.
46. Art. 24.6 et 24.7.1 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 33, 34 et 93.
47. Art. 24.1.5 CBJNQ ; *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11), art. 35 ; *R.* c. *Sparrow*, précité, note 42 ; *R.* c. *Côté*, précité, note 41.
48. *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), app. II, nº 5, art. 91(12).
49. *Fowler* c. *La Reine*, [1980] 2 R.C.S. 213 ; *Northwest Falling Contractors Ltd.* c. *La Reine*, [1990] 2 R.C.S. 292 ; *Comeau's Sea Foods Ltd.* c. *Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1997] 1 R.C.S. 12 ; *Ward* c. *Canada (Procureur général)*, [2002] 1 R.C.S. 569.
50. *Ward* c. *Canada (Procureur général)*, précité, note 49, 588, paragr. 41.
51. *Loi sur les pêches*, précitée, note 9, art. 2. La loi assure la protection de l'habitat des poissons et la prévention de la pollution (art. 34-42), la gestion et le contrôle approprié des pêches de même que la conservation et la protection du poisson (art. 43 a) et b)).

des Océans qui est responsable de l'application de cette loi[52]. Toutefois, par l'intermédiaire de délégations, l'application de la pêche intérieure est souvent sous la responsabilité des provinces. Au Québec, la gestion de la pêche maritime (1.2.2) relève de l'administration fédérale, alors que la pêche en eau douce (1.2.1) fait l'objet d'une délégation à la province. À noter que le régime de chasse aux mammifères marins de la *Loi sur les pêches* sera examiné dans la section 2.1.2.

1.2.1 Les poissons d'eau douce et les espèces anadromes et catadromes des eaux à marée

Le *Règlement* fédéral *de pêche du Québec* s'applique à la gestion et à la surveillance de la pêche des poissons d'eau douce et des espèces anadromes et catadromes dans les eaux de la province et les eaux à marée, tels que le brochet, l'omble, le doré, le saumon atlantique et le touladi[53]. En vertu d'une délégation à la province, la gestion de la pêche en eau douce relève de la Société de la faune et des parcs du Québec, pour ce qui est de la gestion de la ressource et de la délivrance des permis de pêche sportive, et du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, pour la délivrance des permis de pêche commerciale. Sur le territoire du Nunavik, le régime général de pêche est subordonné aux termes de la CBJNQ.

Le *Règlement de pêche du Québec* reprend les termes de la CBJNQ en interdisant aux non-autochtones de pêcher au Nunavik les espèces réservées aux Inuits, à savoir le catostome, le corégone non anadrome, l'esturgeon, la laquaiche argentée, la laquaiche aux yeux d'or et la lotte[54]. Par ailleurs, ce règlement prévoit de nombreuses restrictions relatives aux méthodes de pêche dans les zones situées sur le territoire du Nunavik[55]. Ces restrictions s'appliquent aux non-autochtones, alors qu'elles seront

---

52. *Id.*, art. 2.
53. *Règlement de pêche du Québec (1990)*, (1990) 124 Gaz. Can. II, art. 3 (1).
54. *Id.*, art. 7. Voir l'article 24.7.1 et l'annexe 2 du chapitre 24 de la CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 33 et 34.
55. *Règlement de pêche du Québec (1990)*, précité, note 53, art. 15 (1) (interdiction d'utiliser du poisson comme appât ou d'en avoir en sa possession à cette fin), art. 27 (4) c) (interdiction à une personne qui nage d'utiliser un harpon), art. 27 (5) (interdiction d'utiliser un arc et une flèche ou une arbalète), art. 30 (1) c) (interdiction d'utiliser une ligne garnie de plus de trois hameçons, sauf dans les rivières à saumons des zones 23 et 24) et art. 30 (1) e) (interdiction d'utiliser une ligne garnie de plus d'un hameçon simple, double ou triple ou encore un leurre artificiel garni de plus d'un hameçon simple, double ou triple dans les rivières à saumons des zones 23 et 24).

opposables aux Inuits seulement si elles ne portent pas atteinte à leur droit d'exploitation ou si elles sont nécessaires pour assurer la conservation des ressources ou la sécurité publique.

Par exemple, dans l'affaire *Goulet* c. *Québec (Procureur général)*[56], la Cour d'appel du Québec a examiné l'article 15 du *Règlement de pêche du Québec*, qui prohibe l'utilisation des appâts vivants. La Cour d'appel reconnaît que la pêche avec des appâts vivants fait partie intégrante de la culture distinctive des Algonquins. Selon elle, la prohibition s'applique néanmoins aux Algonquins, car le règlement a un objectif de conservation impérieux et réel en cherchant à empêcher l'introduction d'espèces exogènes dans un écosystème donné en vue de préserver la biodiversité des lacs et des rivières ainsi que les habitats naturels. Selon nous, l'objectif de conservation justifierait tout autant l'application de cette prohibition du *Règlement de pêche du Québec* aux activités de pêche des Inuits du Nunavik.

Dans les arrêts *R.* c. *Côté*[57] et *R.* c. *Adams*[58], la Cour suprême a examiné l'interdiction générale de pêcher sans être titulaire d'un des permis de pêche requis par l'article 5 du *Règlement de pêche du Québec*. Selon la Cour suprême, cette exigence est indûment rigoureuse, car elle semble avoir davantage pour objectif de favoriser la pêche sportive que d'accorder une priorité aux droits de pêche traditionnelle des communautés algonquines et mohawks visées dans ces affaires. Alors que la conservation représente une justification suffisante, la mise en valeur des pêches sportive et commerciale ne constitue pas un objectif réel et impérieux justifiant la limitation de leurs droits ancestraux protégés par l'article 35 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*[59]. En définitive, les arrêts *R.* c. *Côté* et *R.* c. *Adams* précisent qu'en matière de droits ancestraux les exigences en fait de permis doivent pouvoir se justifier et que l'objectif de conservation des espèces justifie l'exigence du permis.

Sur la question des permis, les termes de la CBJNQ diffèrent de la règle dégagée pour les droits ancestraux. La règle demeure de ne pas assujettir le droit d'exploitation des Inuits à l'obligation d'obtenir un permis, « à moins qu'il ne le soit expressément stipulé dans ce chapitre[60] ». De plus, la CBJNQ prévoit que, « lorsque, par exception », un permis est demandé par le

56. *Goulet* c. *Québec (Procureur général)*, [2003] R.J.Q. 357, paragr. 35.
57. *R.* c. *Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139, paragr. 81 et 82.
58. *R.* c. *Adams*, [1996] 3 R.C.S. 101.
59. *Id.*, paragr. 55 et 56.
60. Art. 24.3.18 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 25.

ministre responsable « à des fins de gestion », les Autochtones ont le droit de recevoir ce permis pour une somme nominale par l'entremise de leur administration locale[61]. Contrairement aux décisions rendues dans les affaires *Côté* et *Adams*, les termes de la CBJNQ autorisent le ministre à exiger un permis aux Inuits à des fins de gestion de la pêche sur le territoire, pourvu que sa délivrance puisse se faire localement pour une somme nominale.

1.2.2 Les poissons des eaux à marée

La gestion de la pêche sportive et commerciale des espèces de poissons des eaux à marée du Québec relève de Pêches et Océans Canada. Au Nunavik, l'encadrement normatif de ces pêches est particulièrement complexe. Il est constitué en partie du *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*[62] et de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*[63]. De plus, comme la CBJNQ ne s'applique pas au territoire maritime entourant le Nunavik, c'est dans les droits ancestraux protégés par la Constitution et l'*Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada* (Accord du Nunavut) qu'il faut puiser pour préciser l'étendue des droits de pêche des Inuits du Nunavik.

Le *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985* s'applique aux espèces de poissons des eaux à marée qui ne sont pas des espèces anadromes et catadromes des eaux à marée du Québec définies dans le *Règlement de pêche du Québec (1990)*[64]. Il convient de souligner que ce règlement n'englobe pas toutes les eaux à marée du Nunavik ; il se limite aux eaux de la baie d'Ungava et du détroit d'Hudson à l'est du 70e parallèle de longitude Ouest[65]. De plus, le *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985* ne crée aucune zone de pêche pour ces eaux[66]. Le ministre de Pêches et Océans Canada peut néanmoins délivrer des permis de pêche aux Inuits en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article 7 de la *Loi sur les pêches* et des dispositions du *Règlement sur les permis de pêche commu-*

---

61. *Ibid.*
62. *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*, (1986) 120 Gaz. Can. II, 35.
63. *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C. 1993, c. 29.
64. *Règlement de pêche de l'Atlantique de 1985*, précité, note 62, art. 3 (3) b). Il s'applique donc à certaines espèces de saumon atlantique, aux poissons de fond, aux poissons pélagiques, aux mollusques et à certaines plantes aquatiques (art. 3 (1)).
65. *Id.*, art. 3 (1) c) et d).
66. *Id.*, art. 2. Les zones de pêche comprennent les eaux jusqu'à la limite nord-ouest du Labrador.

nautaires des Autochtones[67]. Selon nous, dans l'exercice de sa discrétion et en fonction de son devoir fiduciaire, le ministre doit tenir compte des droits ancestraux des Inuits de pratiquer la pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles dans les eaux à marée du Nunavik et leur donnant préséance sur les autres types de pêches, conformément à la jurisprudence de la Cour suprême[68].

La gestion des pêcheries des eaux de la baie James, de la baie d'Hudson et du détroit d'Hudson et les droits des Inuits du Nunavik sur ces secteurs marins ont été réglés par l'Accord du Nunavut[69], signé en 1993 et ratifié par l'adoption de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*[70].

L'Accord du Nunavut accorde un ensemble de droits, de priorités et de privilèges en matière d'exploitation des ressources fauniques aux Inuits de la région du Nunavut, mais également d'autres régions[71]. La partie 2 du chapitre 40 de l'Accord du Nunavut s'applique aux « Inuits du Nord québécois », soit aux Inuits au sens de la CBJNQ[72]. Elle prévoit que ces derniers conservent sur les zones marines et les îles de la région du Nunavut, qu'ils ont traditionnellement utilisées et occupées, les mêmes droits en matière de récolte des ressources fauniques que ceux des Inuits du Nunavut[73]. Elle prévoit également des zones d'exploitation et d'occupation égales entre les Inuits du Nunavut et du Nunavik[74], des dispositions concernant la protection mutuelle des droits et des intérêts des deux

---

67. *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*, (1993) 127 Gaz. Can. II, 2899.
68. *R.* c. *Sparrow*, précité, note 42 ; *Delgamuukw* c. *Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010 ; *R.* c. *Côté*, précité, note 41.
69. *Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, publié avec l'autorisation commune de la Fédération Tungavik, du Nunavut et du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, 1993, [En ligne], [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/pdf/nunav_f.pdf] (8 mars 2004).
70. *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, précitée, note 63. Créé en 1993 par la *Loi sur le Nunavut*, L.C. 1993, c. 28, art. 3 (entrée en vigueur en avril 1999), le nouveau territoire couvre la partie du Canada située, d'une part, au nord du 60e parallèle, à l'exclusion des régions appartenant au Québec ou à Terre-Neuve, et, d'autre part, les îles de la baie d'Hudson, de la baie James et de la baie d'Ungava, à l'exclusion de celles qui appartiennent au Manitoba, à l'Ontario ou au Québec.
71. *Accord entre les Inuits de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, précité, note 69, art. 1.1.1 « Inuit », chap. 5 « Ressources fauniques » et section 40.2 « Inuit du Nord québécois ».
72. *Id.*, art. 40.2.2.
73. *Id.*, art. 40.2.4.
74. *Id.*, art. 40.2.8-40.2.16.

groupes[75] et que les dispositions de la partie 2 du chapitre 40 doivent l'emporter sur toute autre disposition de l'Accord du Nunavut en cas d'incompatibilité[76].

L'Accord du Nunavut décrit aussi deux zones marines de compétence fédérale : les zones I et II[77]. À l'égard de ces zones, le gouvernement fédéral « reconnaît l'importance du principe de la contiguïté aux ressources marines des collectivités de la région du Nunavut et du principe de la dépendance économique de ces collectivités à l'égard de ces ressources » et que ces « principes sont applicables de manière propre à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidants de la région du Nunavut et les autres résidants du Canada »[78].

Dans l'affaire *Nunavut Tunngavik Inc.* c. *Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*[79], la Cour d'appel fédérale a examiné certaines répercussions de l'Accord du Nunavut sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'article 7 de la *Loi sur les pêches*. Dans ce litige, des Inuits du Nunavut s'opposaient à la décision du ministre de diminuer leurs quotas de flétan noir dans la zone I, située à l'extérieur du Nunavut, alors que le nombre total de prises admissibles y était augmenté. Le flétan noir étant une espèce migratoire circulant dans la zone I, l'allocation des quotas était répartie également en faveur des pêcheurs du Nunavut, du Nunavik, du Labrador et du nord du Québec, ainsi qu'en faveur des compagnies appartenant partiellement ou majoritairement aux Inuits de ces régions.

Selon la Cour d'appel fédérale, le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre par l'article 7 de la *Loi sur les pêches* n'est pas absolu lorsqu'il concerne les ressources fauniques et les zones marines protégées par l'Accord du Nunavut. Au sujet de l'allocation des quotas, la Cour d'appel fédérale conclut que celui-ci établit une règle d'équité entre les zones de

---

75. *Id.*, art. 40.2.17-40.2.24.
76. *Id.*, art. 40.2.27.
77. *Id.*, art. 1.1.1. La zone I comprend les eaux situées au nord du 61e parallèle et assujetties à la compétence canadienne qui ne font partie ni de la région du Nunavut ni d'une autre région visée par un règlement sur des revendications territoriales ; la zone II comprend les eaux de la baie James, de la baie d'Hudson et du détroit d'Hudson qui ne font partie ni de la région du Nunavut ni d'une autre région visée dans un règlement sur des revendications territoriales.
78. *Id.*, art. 15.3.7. : « On entend par contiguïté le fait qu'une collectivité est contiguë à la zone en question ou qu'elle se trouve à une distance géographique raisonnable de celle-ci. »
79. *Nunavut Tunngavik Inc.* c. *Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1998] 4 C.F. 405.

pêche, mais n'accorde pas de priorité aux Inuits du Nunavut lors de la répartition des permis de pêche commerciale dans les zones I et II. L'obligation d'accorder une « attention spéciale » aux principes de la contiguïté et de la dépendance économique a pour objet de garantir aux Inuits du Nunavut que, « dans l'attribution des permis de pêche commerciale, leur dépendance commerciale aux ressources fauniques, compte tenu de leur proximité à ces ressources, sera prise en compte par l'autorité qui accorde les permis[80] » dans les zones I et II.

1.3 L'exploitation de la faune à des fins commerciales

Outre la satisfaction des besoins alimentaires et d'identité culturelle, les activités d'exploitation de la faune des Inuits participent également au développement économique de leurs communautés[81]. À cet égard, le régime d'exploitation faunique défini dans la CBJNQ reconnaît des droits particuliers aux Inuits en matière de chasse et de pêche commerciales (1.3.1) et d'exploitation des pourvoiries (1.3.2).

1.3.1 La capture, la garde et la vente d'animaux, de poissons et de fourrures

En matière de chasse, de pêche et de piégeage à des fins commerciales, les termes de la CBJNQ accordent aux Inuits le droit exclusif de piéger toutes espèces d'animaux à fourrure à des fins commerciales sur l'ensemble du territoire[82], ainsi que le droit exclusif de pêcher les espèces réservées et de chasser et de garder en captivité à des fins commerciales les espèces énumérées aux annexes 7 et 8 de la *Convention complémentaire n° 12*. L'exercice des activités de chasse et de pêche commerciales est sujet à l'obtention d'un permis ou d'une autorisation[83] et au respect du principe de conservation. Toutes les demandes de permis sont soumises pour recommandations au Comité conjoint ainsi qu'aux autorités inuites lorsque

---

80. *Id.*, paragr. 52.
81. Sur ce thème, voir : G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, « La sécurité alimentaire durable au Nunavik : les enjeux juridiques de la commercialisation de la viande de caribou et de ses sous-produit par les Inuits », (2003) 44 *C. de D.* 749 ; P.J. USHER, « Indigenous Management Systems and the Conservation of Wildlife in the Canadian North » *Alternatives*, vol. 14, n° 1, février 1987, p. 3.
82. Art. 24.3.19 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 18 e).
83. Art. 24.3.27 CBJNQ (pêche commerciale) ; art. 24.3A.4 de la *Convention complémentaire n° 12*, précitée, note 6 (chasse commerciale). Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 31 et 32.4.

les demandes concernent des terres de catégories I et II[84]. Enfin, le régime de la CBJNQ subordonne la réglementation fédérale et provinciale sur ces matières.

Ce régime particulier autorise les Inuits à vendre leur récolte et leurs sous-produits à des non-autochtones. C'est ce qui distingue les activités d'exploitation commerciales de celles qui sont exercées à des fins personnelles et communautaires. En effet, bien que l'usage communautaire comprenne le don, l'échange et la vente des produits de l'exploitation à l'intérieur de la communauté et entre des communautés autochtones, il n'inclut pas l'échange et la vente du poisson ou de la viande à des non-autochtones[85]. La Cour du Québec a souligné que la CBJNQ ne comporte aucune ambiguïté sur ce point[86].

Au Québec, les activités de capture, de garde et de vente d'animaux, de poissons et de fourrures sont encadrées par la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* et ses règlements d'application, dont le *Règlement sur les animaux en captivité*, le *Règlement sur les catégories de permis de garde d'animaux en captivité et sur leur durée* ainsi que le *Règlement sur la possession et la vente d'un animal*[87]. Ces règlements s'appliquent sur tout le territoire québécois, mais ils ont une portée réduite lorsqu'il s'agit de les appliquer aux Inuits du Nunavik[88]. Par exemple, l'interdiction de vendre la chair de certains animaux prévue dans le *Règlement sur la possession et la vente d'un animal* ne s'applique pas lorsque l'animal a été chassé à des fins commerciales ou gardé en captivité ou encore élevé en vertu d'une autorisation ou d'un permis délivré par le

---

84. Art. 24.3.27 CBJNQ (pêche commerciale) ; art. 24.3A.6 et 24.3A.8 de la *Convention complémentaire n° 12*, précitée, note 6 (chasse commerciale). Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 31 et 32.4.
85. Art. 24.3.11 c) CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 16-29.
86. *R.* c. *Otter*, [1992] R.J.Q. 802 (C.Q.), 813. La Cour précise que le droit d'exploitation pour usage personnel et communautaire n'inclut pas la vente de poissons à des non-autochtones, même si la loi ne le mentionne pas explicitement.
87. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 69-70.1 ; *Règlement sur les animaux en captivité*, (1992) 124 G.O. II, 4710 ; *Règlement sur les catégories de permis de garde d'animaux en captivité et sur leur durée*, (1999) 131 G.O. II, 761 ; *Règlement sur la possession et la vente d'un animal*, (1998) 130 G.O. II, 2243. Voir aussi : *Règlement sur les activités de chasse*, précité, note 31 ; *Règlement sur le piégeage et le commerce de fourrures*, précité, note 31 ; *Règlement sur les activités de piégeage et le commerce des fourrures*, précité, note 31.
88. *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 32.1 et 32.2.

ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, conformément à la CBJNQ[89].

Depuis 1993, la CBJNQ reconnaît aux Inuits, et ce, jusqu'au 10 novembre 2024, le droit exclusif de chasser à des fins commerciales certaines espèces fauniques (caribou, lagopède des saules, lagopède des rochers, lièvre arctique, lièvre d'Amérique et tétras des savanes) et de garder en captivité et d'élever ces espèces auxquelles s'ajoute le bœuf musqué[90]. Ces droits s'exercent avec un permis délivré par le gouvernement du Québec sur recommandation du Comité conjoint et avec le consentement des autorités inuites[91]. Enfin, ces activités peuvent être exercées par des non-autochtones avec l'autorisation des autorités inuites[92].

En matière de pêche, le droit d'exploitation de la CBJNQ accorde aux Inuits le droit exclusif de pêcher à des fins commerciales toutes les espèces sur les terres de catégories I et II, les espèces réservées (corégone, esturgeon, catostome, lotte, laquaiche) sur les terres de catégorie III, ainsi que d'être consultés avant la délivrance d'un permis de pêcheries commerciales sur les terres de catégorie III[93]. Les pêches maritimes, quant à elles, sont soumises aux règles applicables aux droits ancestraux des Inuits et à celles qui sont issues de l'Accord du Nunavut[94].

Le *Règlement* fédéral *sur les permis de pêche communautaires des Autochtones* s'applique aux eaux intérieures de la province et aux eaux adjacentes[95]. Malgré son titre, qui fait référence à l'usage « communautaire » des pêches, les pouvoirs accordés au ministre de Pêches et Océans Canada, de même qu'au ministre responsable de l'application de la *Loi sur la Société de la faune et des parcs du Québec*, les autorisent à imposer les conditions retenues dans le *Règlement de pêche* pour tout type, tout genre ou toute catégorie de permis, y compris le permis de pêche commercial[96].

---

89. *Règlement sur la possession et la vente d'un animal*, précitée, note 87, art. 1. Pour ce qui est du ministre responsable, voir : *Décret concernant le ministre et le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs*, Décret 563-2003, (2003) 134 G.O. II, 7457.
90. Art. 24.3A.1, 24.3A.2 et annexes 7 et 8 de la *Convention complémentaire n° 12*, précitée, note 6. Voir : G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 81.
91. *Convention complémentaire n° 12*, précitée, note 6, art. 24.3A.4, 24.3A.6 et 24.3A.8.
92. *Convention complémentaire n° 12*, précitée, note 6, art. 24.3A.3.
93. Art. 24.3.26 et 24.3.27 CBJNQ.
94. Voir *supra*, section 1.2.2.
95. *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*, précité, note 67, art. 3 (1) a).
96. *Id.*, art. 2 « Ministre » et 5 (1) L) « Aliénation du poisson pris en vertu du permis ». Voir également le *Règlement de pêche (dispositions générales)*, (1993) 127 Gaz. Can. II, 749 et 1590, art. 2 « Permis » et 22.

À la suite des arrêts *Sparrow* et *Marshall*[97], le ministère de Pêches et Océans Canada a lancé des programmes pour soutenir le développement des pêches autochtones et favoriser leur réussite. Ainsi, la Stratégie des pêches autochtones (SPA) a introduit un programme de transfert des allocations en vue de favoriser le retrait volontaire des permis de pêche commerciale pour les attribuer à des groupes autochtones admissibles[98].

1.3.2 L'exploitation des pourvoiries

L'exploitation des pourvoiries est une activité économique liée étroitement aux activités de subsistance des Autochtones. À ce sujet, la CBJNQ accorde aux Inuits du Nunavik des droits et des privilèges sur le développement des activités de pourvoirie. De plus, elle souligne que le recours aux pourvoiries est également considéré « comme [le] principal moyen de contrôler les activités de chasse et de pêche des non-autochtones[99] ». Par exemple, le non-résident du Québec devra utiliser les services d'une pourvoirie pour toute activité de pêche ou de chasse au nord du 52e parallèle[100]. Aussi, certains titulaires d'un permis de chasse au caribou dans les zones 22 et 23 doivent avoir recours aux services d'une pourvoirie[101].

Au Nunavik, les Inuits ont le doit exclusif d'établir et de mettre en valeur une pourvoirie sur les terres de catégories I et II ; les non-autochtones peuvent toutefois établir des pourvoiries sur ces territoires s'ils sont autorisés par l'autorité inuite compétente[102]. Sur les terres de catégorie III, les non-autochtones peuvent établir des pourvoiries sous réserve du droit

---

97. *R.* c. *Sparrow*, précité, note 42. Dans l'affaire *R.* c. *Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456, la Cour a conclu que les traités locaux signés en 1760 et 1761 par les communautés micmaques et malécites incluaient un droit de pratiquer la chasse, la pêche et le commerce pour assurer une subsistance convenable aux membres de la communauté (paragr. 57-61).
98. Depuis l'entrée en vigueur de la SPA, environ 125 ententes ont été signées chaque année, dont les deux tiers ont été conclues avec des groupes autochtones de la région du Pacifique. Depuis le lancement du Programme de transfert des allocations en 1994, 250 permis de pêche commerciale ont été délivrés à des groupes autochtones au Canada : PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Initiative de l'après-Marhall*, [En ligne], [http ://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/marshall/response_f.htm] (17 janvier 2004).
99. Art. 24.8.7 CBJNQ. Cet énoncé n'est pas repris par la loi québécoise de mise en œuvre, à savoir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13.
100. Voir : art. 24.8.8 et 24.8.9 CBJNQ ; *Règlement sur les activités de pêche*, précité, note 31, art. 3 ; *Règlement sur les activités de chasse*, précité, note 31, art. 16.
101. *Règlement sur les activités de chasse*, précité, note 31, art. 17.
102. Art. 24.9.1 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 40.

de premier choix des Autochtones[103]. Ce droit de préemption est accordé aux Inuits, jusqu'au 10 novembre 2015, dans le cas de sept demandes sur un total de dix venant de non-autochtones[104]. L'exercice des activités de pourvoirie est sujet à l'obtention d'un permis[105] et au respect du principe de conservation. Toutes les demandes de permis sont soumises pour approbation aux autorités inuites lorsque les demandes portent sur des terres de catégories I et II ; mais toutes les demandes de permis sont soumises pour recommandation au Comité conjoint[106]. Le ministre ne peut refuser un permis de pourvoirie autorisé par les autorités inuites, sauf pour des raisons de conservation[107]. Enfin, le régime de la CBJNQ subordonne la réglementation fédérale et provinciale sur ces matières.

La *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* permet de désigner des territoires structurés et désignés, comme des terres du domaine de l'État, « aux fins de développer l'utilisation des ressources

---

103. Art. 24.9.3 CBJNQ. Au même effet, voir : *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précité, note 13, art. 48 ; *Règles de procédure administrative pour les demandes relatives aux pourvoiries dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, (1987) 119 G.O. II, 6179.
104. Art. 24.9.3 et 24.9.6 CBJNQ, tels qu'ils ont été modifiés par la *Convention complémentaire n° 10*, précitée, note 6. Ce droit est sujet à une reconduction à la lumière de l'expérience et des besoins des Inuits et après consultation du Comité conjoint (art. 24.9.4 CBJNQ). Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 94 al.1 e). Contrairement au droit des Autochtones de se substituer aux pourvoyeurs sur les terres de catégories I et II (24.9.2 e) ii) CBJNQ), le droit de préemption sur les terres de catégorie III n'a pour objet que le permis de pourvoirie et ne s'étend pas aux bâtiments et dépendances : *Naskapi Development Corp.* c. *Quebec (Attorney General)*, J.E. 95-144 (C.S.).
105. Art. 24.1.18 CBJNQ : le pourvoyeur désigne « toute personne exploitant une entreprise qui offre au public le logement et la possibilité de pratiquer la chasse et la pêche sportives […] dans le secteur délimité par un permis, une licence ou autre autorisation délivré à cet effet » ; art. 24.9.7 g) CBJNQ : « le ministre responsable, qui délivre un permis, un bail ou autre autorisation à la partie autochtone intéressée ou au tiers ». Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 42, et la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précité, note 8, art. 52. Dans *Québec (Procureur général)* c. *Toundratour Inc.*, [1986] R.J.Q. 873, la Cour du Québec a précisé qu'une compagnie qui exploite une agence de voyages à Montréal et qui vend des forfaits d'hébergement dans des clubs de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec n'est pas une pourvoirie au sens de la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, et, de ce fait, n'a pas à obtenir un permis de pourvoyeur.
106. Art. 24.9.7 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 51.
107. Art. 24.9.7 c) CBJNQ. Au même effet, voir *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 52.

fauniques et accessoirement la pratique d'activités récréatives[108] ». Ces territoires peuvent être utilisés à des fins de pourvoirie. Telle qu'elle est définie à l'article 78.1 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, une pourvoirie est une entreprise qui offre, contre rémunération, de l'hébergement et des services ou de l'équipement pour la pratique, à des fins récréatives, des activités de chasse, de pêche et de piégeage[109]. Il existe deux catégories de pourvoiries au Québec. Les entreprises exploitant les pourvoiries peuvent être signataires d'un bail de droits exclusifs pour la pratique des activités de pourvoirie[110]. Les autres pourvoiries sont accordées sans droits exclusifs. En vertu de la réglementation générale, tout pourvoyeur doit être titulaire d'un permis de pourvoirie et offrir ses services sur le territoire indiqué sur son permis[111].

Les pourvoyeurs sans droits exclusifs ne contrôlent pas l'exploitation des ressources fauniques sur le territoire entourant leurs activités et les personnes fréquentant le milieu ont le choix de recourir ou non à leurs services. Le Québec compte près de 500 pourvoiries sans droits exclusifs[112]. Il y a 190 pourvoiries avec droits exclusifs sur le territoire québécois, dont une est située sur le territoire du Nunavik[113]. Sous réserve du droit de premier choix accordé aux Inuits, la CBJNQ n'interdit pas la concession de droits exclusifs sur les terres de catégorie III[114].

La question se pose à savoir si l'octroi de droits exclusifs à des pourvoyeurs est susceptible de restreindre le territoire d'exploitation des Inuits. Dans l'arrêt *Québec (Procureur général)* c. *Young*[115], la Cour d'appel du Québec a acquitté un Algonquin d'une accusation d'avoir pêché dans un lac situé sur le territoire d'une pourvoirie à droits exclusifs sans l'autorisa-

---

108. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 85.
109. Voir également : art. 24.1.18 « Pourvoyeur » et 24.1.19 « Pourvoirie » CBJNQ. Les définitions retenues dans la CBJNQ sont plus larges que celle de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, car, dans le Nord, le pourvoyeur n'a pas à offrir des services d'hébergement.
110. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 86-97.
111. *Id.*, art. 52 et 78.2. Voir également : *Règlement sur la teneur du permis de pourvoirie*, (2000) 132 G.O. II, 4991.
112. Société de la faune et des parcs du Québec, *Pourvoiries*, [En ligne], [http://www.fapaq.gouv.qc.ca/fr/territoi/pourvoiries.htm] (8 mars 2004).
113. *Ibid.*
114. La CBJNQ précise seulement que les zones sous permis ou sous bail exclusif au moment de sa signature sont soustraites au droit d'exploitation des Inuits, à l'exception du droit de piégeage, (art. 24.3.8). Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 22, al. 5.
115. *Québec (Procureur général)* c. *Young*, [2003] R.J.Q. 395 (C.A.).

tion du locataire[116], au motif qu'il exerçait son droit de pêcher à des fins de subsistance, protégé par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[117]. Dans les faits, les lacs situés sur le territoire de la pourvoirie, et dont il était question, ne représentaient que 5 p. 100 du territoire traditionnel de pêche des Algonquins. Toutefois, la pourvoirie était d'un accès facile, car elle était située à proximité de la communauté autochtone. Par ailleurs, la preuve démontrait que les Algonquins devaient parcourir plus de 80 km pour atteindre d'autres lacs propices à l'exercice de leurs droits ancestraux. Dans les circonstances, la Cour d'appel a conclu que les restrictions imposées aux Algonquins portaient atteinte à leur droit de pêcher à des fins de subsistance, car ils étaient privés d'un accès prioritaire et facile à la ressource. Ici, la Couronne n'avait pas respecté son obligation de fiduciaire envers cette communauté autochtone, puisque la loi ne comporte aucune mesure d'exception en vue de favoriser l'accès raisonnable des Autochtones aux territoires cédés à bail, ni aucune modalité de répartition des ressources entre les divers usagers.

Selon nous, les Autochtones du Nunavik ne pourront pas, comme les Algonquins dans l'arrêt *Young*[118], revendiquer le droit ancestral de pêcher ou de chasser à des fins de subsistance sur des terres de catégorie III données à bail exclusif, car ce droit a été éteint par la CBJNQ[119]. Bien que cette dernière accorde aux Inuits des droits en matière de pourvoirie, elle n'interdit pas la création de pourvoiries à bail exclusif. Cette interprétation est conforme à la jurisprudence des tribunaux[120].

2 La conservation de la biodiversité et le droit des Inuits d'exploiter les ressources fauniques

Les principales lois provinciales ayant pour objet la conservation des écosystèmes et des espèces sauvages s'appliquent à l'ensemble du territoire québécois[121]. Du côté fédéral, la législation vise les espèces en péril,

---

116. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précité, note 8, art. 96.
117. *Loi de 1982 sur le Canada*, précitée, note 47, art. 35.
118. *Québec (Procureur général)* c. *Young*, précité, note 115.
119. La section 2.1 CBJNQ énonce expressément que, en considération des droits et avantages accordés, les Inuits renoncent à leurs autres droits, titres et intérêts autochtones.
120. *Bande d'Eastmain* c. *Canada (Administrateur fédéral)*, [1993] 1 C.F. 501 ; autorisation de pourvoi à la Cour suprême du Canada (n∞23382), refusée avec dépens, le 14 octobre 1993, [1993] 3 R.C.S. vi ; *Naskapi Development Corp.* c. *Quebec (Attorney General)*, précité, note 104 ; *P.G. du Québec (Procureur général)* c. *Toundratour Inc.*, précité, note 105.
121. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8 ; *Loi sur les parcs*, précitée, note 8 ; *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, précitée, note 8 ; *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, précitée, note 8.

les pêcheries, les oiseaux migrateurs ainsi que les territoires maritime et domanial canadiens[122]. Sur le territoire du Nunavik, les régimes généraux de conservation doivent être lus et appliqués en respectant les droits reconnus aux peuples autochtones d'exploiter de manière prioritaire les ressources fauniques à des fins traditionnelles, de subsistance et commerciales.

La CBJNQ reconnaît aux nations autochtones qui y sont partie le droit d'exploiter toutes les espèces de faune sauvage sur le territoire, et ce, à des fins personnelles ou communautaires de même qu'à des fins de chasse, de pêche et de piégeage commerciales[123]. Ce droit d'exploitation ne peut être restreint que par des impératifs de conservation et de sécurité publique[124], lesquels s'appliquent à l'ensemble du territoire du Nunavik[125].

La CBJNQ définit le principe de conservation de la façon suivante :

> « conservation », la recherche de la productivité naturelle optimale de toutes les ressources vivantes et la protection des écosystèmes du territoire dans le but de protéger les espèces menacées et d'assurer principalement la perpétuation des activités traditionnelles des autochtones et en second lieu, la satisfaction des besoins des non-autochtones en matière de chasse et de pêche sportives[126].

La CBJNQ précise dans quelle mesure les normes de conservation peuvent restreindre le droit d'exploitation des Inuits. Tout d'abord, celui-ci ne s'étend pas aux espèces fauniques *dont la survie est menacée* ni aux

---

122. *Loi sur les pêches*, précitée, note 9 ; *Loi sur les océans*, précitée, note 9 ; *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, précitée, note 9 ; *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, précitée, note 9 ; *Loi sur les espèces sauvages du Canada,* précitée, note 9 ; *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial,* précitée, note 9 ; *Loi sur les espèces en péril*, précitée, note 9 ; *Loi sur les parcs nationaux*, précitée, note 9.
123. Art. 24.3.1, 24.3.5 et 24.3.11 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 16, 21 et 26.
124. Art. 24.2.1 et 24.3.2 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 2 et 21.
125. Art. 24.3.5, 24.3.32 et 24.12 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 1 s) ; *Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis*, précitée, note 13 ; *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13.
126. Art. 24.1.5 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 2.

sanctuaires fauniques[127]. Ensuite, la CBJNQ accorde aux Autochtones une priorité d'exploitation faunique[128]. Les gouvernements ont le devoir de consulter le Comité conjoint avant d'adopter des mesures susceptibles d'influer sur les droits des Inuits sur les ressources fauniques[129]. La configuration du régime de chasse, de pêche et de piégeage de la CBJNQ place donc les activités d'exploitation des Autochtones au plus haut point de la hiérarchie des usagers des ressources fauniques ; ils sont les derniers usagers à subir les restrictions imposées au nom de la conservation.

Le principe de conservation s'exprime à travers les mesures adoptées par les autorités fédérales et provinciales dans le but d'assurer, d'abord, la survie des espèces, ensuite, le caractère pérenne des activités traditionnelles des Autochtones et, enfin, les besoins en matière de chasse et de pêche sportive des non-autochtones. Nous verrons ci-dessous que les lois générales adoptées en matière de conservation s'appliquent aux non-autochtones alors qu'elles peuvent avoir peu ou pas d'effets sur le droit d'exploitation des Inuits. Ce résultat est favorable à la protection des activités traditionnelles et de subsistance des Inuits. Nous présenterons les principales mesures de conservation touchant les espèces (2.1) et les aires protégées (2.2) du Nunavik et examinerons comment elles mettent en œuvre le droit d'exploitation prioritaire des Inuits de cette région.

2.1 Les espèces fauniques protégées

Dans le but de protéger l'exercice des activités traditionnelles et de subsistance des Autochtones, la CBJNQ a introduit un régime de conservation qui assure la priorité de l'exploitation faunique aux peuples autochtones. Tout d'abord, elle précise que ce ne sont pas toutes les mesures de conservation des espèces qui sont susceptibles de restreindre le droit d'exploitation des Inuits. Sont soustraites à l'exploitation des Inuits les seules espèces fauniques « qu'il est à l'occasion nécessaire de protéger totalement dans le Territoire pour en assurer la survie ou assurer celle d'une population de ces espèces[130] ». Cette restriction fait référence à la survie,

127. Art. 24.3.2 et 24.3.6 b) CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 17 et 22.
128. Section 24.6 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 90-93.
129. Art. 24.4.23 et 24.4.26 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 55 et 75.
130. Art. 24.3.2 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 17.

c'est-à-dire aux espèces dont la disparition est menacée. Ensuite, la CBJNQ précise l'ordre dans lequel les usages de la ressource doivent être restreints. Elle dispose que, avant de réduire les activités d'exploitation des Inuits, il faut limiter les activités des autres usagers[131]. La priorité des Inuits se fonde sur le principe de la priorité de l'exploitation des Autochtones établi à des niveaux garantis sur toutes les espèces fauniques. Ces niveaux ont été déterminés suivant l'exploitation qui avait cours au moment de la signature de la CBJNQ et peuvent être révisés périodiquement par accord mutuel[132]. L'exploitation dont il est question est celle de la section 24.3 de la CBJNQ, laquelle s'applique tant aux activités exercées à des fins personnelles ou communautaires qu'à celles qui le sont à des fins de piégeage commercial et de pêche commerciale[133]. Suivant le principe de priorité, lorsque les populations animales sont insuffisantes pour satisfaire les niveaux d'exploitation garantis, tout le tableau de chasse et de pêche est attribué aux Autochtones[134].

Par ailleurs, des lois fédérales et provinciales mettent en œuvre des régimes de conservation de la faune applicables sur le territoire du Nunavik. Il s'agit de lois portant sur la protection des espèces en péril (2.1.1), des oiseaux migrateurs et des mammifères marins (2.1.2) et sur le commerce interprovincial et international des espèces menacées d'extinction (2.1.3). Ces régimes prohibent certaines activités de chasse, de pêche et de commerce et ils introduisent des quotas et des saisons d'exploitation. La lecture de la CBJNQ précise comment concilier les mesures de conservation de la législation générale avec le droit d'exploitation faunique des Inuits. Ces lois générales ont plein effet sur les activités des non-autochtones, alors qu'elles restreignent le droit d'exploitation des Inuits seulement dans la

---

131. Art. 24.1.5 et 24.6 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 2.
132. Art. 24.6.2 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 91-93. Un projet de règlement a été présenté par le gouvernement du Québec au Comité conjoint dans les années 80, mais il n'a jamais été entériné ni adopté. Ce document administratif demeure néanmoins utilisé dans les faits pour établir les niveaux d'exploitation garantis pour quatorze espèces de poissons et d'animaux (ex. : 4 547 caribous ; 58 ours blancs, 22 479 touladis, etc.).
133. Art. 24.6.2, 24.1.13 « Exploitation » et 24.3.11 a) CBJNQ. La chasse commerciale des Autochtones ne jouit pas de cette priorité. L'article 24.3A.5 de la *Convention complémentaire n° 12*, précitée, note 6, précise que les niveaux d'exploitation garantis et les besoins de chasse à des fins sportives ont priorité. Sur cette question, voir : G. PARENT et M.-C. DESJARDINS, *loc. cit.*, note 81.
134. Art. 24.6.3 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 93, al. 4.

mesure prévue par la CBJNQ, c'est-à-dire si la mesure concerne la survie d'une espèce ou d'une population, et une fois que les autres usagers auront cessé leur exploitation.

2.1.1 Les espèces fauniques en danger

La nouvelle *Loi* fédérale *sur les espèces en péril*[135], adoptée en décembre 2002, complète la stratégie fédérale en matière de protection des espèces sauvages menacées[136]. Son adoption formalise des pratiques et l'existence de certaines institutions déjà à l'œuvre dans le secteur des espèces en péril. Ainsi, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) et ses responsabilités en matière d'évaluation des espèces en péril au Canada sont maintenant reconnus par la loi[137].

L'expression générique « espèces en péril » englobe les espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées ainsi que les espèces préoccupantes[138]. La loi a pour objet d'empêcher la disparition des espèces sauvages, de prévoir le rétablissement des espèces en voie de disparition

---

135. *Loi sur les espèces en péril*, précitée, note 9. Elle succède à trois projets de loi morts au feuilleton, en 1997, en 2000 et en 2002. Suivant son article 142, la loi entre en vigueur en trois temps successifs fixés par décret : le 24 mars 2003 (art. 134-136 et 138-141) ; le 5 juin 2003 (art. 2-31, 37-56, 62, 65-76, 78-84, 120-133 et 137) ; et le 1er juin 2004 (art. 32-36, 57-61, 63, 64, 77 et 85-119). Voir, *Décret TR/2003-43*, (2003) 137 Gaz Can. II, 1174 (9 avril 2003) ; *Décret TR/2003-111*, (2003) 137 Gaz. Can. II, 1778 (18 juin 2003).
136. Par cette loi, le gouvernement fédéral entend respecter des engagements pris sur la scène internationale en matière de biodiversité et sur la scène nationale avec l'*Accord pour la protection des espèces en péril*, entente pancanadienne de coopération entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, [En ligne], [http ://www.ec.gc.ca/press/wild_b_f.htm] (8 mars 2004). Voir également : ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique*, [En ligne], [http ://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/environ/biodiv.htm] (6 mars 2004) ; *Registre public de la Loi sur les espèces en péril*, [En ligne], [http ://www.registrelep.gc.ca] (17 janvier 2004).
137. *Loi sur les espèces en péril*, précitée, note 9, art. 14-31, 130-133. Toutes les évaluations du COSEPAC sont maintenant versées dans un registre public et soumises au ministre et au Conseil canadien pour la conservation des espèces en péril. Dans l'exécution de sa mission, le COSEPAC doit prendre en considération les dispositions applicables des traités et des accords sur des revendications territoriales (art. 15 (3)).
138. *Id.*, art. 2 (1) : *espèce disparue du pays* : « espèce sauvage qu'on ne retrouve plus à l'état sauvage au Canada, mais qu'on trouve ailleurs à l'état sauvage » ; *espèces en voie de disparition* : « espèce sauvage qui, de façon imminente, risque de disparaître du pays ou de la planète » ; *espèce menacée* : « espèce sauvage susceptible de devenir une espèce en voie de disparition si rien n'est fait pour contrer les facteurs menaçant de la faire disparaître » ; *espèce préoccupante* : « espèce sauvage qui peut devenir une espèce menacée ou une espèce en voie de disparition par l'effet cumulatif de ses caractéristiques biologiques et des menaces signalées à son égard ».

ou menacées et de favoriser la gestion des espèces préoccupantes afin d'éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées[139].

La loi ne protège pas directement toutes les espèces en péril. Il faut tout d'abord que le COSEPAC désigne une espèce comme étant en péril ; ensuite, le ministre de l'Environnement doit recommander que ces espèces soient inscrites sur la *Liste des espèces en péril*, de l'annexe 1 ; et le gouvernement doit adopter un décret à cet égard[140]. La loi protège les espèces inscrites sur cette liste en interdisant à quiconque de tuer, de harceler, de capturer, de prendre, de posséder, de collectionner, d'acheter, de vendre ou d'échanger un individu apparaissant sur cette liste ou de lui nuire[141]. Elle protège également une partie de l'habitat de ces espèces en interdisant à quiconque d'endommager ou de détruire la résidence d'un individu[142].

Soulignons également que la portée de la loi fédérale est restreinte aux terres domaniales[143] et aux sphères de compétence législative du fédéral en matière d'oiseaux migrateurs et de pêcheries de la mer et de l'intérieur[144]. Considérant qu'il n'y a pas de réserve indienne au Nunavik et peu de terres domaniales, la *Loi* fédérale *sur les espèces en péril* y protège essentiellement les espèces marines et les oiseaux migrateurs inscrits sur la *Liste des espèces en péril*, de son annexe 1.

Des espèces nordiques figurent sur la *Liste des espèces en péril* de l'annexe 1. Deux espèces d'oiseaux se trouvent sur le territoire du Nunavik[145] : le faucon pèlerin sous-espèce anatum y figure comme espèce menacée et l'arlequin plongeur (population de l'Est) comme espèce préoccupante. D'autres espèces sauvages du Nunavik apparaissent sur les listes

---

139. *Id.*, art. 6.
140. *Id.*, art. 27 et 131.
141. *Id.*, art. 32.
142. *Id.*, art. 33. La protection s'applique à la résidence d'une espèce disparue du pays lorsqu'un programme de rétablissement a recommandé la réinsertion à l'état sauvage au Canada. En vertu de la loi, le ministre est tenu d'élaborer un programme de rétablissement et un plan d'action pour chaque espèce disparue, en voie de disparition ou menacée (art. 37-55), des codes de pratique et des normes ou directives nationales en matière de protection de l'habitat essentiel (56-64), ainsi qu'un plan de gestion des espèces préoccupantes (art. 65-72).
143. *Id.*, art. 34 et art. 2 (1) « Territoire domanial », à moins qu'un décret ne prévoie l'application de la loi dans une province.
144. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 48, art. 91 (12) et 132.
145. SERVICE CANADIEN DE LA FAUNE, *Liste des espèces*, [En ligne], [http://www.registrelep.gc.ca/species/default_f.cfm] (17 janvier 2004).

des annexes 2 et 3 de la *Loi sur les espèces en péril*. L'annexe 2 comprend : une espèce menacée, soit le béluga (population de l'Est de la baie d'Hudson) ; quatre espèces en voie de disparition, soit la baleine boréale (population de l'Arctique de l'Est), le béluga (population du sud-est de l'île de Baffin et de la baie de Cumberland), le béluga (population de la baie d'Ungava) et le carcajou (population de l'Est). Cette annexe comprend des espèces considérées comme en voie de disparition ou menacées, mais devant être réévaluées par le COSEPAC avant d'être ajoutées à la liste de l'annexe 1. Les espèces énumérées à l'annexe 2 qui n'auront pas été réévaluées par le COSEPAC avant le mois de juillet 2006 seront alors réputées avoir été classifiées selon ce qui est indiqué à l'annexe 2[146]. Enfin, l'annexe 3 compte cinq espèces préoccupantes du Nunavik : l'ours polaire, le phoque commun (population des Lacs des Loups Marins), le faucon pèlerin sous-espèce toundrius, le hibou des marais et la morue franche. Ces dernières espèces devront être évaluées par le COSEPAC dans l'année suivant la demande d'examen présentée par le ministre[147].

Au Québec, la *Loi* provinciale *sur les espèces menacées ou vulnérables* complète en territoire terrestre la *Loi* fédérale *sur les espèces en péril*. La loi provinciale a, elle aussi, pour objet de protéger les espèces sauvages dont la survie est menacée. Contrairement à la loi fédérale, elle protège également les espèces floristiques et les habitats des espèces protégées[148].

Plus particulièrement, la loi provinciale s'applique aux espèces fauniques et floristiques déclarées menacées ou vulnérables par règlement du gouvernement[149]. Elle interdit de récolter un spécimen d'une espèce floristique menacée ou d'altérer son habitat[150]. Assez curieusement, les espèces fauniques désignées menacées ou vulnérables en vertu de cette loi et leurs habitats sont régis par une autre loi, à savoir la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*[151].

---

146. *Loi sur les espèces en péril*, précitée, note 9, art. 130 (3). Le gouvernement a prorogé le délai initial de trois années : *Décret de prorogation du délai d'évaluation de la situation d'espèces sauvages*, (2003) 137 *Gaz. Can.* II, 1742.
147. *Id.*, art. 130 (4).
148. *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, précitée, note 8, art. 16 et 17.
149. *Id.*, art. 10. Voir : *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, (2001) 133 G.O. II, 6143 ; *Règlement sur les espèces floristiques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, (1998) 130 G.O. II, 2152.
150. *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, précité, note 8, art. 16 et 17.
151. *Id.*, art. 5.

Par ailleurs, le *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats* contient la liste des douze espèces fauniques désignées menacées ou vulnérables, dont deux se trouvent au Nunavik : le faucon pèlerin anatum et le carcajou[152]. En 1993, le ministre de l'Environnement a adopté, par arrêté ministériel, une liste d'espèces de la flore vasculaire et une liste d'espèces de la faune vertébrée susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables[153]. Ces listes regroupent des espèces arctiques, telles que le canard arlequin, le béluga de la baie d'Ungava, les rorquals commun, bleu et à bosse, la baleine noire et le phoque commun des Lacs des Loups Marins.

La *Loi sur les espèces en péril* et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* énoncent toutes deux qu'elles ne portent pas atteinte aux droits des peuples autochtones issus de traités[154]. Suivant les termes de la CBJNQ, le principe de conservation a préséance sur le régime de chasse, de pêche et de piégeage et les Inuits du Nunavik ne peuvent exploiter les espèces fauniques « qu'il est à l'occasion nécessaire de protéger totalement dans le Territoire pour en assurer la survie[155] ». Cette référence à la survie d'une espèce renvoie aux espèces inscrites sur la *Liste* fédérale *des espèces en péril*, aux titres d'espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées et aux listes provinciales d'espèces menacées et vulnérables, car ces différentes catégories font référence à des espèces dont la survie est menacée. Ces espèces peuvent être soustraites du droit d'exploitation des Inuits du Nunavik dans la mesure nécessaire à leur protection et en respectant leur priorité d'exploitation. Pour ce qui est des espèces préoccupantes figurant sur la *Liste* fédérale *des espèces en péril*, leur exploitation par les Inuits doit tenir compte de leur priorité d'exploitation.

C'est par une réglementation particulière portant sur les espèces à protéger que les autorités provinciales et fédérales imposent des mesures de conservation (quotas et fermeture de zones d'exploitation faunique) opposables au droit d'exploitation des Inuits.

---

152. *Règlement sur les espèces fauniques menacées ou vulnérables et leurs habitats*, précité, note 149.
153. *Arrêté ministériel concernant la publication d'une liste d'espèces de la flore vasculaire menacées ou vulnérables susceptibles d'être ainsi désignées et concernant la publication d'une liste des espèces de la faune vertébrée menacées ou vulnérables susceptibles d'être ainsi désignées*, (1993) 125 G.O. II, 4227.
154. *Loi sur les espèces en péril*, précitée, note 9, art. 3 ; *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, précitée, note 8, art. 4.
155. Art. 24.3.2 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 17.

2.1.2 Les oiseaux migrateurs et les mammifères marins

Au Canada, le Parlement fédéral est compétent pour mettre en œuvre les traités signés par l'« Empire » britannique[156]. C'est de cette façon qu'il a adopté la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, mettant en œuvre la *Convention de 1916 pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis*, telle qu'elle a été modifiée par le Protocole de 1995[157]. Cette loi et ses règlements d'application assurent la protection et la conservation des populations d'oiseaux migrateurs désignées par la CBJNQ en interdisant de manière générale la chasse aux oiseaux migrateurs du 10 mars au 1er septembre et le fait d'avoir en sa possession, d'acheter, de vendre, d'échanger, de donner un oiseau migrateur ou son nid ou d'en faire le commerce[158].

Au départ, la période de fermeture de la chasse au gibier et les autres interdictions établies en toutes saisons entraient en conflit avec les activités traditionnelles printanières et estivales des communautés inuites et portaient atteinte aux droits reconnus dans le régime de chasse, de pêche et de piégeage de la *Convention de la Baie-James et du nord québécois*[159]. Cette incohérence entre les deux conventions était dénoncée par les communautés autochtones depuis longtemps. Lors de la signature de la CBJNQ, en 1975, le gouvernement fédéral s'était d'ailleurs engagé à faire modifier rapidement la *Convention de 1916 pour la protection des oiseaux migrateurs* :

> Dans le cadre de ses responsabilités quant à la région des oiseaux migrateurs, le Canada doit s'efforcer, aussitôt après la signature de la Convention, d'obtenir une modification ou un amendement de la Convention concernant les oiseaux migrateurs [...] afin d'éliminer dans la mesure du possible toute incompatibilité, avec le droit qu'ont les autochtones d'exploiter pendant toute l'année toutes les espèces de la faune sauvage[160].

Ce n'est qu'en 1995 qu'a été levée l'incohérence. En effet, le préambule du Protocole, signé avec les États-Unis, reconnaît « que des modifications doivent être apportées à la Convention afin d'assurer le respect des

---

156. *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, note 48, art. 132.
157. *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, précitée, note 9, art. 2 « Convention » et 4.
158. *Id.*, art. 5.
159. Art. 24.3.10 CBJNQ. Pour un examen des difficultés soulevées par cette convention et des raisons susceptibles d'expliquer pourquoi les signataires ont omis d'exclure les Autochtones, voir : D. GOTTESMAN, « Native Hunting and the Migratory Birds Convention Act : Historical, Political and Ideological Perspectives », *Revue d'études canadiennes,* vol. 18, nº 3, automne 1983, p. 67.
160. Art. 24.14.2 CBJNQ.

droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada ». L'article II du Protocole lève la majeure partie des restrictions pesant sur les Autochtones en les autorisant expressément à récolter des oiseaux migrateurs et leurs œufs tout au long de l'année, à vendre le duvet et les sous-produits non comestibles et à donner ou échanger les oiseaux et les œufs récoltés au sein des communautés autochtones. Cette disposition assujettit également l'exercice des droits des peuples autochtones du Canada au principe de conservation.

Sans reprendre les énoncés clairs du Protocole, la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* se contente de mentionner la disposition habituelle énonçant que la loi ne porte pas atteinte aux droits des peuples autochtones protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[161]. Par ailleurs, le *Règlement sur les oiseaux migrateurs*[162] précise qu'un Inuk, défini comme « une personne qui est ou était de la race d'autochtones communément appelés « Esquimaux » et ayant au moins un quart de sang Inuk[163] », peut chasser des oiseaux migrateurs considérés comme gibier et certaines autres espèces et leur nid sans être titulaire d'un permis[164]. L'article 38 de ce règlement spécifie que ses dispositions ne peuvent aller à l'encontre de la CBJNQ, mais à la condition que cette dernière n'entre pas en conflit avec la loi et la *Convention concernant les oiseaux migrateurs*, telle qu'elle a été modifiée par le Protocole. Cette priorité donnée à la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* est également reconnue dans la CBJNQ[165], mais apparaît sans conséquence compte tenu que le Protocole de 1995 est établi sous réserve des droits autochtones issus de traités[166]. Selon nous, ce contexte législatif reconnaît pleinement le droit des Inuits du Nunavik d'exploiter les oiseaux migrateurs, sous réserve du principe de conservation qui s'exprime ici en termes de quotas, de périodes de fermeture de la chasse et de protection d'habitats.

Plus particulièrement, deux restrictions au droit d'exploitation des Inuits contenues dans le *Règlement sur les oiseaux migrateurs* peuvent se revendiquer du principe de conservation et restreindre le droit d'exploitation des Inuits. Il s'agit, d'une part, de la fermeture de la chasse aux

161. *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, précitée, note 9, art. 2 (3).
162. *Règlement sur les oiseaux migrateurs,* C.R.C., c. 1035, art. 4-10, 14-18 et 19-32.
163. *Id.*, art. 2 (1).
164. *Id.*, art. 5 (6) a) et 5 (8).
165. Art. 24.3.10 CBJNQ.
166. *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, précitée, note 9, annexe, art. II 4 a) de la Convention telle qu'elle a été modifiée par le Protocole.

foulques et gallinules dans la zone A (Québec septentrional) et, d'autre part, des quotas applicables aux Inuits du Nunavik :

> Toute personne qui n'est pas tenue d'avoir un permis de chasse aux oiseaux migrateurs considérés comme gibier peut prendre 25 canards, 30 oies des neiges, 10 bécassines, 15 autres oies et bernaches (à l'exception de la bernache du Canada) par jour dans la partie du Québec sise au nord du 50e parallèle de latitude nord, sans maximum d'oiseaux à posséder[167].

La question se pose à savoir si les périodes de fermeture de la chasse et les quotas imposés sont de nature à restreindre le droit d'exploitation des Inuits ou s'ils respectent l'attribution prioritaire des niveaux d'exploitation garantis d'oiseaux migrateurs auxquels se réfère l'article 24.6.5 de la CBJNQ. La loi et le règlement ne précisent pas les règles qui président à l'établissement de ces restrictions, autrement qu'en termes généraux à l'article 12 (1) b) « prévoir la limitation, par personne, du nombre d'oiseaux migrateurs pouvant être tués » et h) « viser l'interdiction de tuer, de capturer, de blesser, de prendre ou de déranger des oiseaux migrateurs, ou d'endommager, de détruire, d'enlever ou de déranger leurs nids »[168]. Pour être conformes au régime de chasse de la CBJNQ, ces restrictions (fermeture de la chasse et quotas) doivent, d'une part, respecter le principe de la priorité d'exploitation accordée aux Inuits en matière d'oiseaux migrateurs et, d'autre part, se justifier suivant le principe de conservation défini dans la CBJNQ, qui précise que les restrictions doivent porter sur des espèces dont la survie est menacée et assurer « la perpétuation des activités traditionnelles des autochtones » avant celles des non-autochtones[169].

En plus de la gestion des oiseaux migrateurs, la gestion des mammifères marins est particulièrement importante au Nunavik. Pour les Inuits, la chasse des mammifères marins continue d'être une activité traditionnelle alimentaire, sociale et rituelle. L'importance de cette activité a d'ailleurs été reconnue lors de la signature de la CBJNQ en 1975[170]. La réglementation actuelle des mammifères marins est subordonnée aux termes de la CBJNQ qui reconnaissent aux Inuits du Nunavik le droit de chasser toutes les espèces de faune sur le territoire, à l'exception des espèces qu'il est nécessaire de protéger[171].

---

167. *Règlement sur les oiseaux migrateurs*, précité, note 162, annexe I, partie V, tableau II, e). *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs*, C.R.C., c. 1036.
168. *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, précitée, note 9, art. 12.
169. Art. 24.1.5 et 24.6.5 CBJNQ.
170. Art. 24.14.5 CBJNQ. Le gouvernement fédéral s'était engagé à modifier la législation sur les pêcheries afin de la rendre conforme au régime de la CBJNQ.
171. Art. 24.1.12, 24.3.1, 24.3.2 et 24.14.1 CBJNQ.

Le Canada s'étant retiré de la *Convention sur la réglementation de la chasse à la baleine* de 1946, il n'est donc plus soumis à ses règles et peut définir ses propres normes sur le chapitre de la chasse autochtone[172]. C'est le *Règlement sur les mammifères marins*, adopté et appliqué par le gouvernement fédéral, qui assure la gestion de la chasse aux mammifères marins dans les eaux de pêche canadiennes[173]. Ce règlement interdit aux non-autochtones de pêcher les mammifères marins sans être titulaires d'un permis délivré en vertu de ce règlement ou du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*[174]. Toutefois, les Indiens, les Inuits et tout bénéficiaire de la CBJNQ peuvent, sans permis, pêcher à des fins alimentaires, sociales ou rituelles diverses espèces de mammifères marins, dont les phoques, quatre morses par année et les cétacés, sauf le béluga dans des secteurs déterminés, la baleine boréale, la baleine franche et le narval[175]. Seuls les Inuits titulaires d'un permis à cet égard peuvent chasser le narval[176]. La baleine boréale et la baleine franche sont protégées et ne peuvent être chassées.

En ce qui concerne la chasse au phoque, le *Règlement sur les mammifères marins* ne prévoit pas de restrictions spécifiques applicables au Nunavik (zone 3) et la pêche y est ouverte toute l'année[177]. Dans cette zone, la chasse au phoque est ouverte tant aux Autochtones qu'aux non-autochtones titulaires d'un permis de pêche au phoque valide. Actuellement, cette ressource marine est assez abondante pour que les activités des non-autochtones ne soient pas préjudiciables aux activités traditionnelles des Inuits[178]. Par ailleurs, l'interdiction de vendre, d'échanger ou de troquer un blanchon ou un jeune à dos bleu ne s'applique pas aux bénéficiaires de la CBJNQ[179].

---

172. Sur ce thème, voir J.M. Arbour, « La sécurité alimentaire des peuples autochtones quant à la réglementation internationale de la chasse à la baleine : un avenir mal assuré », (2003) 44 *C. de D.* 597.
173. *Règlement sur les mammifères marins*, (1993) 127 Gaz. Can. II, 930 et 1590, art. 3.
174. *Id.*, art. 4 et 5.
175. *Id.*, art. 2 (1), 6 (1) et 6 (2).
176. *Id.*, art. 4 (2).
177. *Id.*, art. 27-37.
178. Voir, par exemple, *Kwicksutaineuk/Ah-kwa-mish Tribes* v. *Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2003], F.C.J. 30 ; confirmée par [2003], F.C.A. 484. Dans cette affaire, la Cour fédérale a conclu à la validité du permis de pêche au phoque accordé à une compagnie exploitant un site d'aquaculture qui désirait tuer des phoques prédateurs. Les membres de la communauté autochtone de la Colombie-Britannique résidant à proximité du site d'aquaculture n'ont pas réussi à convaincre la Cour que ce permis avait un impact négatif sur leurs activités traditionnelles de chasse au phoque à des fins alimentaires ni sur la diminution importante du nombre de phoques.
179. *Règlement sur les mammifères marins*, précité, note 173, art. 27.

D'importantes restrictions au droit d'exploitation des Inuits sont prévues à l'endroit de la chasse au béluga, à la baleine boréale, à la baleine franche et au narval. La chasse au béluga est actuellement interdite dans deux secteurs accessibles aux Inuits du Nunavik, soit l'est de la baie d'Hudson et la baie d'Ungava[180]. Les Autochtones du Nunavik peuvent continuer à le chasser dans les autres secteurs en respectant les quotas imposés. La chasse à la baleine boréale est interdite dans toutes les eaux, à l'exception d'un secteur de la mer de Beaufort très peu accessible aux Autochtones du Nunavik[181]. Quant à la chasse au narval, l'article 23 du *Règlement sur les mammifères marins* prévoit une interdiction à l'endroit des résidents de 21 agglomérations de chasser le narval au-delà du contingent annuel indiqué au règlement, mais aucune de ces communautés n'est située au Nunavik.

Les dispositions du *Règlement sur les mammifères marins* concernant des espèces marines menacées respectent le principe de la priorité d'exploitation des espèces de mammifères marins par les Autochtones du Nunavik et celui de la conservation gouvernant le régime de chasse, de pêche et de piégeage de la CBJNQ[182]. En pratique, il n'est pas aisé de concilier les objectifs de conservation des espèces et les activités traditionnelles des Inuits. Depuis 1986, il existe au Nunavik un plan de cogestion du béluga qui prévoit des quotas pour la région et chaque communauté, ainsi que des saisons et des zones fermées à la chasse[183]. Ce plan a été approuvé par le Comité conjoint. Toutefois, ces quotas et ceux qui ont été établis par les plans subséquents n'ont pas été respectés, et les populations en voie de disparition et menacées de la baie d'Ungava et de la baie d'Hudson continuent d'être chassées. Cette situation soulève de nombreuses questions. Pour ce qui est du respect des normes de conservation, les autorités fédérales ont le pouvoir de sanctionner les contraventions au régime de chasse

---

180. *Id.*, art. 21. Les périodes de fermeture de la chasse au béluga dans ces secteurs peuvent être modifiées au moyen d'une ordonnance prise par le directeur général de la région Laurentienne du ministère des Pêches et des Océans en vertu de la *Loi sur les pêches*, précitée, note 9, art. 43 m) et du *Règlement de pêche (dispositions générales)*, précité, note 96, art. 6 (1).
181. *Règlement sur les mammifères marins*, précité, note 173, art. 22.
182. Art. 24.3.2 et 24.6.4 CBJNQ.
183. Voir PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Northern Quebec (Nunavik) Beluga (Delphinapterus leucas)*, DFO Sci. Stock Status Rep. E4-01 (2002), [En ligne], [http ://www.dfo-mpo.gc.ca/csas/Csas/status/2002/SSR2002_E4-01e.pdf] (8 mars 2004). Voir également : G. OSHERENKO, *Sharing Power with Native Users : Co-Management Regimes for Native Wildlife*, Ottawa, Canadian Arctic Resources Committee, 1988, p. 25-32.

au béluga, bien qu'elles n'aient pas retenu cette solution jusqu'à maintenant. Dans leur relation avec le peuple inuit, les autorités fédérales ont pour objectifs de poursuivre l'expérience de cogestion et de miser sur l'éducation.

2.1.3 Le commerce interprovincial et international des espèces menacées d'extinction

La *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*[184] a pour objet le contrôle du commerce international et interprovincial des espèces fauniques et floristiques mentionnées aux annexes de la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (CITES)[185]. Pour atteindre des objectifs de conservation des espèces menacées, la loi interdit d'importer ou d'exporter les espèces désignées, autrement que suivant les prescriptions édictées par le pays d'origine, ou de les acheminer du Canada ou d'une province à l'autre sans les licences et les autorisations requises[186]. Cette interdiction s'applique tant aux spécimens vivants que morts d'une espèce mentionnée aux annexes de la CITES, ainsi qu'à leurs parties et aux produits qui en sont tirés[187]. La loi et ses règlements ne comportent aucune disposition précisant qu'ils ne portent pas atteinte aux droits des Autochtones garantis par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'annexe 1 du *Règlement sur le commerce d'espèces animales ou végétales sauvages* reprend la désignation des espèces animales ou végétales sauvages mentionnées aux annexes de la CITES[188]. Plusieurs de ces espèces se trouvent au Nunavik : la baleine boréale, le béluga, l'ours polaire et le faucon pèlerin anatum.

---

184. *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*, précitée, note 9, art. 2 et 4.
185. *Convention sur le commerce international des espèces de faunes et de flore sauvages menacées d'extinction* (CITES), Washington, 3 mars 1973, [En ligne], [http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml] (8 mars 2004). Sur la protection offerte aux cétacés par la CITES, voir J.M. Arbour, *loc. cit.*, note 172.
186. *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*, précitée, note 9, art. 6-10.
187. *Id.*, art. 2 : la définition d'« animal » et celle de « végétal » concernent « les spermes, œufs, embryons et cultures tissulaires de l'animal auquel elle s'applique » ainsi que « les graines, pollens, spores et cultures tissulaires du végétal auquel elle s'applique ».
188. *Règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages*, (1996) 130 Gaz. Can. II, 1758.

En application du principe de conservation, le droit d'exploitation des Autochtones du Nunavik ne comporte pas le droit d'exploiter les espèces menacées d'extinction à des fins commerciales, mais, lorsque les stocks le permettent, il comprend leur exploitation à des fins personnelles ou communautaires par le don, l'échange ou la vente de tous les produits d'exploitation entre membres d'une ou de plusieurs communautés autochtones[189], et le droit de posséder et de transporter à l'intérieur du territoire les produits de l'exploitation[190]. Ces droits reconnus aux Inuits du Nunavik s'appliquent seulement sur le territoire provincial visé par la CBJNQ[191]. Par conséquent, la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial* ne restreint pas les droits contenus dans la CBJNQ. Par ailleurs, la loi fédérale sera applicable aux Inuits du Nunavik lors des activités de vente ou d'échange avec les communautés autochtones d'autres provinces ou territoires du Canada, tels les Inuits du Nunavut et du Labrador, ou d'autres pays (ex. : Groenland). Il nous apparaît que l'objectif de conservation des espèces menacées poursuivi par ce régime de contrôle du commerce de ces espèces représente une restriction raisonnable aux droits ancestraux qui pourraient être en jeu. Pour les Autochtones, la stratégie devrait viser le reclassement des espèces jugées surprotégées.

Des restrictions au commerce interprovincial et international sont également prévues dans la réglementation particulière aux espèces protégées. Par exemple, le *Règlement sur les mammifères marins* énonce des interdictions relatives à la vente et au transport des mammifères marins[192]. Les Autochtones du Nunavik sont assujettis à des interdictions en matière d'achat, de vente, d'échange, de troc ou de possession d'une défense de narval et à l'obligation d'obtenir un permis de transport interprovincial pour les mammifères marins[193].

2.2 Les aires protégées

De nombreuses lois fédérales et provinciales interviennent dans le secteur des aires protégées. Elles introduisent des régimes d'affectation du territoire à des fins de conservation, d'éducation, d'exploitation faunique et de loisir susceptibles d'application sur le territoire du Nunavik. Ces

189. Art. 24.1.6 et 24.3.11 CBJNQ.
190. Art. 24.3.15 CBJNQ.
191. Art. 24.3.5 CBJNQ.
192. *Règlement sur les mammifères marins*, précité, note 173, art. 13-16.
193. *Id.*, art. 14-16.

régimes peuvent restreindre les activités humaines dans les aires protégées, telles que la chasse, la pêche et le piégeage. Ils n'auront pas la même portée pour les Autochtones que pour les non-autochtones. Suivant les termes de la CBJNQ, la plupart d'entre eux n'auront pas pour effet de restreindre le droit d'exploitation faunique des Autochtones :

> Sans limiter le caractère général de ce qui précède, la création ou l'existence de parcs, de réserves, de zones laissées à l'état sauvage ou de réserves écologiques, et l'octroi ou l'existence de concessions ou de droits forestiers ou miniers ne constituent pas en eux-mêmes des activités matérielles incompatibles et les autochtones conservent le droit d'exploitation dans ces zones[194].

Par ailleurs, le droit d'exploiter la faune comprend le droit de circuler sur le territoire ; ce dernier ne peut être restreint que par la « création ou l'existence de sanctuaires fauniques[195] ». La CBJNQ définit le *sanctuaire faunique* comme « un secteur doté d'un type particulier d'environnement délimité par une loi ou par un règlement, pour protéger temporairement ou de façon permanente certaines espèces d'animaux[196] ». Les parcs (2.2.1), les réserves, les refuges, les habitats fauniques et les aires marines provinciaux (2.2.2) et fédéraux (2.2.3.) doivent donc être examinés sous l'angle de la définition de « sanctuaire faunique » de la CBJNQ pour déterminer si ces territoires sont soustraits à l'exercice du droit d'exploitation des Inuits du Nunavik.

2.2.1 Les parcs provinciaux et fédéraux

La *Loi sur les parcs* autorise le gouvernement du Québec à établir, par règlement, des parcs sur toute partie des terres du domaine de l'État[197]. Ce régime d'affectation territoriale a pour objectif d'assurer la conservation et la protection de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec, tout en les rendant accessibles au public aux fins d'éducation et de récréation[198]. Pour ce faire, la loi interdit à quiconque de chasser et de pratiquer

---

194. Art. 24.3.6 a) CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 22.
195. Art. 24.6.6 b) CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 22.
196. Art. 24.1.30 CBJNQ. La *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 22, définit le *sanctuaire faunique* comme « toute région ayant un milieu écologique particulier et délimité dans une loi ou un règlement en vue de protéger temporairement ou de façon permanente certaines espèces d'animaux ».
197. *Loi sur les parcs*, précitée, note 8, art. 2.
198. *Id.*, art. 1 b).

le piégeage à l'intérieur du territoire d'un parc[199]. Toutefois, la pratique de la pêche est permise aux personnes titulaires d'une autorisation[200].

Il existe 23 parcs provinciaux occupant une superficie de plus de 7 500 km^2 du territoire québécois[201]. Pour le moment, le territoire du Nunavik compte un seul parc provincial ; le parc national des Pingualuit. Toutefois, quatre parcs y sont projetés et réservés aux fins de parc. Le *Règlement sur les parcs* prévoit des droits d'entrée et des restrictions sur les territoires des parcs pour lesquels des exemptions sont prévues pour des communautés autochtones situées à proximité, dont une concerne les Inuits du Nunavik[202].

Le régime fédéral en matière de parc comprend d'importantes similitudes avec le régime provincial. La *Loi sur les parcs nationaux du Canada* autorise le gouvernement fédéral à créer, sur les terres domaniales du Canada, des parcs à l'intention du peuple canadien afin que celui-ci puisse les utiliser pour son plaisir et l'enrichissement de ses connaissances[203]. Ces territoires doivent être gérés de façon à préserver ou à rétablir leur intégrité écologique par la protection des ressources naturelles et des processus écologiques[204].

Dans cette perspective, le *Règlement sur la faune des parcs nationaux* interdit de manière générale le fait de chasser, de déranger, de garder en captivité, de détruire, d'avoir en sa possession, de trafiquer, de toucher ou de nourrir les animaux sauvages dans un parc[205]. Des exceptions à ces interdictions sont prévues dans certains parcs pour les titulaires d'un permis approprié. Le *Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux* énonce les modalités d'exercice de la pêche dans les parcs[206].

Il existe trois parcs fédéraux au Québec, mais aucun n'est situé sur le territoire du Nunavik.

---

199. *Id.*, art.7 a).
200. *Règlement sur les parcs*, (2000) 132 G.O. II, 4599, art. 10.
201. SOCIÉTÉ DE LA FAUNE ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Les parcs existants*, [En ligne], [http://www.fapaq.gouv.qc.ca/fr/parc_que/parc_existe.htm] (8 mars 2004).
202. *Règlement sur les parcs*, précité, note 200, art. 1 et 5-10. L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK et le SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Plan directeur d'aménagement des terres de la région Kativik : les grandes orientations d'aménagement et les affectations du territoire*, Kuujjuaq, Administration régionale Kativik, 1998, prévoit la création de dix parcs dans la région.
203. *Loi sur les parcs nationaux*, précitée, note 9, art. 2 (1) et 4 (1).
204. *Id.*, art. 8.
205. *Règlement sur la faune des parcs nationaux*, (1981) 115 Gaz. Can. II, 1537, art. 4.
206. *Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux*, C.R.C., c. 1120.

Selon nous, la création d'un parc fédéral ou provincial sur le territoire du Nunavik n'est pas susceptible de restreindre le droit des Inuits d'y exploiter la faune. La *Loi* fédérale *sur les parcs nationaux* prévoit que ses dispositions ne portent pas atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones du Canada découlant de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[207]. Bien que la *Loi* provinciale *sur les parcs* soit silencieuse sur ce point, la CBJNQ, quant à elle, est très claire au sujet des parcs : « la création ou l'existence de parcs [...] ne constituent pas [...] des activités matérielles incompatibles et les autochtones conservent le droit d'exploitation dans ces zones[208] ». D'autre part, la CBJNQ prévoit que les « sanctuaires fauniques » sont soustraits au droit d'exploitation, mais la définition et les objectifs des « parcs » fédéraux et provinciaux ne permettent pas de les associer aux « sanctuaires fauniques » définis dans la CBJNQ[209]. À cet égard, la Cour suprême souligne, dans l'affaire *R.* c. *Sioui*[210], que le droit d'exploitation faunique d'une communauté autochtone ne compromet pas sérieusement les dessins de la Couronne dans son occupation d'un parc.

De plus, les activités accessoires au droit d'exploitation reconnues par la CBJNQ, telles que le droit d'établir un campement, peuvent être exercées dans les limites d'un parc provincial ou fédéral[211]. Dans l'affaire *R.* c. *Sundown*[212], la Cour suprême a précisé que la construction d'une structure permanente, telle qu'une cabane en rondins, dans le parc provincial Meadow Lake est un accessoire raisonnable au droit de chasse reconnu par le Traité nº 6 (1876) aux Indiens cris de l'Alberta et de la Saskatchewan.

Au moment de la création d'un parc, la Cour fédérale rappelle, dans l'affaire *Société Makivik* c. *Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*[213], que le rapport de fiduciaire existant entre la Couronne et les peuples autochtones commande de les faire participer aux décisions qui sont prises à l'égard de leurs terres. La Cour conclut que la Couronne fédérale a l'obligation de négocier avec la représentante des Inuits du Nunavik, la Société

---

207. *Loi sur les parcs nationaux*, précitée, note 9, art. 2 (2).
208. Art. 24.3.6 a) CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 22.
209. Art. 24.1.30 et 24.3.6 b) CBJNQ.
210. *R.* c. *Sioui*, [1990] 1 R.C.S. 1025.
211. Art. 24.3.13 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 18 b).
212. *R.* c. *Sundown*, [1999] 1 R.C.S. 393.
213. *Société Makivik* c. *Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [1999] 1 C.F. 38 (première instance).

Makivik, quant à leurs revendications de droits ancestraux sur une partie du nord du Labrador, avant d'y créer un nouveau parc national. La nature et l'étendue de l'obligation de consultation dépendent des circonstances, mais toute consultation doit être menée de bonne foi, dans l'intention réelle de tenir compte des préoccupations des peuples autochtones et doit également comprendre les autres nations autochtones qui ont un intérêt sur le territoire revendiqué.

2.2.2 Les réserves, les refuges et les habitats fauniques établis par la province

La législation québécoise compte plusieurs catégories d'aires protégées.

En décembre 2002, la nouvelle *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* a remplacé la *Loi sur les réserves écologiques* et la *Loi sur les réserves naturelles en milieu privé* dans le but de faciliter la mise en place d'un réseau d'aires protégées représentatif de la biodiversité et de compléter le système existant[214]. Elle autorise le gouvernement du Québec à créer, par décret, des réserves écologiques, des réserves aquatiques, des réserves de biodiversité et des paysages humanisés. La loi introduit une procédure de mise en réserve d'un territoire en vue de lui attribuer un statut provisoire de protection[215] menant à l'attribution d'un statut permanent de protection sous l'une des quatre dénominations retenues dans la loi[216]. C'est le ministre de l'Environnement qui est responsable de son application.

À l'intérieur des réserves aquatiques et de biodiversité, la loi interdit les activités d'aménagement forestier, d'exploitation minière, gazière ou pétrolière, d'exploitation des forces hydrauliques et toute production commerciale ou industrielle d'énergie, etc.[217]. Ces activités sont également interdites dans les réserves écologiques, tout comme la chasse, la pêche, le piégeage, les travaux de terrassement ou de construction, les activités agricoles, industrielles ou commerciales ou encore toute activité de nature à modifier l'état ou l'aspect des écosystèmes[218]. Le régime des activités permises et interdites dans les territoires bénéficiant du statut de paysage

---

214. *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, précitée, note 8, art. 2. Les réserves écologiques et les réserves naturelles sont maintenues et intégrées dans la nouvelle loi (art. 88-92). Le Nunavik n'en comptait aucune.
215. *Id.*, art. 27-36.
216. *Id.*, art. 37-45.
217. *Id.*, art. 46 et 47.
218. *Id.*, art. 48.

humanisé est déterminé par une convention de protection lorsqu'une municipalité assume la gestion du territoire ou par un plan de conservation élaboré par le ministre[219].

Quant à la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, elle prévoit un important régime d'affectation des terres du domaine de l'État désignées à des fins de développement de l'utilisation des ressources fauniques. Les territoires que la loi qualifie de structurés sont notamment les ZEC, les réserves fauniques et les refuges fauniques[220]. Des territoires tels que les habitats fauniques et les réserves de castors ont un statut particulier, alors que d'autres font l'objet d'ententes[221]. C'est le ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs qui est responsable de l'application de cette loi[222].

Précisons tout d'abord, que les réserves fauniques sont vouées à la conservation, à la mise en valeur et à l'utilisation de la faune, ainsi qu'accessoirement à la pratique d'activités récréatives[223]. Elles sont établies sur les terres du domaine de l'État ou sur les terrains privés ayant fait l'objet d'une entente entre le ministre et leur propriétaire[224]. Il existe 21 réserves fauniques au Québec : elles couvrent une superficie de près de 67 000 km^2, mais il n'y en a aucune sur le territoire du Nunavik[225]. Le territoire québécois compte également 11 réserves à castors, lesquelles occupent une superficie de 1 250 000 km^2 environ[226]. Les trois réserves de castors du Nunavik s'étendent sur tout le territoire. À l'intérieur des limites de ces réserves, seuls les Inuits peuvent chasser ou piéger les animaux à fourrure[227].

---

219. *Id.*, art. 51-53.
220. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 85-128.
221. En vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8 : les sites privés faisant l'objet d'ententes (art. 36 et 37), les sites faisant l'objet d'ententes avec des communautés autochtones (art. 24.1 et 24.2) et les sites acquis ou protégés par la Fondation de la faune du Québec (art. 129-161). Les ententes avec les communautés autochtones sont conclues avec les conseils de bande. Ces ententes ne touchent pas les Inuits, car ils n'ont pas de conseils de bande. Il n'y a actuellement aucun de ces sites sur le territoire du Nunavik.
222. Voir *Décret concernant le ministre et le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs*, Décret 563-2003, (2003) 135 G.O. II, 2527.
223. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 111, al.1.
224. *Id.*, art. 111, al. 2.
225. *Règlement sur les réserves fauniques*, (1999) 131 G.O. II, 3535, annexe 1 ; SOCIÉTÉ DE LA FAUNE ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Réserves fauniques*, [En ligne], [http://www.fapaq.gouv.qc.ca/fr/territoi/res_faun.htm] (8 mars 2004).
226 *Règlement sur les réserves de castor*, précité, note 36, art. 1.
227. *Id.*, art. 3.

Ensuite, les refuges fauniques créés en vertu de la *Loi* provinciale *sur la conservation et la mise en valeur de la faune* permettent d'accorder une protection supplémentaire à un habitat reconnu pour sa productivité, sa densité et sa diversité faunique ou parce qu'il est l'habitat d'une espèce rare, menacée ou vulnérable[228]. Le ministre fixe les conditions d'utilisation des ressources et, accessoirement, les conditions de pratique d'activités récréatives[229]. Le gouvernement établit par règlement les conditions d'utilisation, d'accessibilité et de séjour pour chaque refuge faunique, ainsi que les conditions dans lesquelles les activités de chasse, de pêche et de piégeage sont permises[230]. Le Québec compte neuf refuges fauniques couvrant une superficie d'environ 18 km^2, mais n'en possède aucun sur le territoire du Nunavik[231].

Enfin, les habitats fauniques sont créés suivant des plans dressés par le ministre et doivent respecter les caractéristiques prévues par règlement du gouvernement[232]. À ce sujet, le *Règlement sur les habitats fauniques* précise que ces derniers sont établis sur les terres du domaine de l'État[233] et appartiennent à une des onze catégories d'habitats fauniques qu'il énumère, à savoir une aire de confinement du cerf de Virginie, une aire de mise bas du caribou au nord du 52e parallèle, un habitat d'une espèce faunique menacée ou vulnérable, un habitat du poisson, un habitat du rat musqué, etc. Il existe 1 176 habitats fauniques protégés au Québec, ce qui représente une superficie de 46 065 km^2 environ[234].

Au Nunavik se trouvent trois types d'habitat faunique : une aire de concentration d'oiseaux aquatiques, deux aires de mise bas du caribou au nord du 52e parallèle et une falaise habitée par une colonie d'oiseaux (îles, presqu'îles ou falaises)[235]. La loi y interdit toute activité susceptible « de modifier un élément biologique, physique ou chimique propre à l'habitat de l'animal ou du poisson visé par cet habitat[236] », mais son règlement

228. SOCIÉTÉ DE LA FAUNE ET DES PARCS DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 225.
229. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 122. L'établissement d'un refuge faunique peut se faire sur des terres du domaine de l'État ou sur des terres privées si une entente de gré à gré intervient entre le ministre et le propriétaire.
230. *Id.*, art. 125.
231. SOCIÉTÉ DE LA FAUNE ET DES PARCS DU QUÉBEC, *op. cit.*, note 225.
232. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 128.1.
233. *Règlement sur les habitats fauniques*, (1993) 125 G.O. II, 4578 et 5985, art. 1.
234. SOCIÉTÉ DE LA FAUNE ET DES PARCS DU QUÉBEC, *Habitats fauniques*, [En ligne], [http://www.fapaq.gouv.qc.ca/fr/faune/habitats/hab_loi.htm] (8 mars 2004).
235. *Règlement sur les habitats fauniques*, précité, note 233, art. 1, al. 1, 4 et 5.
236. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, précitée, note 8, art. 128.6. Le *Règlement sur les habitats fauniques*, précité, note 233, compte dix sections consacrées à l'énumération des activités qui ne constituent pas des activités visées par l'article 128.6 de la loi.

d'application prévoit de nombreuses exceptions à cette prohibition[237]. Par exemple, le *Règlement sur les habitats fauniques* exempte les personnes qui réalisent une activité visée par le processus d'évaluation des impacts sur l'environnement applicable au nord du 55e parallèle, sauf si l'habitat est celui d'une espèce faunique menacée ou vulnérable[238]. Enfin, aucune exemption ne porte expressément sur les activités d'exploitation faunique en général, ni sur celles des Inuits du Nunavik en particulier.

Le régime de chasse, de pêche et de piégeage de la CBJNQ prévaut, en cas d'incompatibilité, sur les dispositions de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*[239]. La CBJNQ prévoit expressément que la création et l'existence de « réserves », de « zones laissées à l'état sauvage » ou de « réserves écologique » « ne constituent pas en [elles-mêmes] des activités matérielles incompatibles et les autochtones conservent le droit d'exploitation[240] ». De plus, le droit d'exploitation autorise les Autochtones à circuler sur tout le territoire, partout « où cette activité est matériellement possible et n'est pas incompatible avec d'autres activités matérielles ou avec la sécurité du public[241] ».

La CBJNQ définit les « réserves écologiques » et les « réserves » ainsi :

---

237. Voir, par exemple, le *Règlement sur les habitats fauniques*, précité, note 233, art. 8, al. 1 : « Dans un habitat faunique, autre qu'un habitat d'une espèce faunique menacée ou vulnérable, une personne peut effectuer les activités d'aménagement forestier visées à l'article 3 de la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1) à la condition de se conformer aux normes applicables à ces activités prévues au *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* (D. 1627-88 [c. F-4.1, r. 1.001]) avec les modifications qui pourront éventuellement lui être apportées » ; art. 18 : « Dans une aire de concentration d'oiseaux aquatiques ou dans un habitat du poisson, une personne ne peut effectuer une activité de levé géophysique par réflexion ou réfraction sismique qu'à la condition d'utiliser un canon à air ou à eau » ; art. 26, al. 1 : « Cette interdiction de l'article 128.6 ne s'applique pas à une personne qui effectue des activités d'aménagement de sentiers aux fins de randonnées pédestre, équestre, cycliste ou de ski de fond dans une aire de fréquentation du caribou au sud du 52e parallèle ou dans une aire de mise bas du caribou au nord du 52e parallèle ».
238. *Id.*, art. 46. Il s'agit des activités assujetties au chapitre II de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., Q-2, relatif aux dispositions applicables à la région de la Baie-James et du Nord québécois.
239. *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 3.
240. Art. 24.3.6 a) CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 22.
241. Art. 24.3.5 CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 16, 21 et 26.

> « [R]éserve écologique », tout territoire établi par une loi ou par un règlement de façon à conserver ce territoire à l'état naturel, à le réserver à la recherche scientifique, et s'il y a lieu, à l'éducation ou à sauvegarder les espèces animales et végétales menacées de disparition ou d'extinction[242].
>
> « [R]éserve », [...] secteur délimité par une loi ou par un règlement, à des fins de conservation ou autres fins, déterminées dans la loi ou le règlement créant cette réserve[243].

Ces définitions comportent précisément des objectifs de conservation, sans retenir les objectifs liés à l'exploitation de la faune présents dans le système d'affectation des terres de la loi provinciale. Suivant les termes de la CBJNQ, seuls les « sanctuaires fauniques » sont incompatibles avec le droit d'exploitation des Autochtones[244]. Par conséquent, les réserves écologiques, les réserves fauniques, les habitats fauniques et les refuges créés par les lois provinciales ne nuisent pas au droit des Autochtones d'y circuler et d'y exploiter les ressources, si ces territoires ne peuvent pas être qualifiés de « sanctuaires fauniques [...] à l'égard des espèces pour la protection desquelles ils ont été créés et durant les périodes ou les saisons, ou les deux, pendant lesquelles cette protection est requise[245] ».

Dans l'affaire *Québec (Procureur général)* c. *Savard*[246], un Autochtone de la communauté des Hurons-Wendats était accusé d'avoir eu en sa possession un orignal tué dans la réserve faunique des Laurentides, en violation de l'article 56 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. L'intimé prétendait avoir tué l'orignal en vue d'une fête religieuse qui, selon les coutumes de sa communauté, devait être accompagnée d'un festin et revendiquait le droit, en vertu du *Traité de Murray*, de chasser l'orignal en dehors de la période autorisée. La Cour d'appel du Québec a conclu que la réglementation provinciale, qui limite à un mois par année le droit de chasser à l'intérieur de cette réserve, est trop restrictive et porte atteinte aux droits de l'intimé issus du traité. Bien qu'il n'existe aucune réserve faunique sur le territoire du Nunavik, un tribunal arriverait à la même conclusion si une réserve faunique y était créée étant donné le droit d'exploitation reconnu aux Inuits par traité, c'est-à-dire par la CBJNQ.

---

242. Art. 24.1.10 CBJNQ.
243. Art. 24.1.23 CBJNQ.
244. Art. 24.3.6 b) CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 22.
245. *Ibid.*
246. *Québec (Procureur général)* c. *Savard*, J.E. 2003-93 (C.A.).

En pratique, la création de réserves aquatiques et de biodiversité, en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, a pour effet de réduire les territoires sur lesquels les non-autochtones peuvent pratiquer des activités de chasse et de pêche[247]. Par ailleurs, examinées sous l'éclairage supplémentaire de la CBJNQ, ces restrictions ne restreignent pas le droit d'exploitation des Inuits.

Quant aux réserves écologiques, aux ZEC, aux réserves fauniques, aux habitats fauniques et aux refuges, créés en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* ou de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, ils ne sont soustraits au droit d'exploitation des Inuits que s'ils ont pour objet de protéger une espèce menacée ou vulnérable. Ces régimes autorisent la promotion des activités d'exploitation faunique des non-autochtones et permettent de les contrôler par des droits d'accès, des mesures de contingentement et la location de services de pourvoirie. D'un côté, la création de ces aires protégées peut nuire aux activités d'exploitation faunique des Inuits du Nunavik en augmentant les risques de conflit et les pressions sur les stocks, même si l'éloignement de cette région réduit la probabilité de ces risques. D'un autre côté, ces affectations territoriales ont l'avantage de protéger les terres et les ressources contre le déploiement des activités de développement économique.

2.2.3 Les réserves, les refuges et les aires marines de conservation établis par le fédéral

La législation fédérale compte également des régimes de protection des espaces naturels. C'est le cas de la *Loi sur les espèces en péril*, de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*.

Ainsi, la *Loi sur les espèces en péril* interdit d'endommager ou de détruire la résidence d'un individu inscrit soit comme espèce en voie de disparition ou menacée, soit comme espèce disparue du pays lorsqu'un programme de rétablissement en a recommandé la réinsertion[248].

De son côté, la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* protège certains habitats stratégiques pour les oiseaux migrateurs. Le *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs* qui l'accompa-

---

247. La création de réserves de biodiversité, de réserves aquatiques et de paysages humanisés, en vertu de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*, précitée, note 8, peut restreindre les activités traditionnelles par voie réglementaire et conventionnelle (art. 46 f), 52 et 53).

248. *Loi sur les espèces en péril*, précitée, note 9, art. 2 et 33.

gne interdit d'y chasser ces oiseaux, de les déranger, de détruire ou de prendre leurs nids, d'avoir en sa possession des armes à feu ou tout engin de chasse et d'y laisser circuler son chien ou son chat[249]. La chasse peut être pratiquée exceptionnellement, à la condition d'obtenir du ministre de l'Environnement le permis approprié[250]. Ce règlement prévoit des exceptions autorisant le transport d'armes à feu en vue de prendre des animaux à fourrure, du gros gibier ou des mammifères marins, mais aucune ne s'applique aux Inuits du Nunavik[251]. Le Canada compte près de 100 refuges d'oiseaux migrateurs couvrant une superficie approximative de 11,3 millions d'hectares[252] ; 34 de ces refuges sont situés au Québec et s'étendent sur une superficie de plus de 60 000 hectares. Il y a un seul refuge d'oiseaux migrateurs en territoire cri, mais aucun au Nunavik[253].

La loi et le règlement ne définissent pas le terme « refuge » appliqué aux oiseaux migrateurs autrement qu'en précisant qu'il s'agit des zones décrites à l'annexe I du règlement. Par ailleurs, l'habilitation législative des dispositions réglementaires est libellée en termes généraux : « établir des zones de protection pour les oiseaux migrateurs et leurs nids et en prévoir la surveillance et la gestion[254] ». Pour qu'un refuge d'oiseaux migrateurs prive les Inuits de leur droit d'accès aux ressources fauniques, il doit répondre à la définition de « sanctuaire faunique » de la CBJNQ qui s'entend d'« un secteur doté d'un type particulier d'environnement délimité par une loi ou par un règlement, pour protéger temporairement ou de façon permanente, certaines espèces d'animaux[255] ». Dans ces circonstances, la CBJNQ reconnaît que les refuges qui correspondent à cette définition limitent le droit d'exploitation des Inuits.

---

249. *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs*, précité, note 167, art. 3 (2) a) b), 4 (1) et 5 (1). Le SERVICE CANADIEN DE LA FAUNE, *Oiseaux et mammifères*, [En ligne], [http ://www.cws-scf.ec.gc.ca/theme.cfm ?lang=F&categoriy-3] (8 mars 2004) assure la gestion du réseau de refuges d'oiseaux migrateurs.
250. *Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs*, précité, note 167, art. 4 (3) et 9. Voir également l'article 10 qui prévoit la possibilité d'autoriser par permis des activités nuisibles aux oiseaux migrateurs.
251. *Id.*, art. 11.
252. FAUNE ET FLORE DU PAYS, *Réseau d'aires protégés d'Environnement Canada*, [En ligne], [http ://www.ffdp.ca/hwww2_f.asp ?pid=0&cid=4&id=231] (8 mars 2004).
253. *Ibid.*
254. *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, précitée, note 9, art. 12 (1) i).
255. Art. 24.1.30 et 24.3.6 b) CBJNQ.

Par ailleurs, la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* s'ajoute à l'arsenal législatif fédéral dans le domaine de la protection des espèces vivantes et des espaces naturels. Elle s'applique aux animaux, aux végétaux et aux autres organismes appartenant à des espèces sauvages, ainsi qu'à leur habitat[256]. La loi prévoit la création de zones marines protégées et de réserves d'espèces sauvages (« réserves nationales de faune ») destinées à assurer la protection d'espèces marines, d'oiseaux migrateurs et, avec l'accord du gouvernement de la province intéressée, d'autres espèces sauvages[257].

Pour sa part, le *Règlement sur les réserves d'espèces sauvages* interdit toute activité pouvant nuire aux espèces sauvages et à leur habitat dans les réserves d'espèces sauvages, à moins d'être titulaire d'un permis[258]. Il y a 51 réserves nationales de faune au Canada. Elles totalisent une superficie de plus de 500 000 hectares[259]. Le Québec compte 8 réserves nationales de faune qui couvrent une superficie totale de 6 480 hectares[260]. Il n'existe aucune réserve nationale de faune au Nunavik.

En ce qui concerne la protection des espaces marins, la législation fédérale compte deux textes récents. D'une part, la *Loi* fédérale *sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, adoptée en 2002, concerne la protection et la conservation d'aires marines nationales de conservation (AMNC), représentatives des milieux marins canadiens, pour le plaisir et l'enrichissement des connaissances de la population canadienne[261]. D'autre part, la *Loi sur les océans* jette les bases d'une stratégie nationale sur les

---

256. *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, précitée, note 9, art. 2 (4). La loi accorde au ministre de l'Environnement le pouvoir d'autoriser tout programme ou toute action concrète en vue de la conservation de la faune, de la flore et de ses habitats (art. 3-5), ainsi que la protection des espèces menacées d'extinction (art. 8) sur l'ensemble des terres domaniales du Canada (art. 2 (1)).
257. *Id.*, art. 4.1, 8 et 9.
258. *Règlement sur les réserves d'oiseaux sauvages*, C.R.C., c. 1609, art 3-8.3.
259. FAUNE ET FLORE DU PAYS, *op.cit.*, note 252.
260. *Ibid.* (cliquer sur RNF et Québec).
261. *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, précitée, note 9, art. 4 (1). L'article 4 (2) prévoit la constitution de réserves lorsqu'un peuple autochtone revendique des droits ancestraux sur tout ou une partie du territoire d'un projet d'AMNC. Ces aires marines doivent être gérées en vue d'une utilisation durable, à l'intérieur desquelles se trouvent une ou plusieurs zones de haute protection (art. 4 (3) (4)). Elles sont protégées contre certaines activités, telles que les déversements de déchets en mer, l'exploitation minière sous-marine ainsi que l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures (art. 13 et 14). Il n'y a actuellement qu'une seule aire marine de conservation au Québec, soit celle du Saguenay–Saint-Laurent : PARCS CANADA, *Liste des aires marines nationales de conservation du Canada par province*, [En ligne], [http ://www.pc.gc.ca/progs/amnc-nmca/plan/atl_F.asp] (8 mars 2004).

océans fondée sur les principes de développement durable, de gestion intégrée des activités qui s'exercent dans les estuaires, les eaux côtières et marines canadiennes et de prévention[262]. Elle donne le mandat à Pêches et Océans Canada de créer des zones de protection marine dans le but de conserver et de protéger les ressources halieutiques, commerciales ou autres et leurs habitats, notamment les mammifères marins, les espèces en péril, les habitats uniques ou les zones de grande biodiversité ou de forte productivité biologique[263]. Dans l'exercice de leurs responsabilités, les ministres du Patrimoine canadien et de Pêche et Océans Canada ont le devoir de consulter les collectivités autochtones et les collectivités locales lors de l'élaboration du plan directeur, de la politique et des règlements relatifs aux AMNC[264] ainsi qu'à l'occasion de l'élaboration de la stratégie nationale et de la mise en œuvre des plans de gestion intégrée des océans[265].

Pour ce qui est de la portée de ces régimes d'aires protégées sur le territoire du Nunavik, l'ensemble des lois fédérales présenté, soit la *Loi sur les espèces en péril*, la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* et la *Loi sur les océans*, précise que leur application ne porte pas atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*[266]. La question se pose à savoir si les restrictions touchant la résidence des espèces en péril, la création d'un refuge d'oiseaux migrateurs, d'une réserve nationale de faune, d'une aire marine de conservation ou d'une zone de protection marine au Nunavik sont de nature à restreindre le droit d'exploitation des Inuits. À notre avis, la résidence des espèces en péril peut être qualifiée de « sanctuaire

262. *Loi sur les océans*, précitée, note 9, art. 30 ; PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *op. cit.*, note 98.

263. *Loi sur les océans*, précitée, note 9, art. 35. Ces zones peuvent se situer dans un espace maritime qui fait partie des eaux intérieures du Canada, autres que les lacs, fleuves et rivières (art. 28), de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive du Canada (art. 35). Jusqu'à maintenant, une seule zone de protection marine a été désignée au Canada, soit le champ hydrothermal Endeavour situé en Colombie-Britannique : PÊCHES ET OCÉANS CANADA, *Zones de protection marines*, [En ligne], [http ://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/oceans/mpa-zpm/dmpa_f.asp] (8 mars 2004).

264. *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, précitée, note 9, art. 8-11.

265. *Loi sur les océans*, précitée, note 9, art. 33.

266. *Loi sur les espèces en péril*, précitée, note 9, art. 3 ; *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, précitée, note 9, art. 2 (3) ; *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, précitée, note 9, art. 2 (3) ; *Loi sur les aires marines de conservations*, précitée, note 9, art. 2 (2) ; *Loi sur les océans*, précitée, note 9, art. 2.1.

faunique » au sens de la CBJNQ lorsqu'il s'agit d'espèces disparues, en voie de disparition ou menacées. La situation est moins claire pour les refuges, les réserves et les aires marines. Dans ces cas, les habilitations législatives sur lesquelles se fonde l'établissement des aires protégées définissent ces zones en termes généraux et leur portée peut être plus large que celle de « sanctuaire faunique » de la CBJNQ[267]. La création par le gouvernement fédéral d'une aire protégée au Nunavik est susceptible de restreindre le droit d'exploitation des Inuits seulement si les raisons ayant présidé à sa création répondent à la définition de « sanctuaire faunique » de la CBJNQ qui a pour objet de « protéger temporairement ou de façon permanente, certaines espèces d'animaux »[268].

Conclusion

Le cadre législatif applicable aux activités de chasse, de pêche et de piégeage sur le territoire du Nunavik et celui applicable en matière de conservation faunique ont en commun d'être volumineux et complexes. En effet, notre examen révèle l'existence de nombreux textes législatifs fédéraux et provinciaux dont la portée sur les droits issus de la CBJNQ n'est pas toujours précisée. En règle générale, les textes se contentent de préciser que leurs dispositions sont compatibles avec les droits issus de la CBJNQ. Cette situation commande de nombreuses analyses pour préciser l'effet des textes sur le régime de la CBJNQ. Cet arsenal législatif fait également intervenir de multiples autorités publiques dans la gestion des ressources du Nunavik : ministères fédéral et provincial de l'Environnement, ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, Pêches et

---

267. Par exemple, voir : *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, précitée, note 9, art.12 (1) i) : « établir des zones de protection pour les oiseaux migrateurs et leurs nids et en prévoir la surveillance et la gestion » ; *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, précitée, note 9, art. 12) a) : « interdire, de manière générale ou pour une période ou un objet déterminés, l'accès à la totalité ou à une partie des terres (...) » ; *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, précitée, note 9, art. 4 (1) : « des aires marines représentatives qu'il faut à ce titre protéger et conserver en tant que telles pour le plaisir et l'enrichissement des connaissances de la population canadienne et mondiale ». En vertu de la *Loi sur les océans*, précitée, note 9, art. 35 (1), une zone de protection marine est désignée en vue d'une protection particulière concernant une des raisons énumérées : la conservation et la protection des espèces en général et de leur habitat, d'espèces en voie de disparition et d'espèces menacées ou encore d'espaces riches en biodiversité ou en productivité biologique, etc.

268. Art. 24.1.30 et 24.3.6 b) CBJNQ. Au même effet, voir la *Loi sur les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, précitée, note 13, art. 22.

Océans Canada, Patrimoine Canada, Société de la faune et des parcs, etc. En définitive, le tout forme un encadrement juridique complexe, dont le meilleur exemple est celui qui est applicable aux droits des Inuits sur les eaux à marée du Nunavik. Le volume des textes en présence et la complexité des harmonisations nuisent à la lisibilité du droit applicable aux activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuits du Nunavik.

À l'évidence, la formalisation des droits des Inuits et le partage des usages des ressources et des terres par la CBJNQ ainsi que les lois fédérales et provinciales ont rendu l'exercice des activités traditionnelles plus compliqué pour les Inuits. Il nous apparaît néanmoins que ces activités y ont gagné en sécurité juridique et en pérennité. En effet, l'examen des deux cadres juridiques retenus dans notre présentation révèle l'existence de nombreuses règles destinées à encadrer l'utilisation des terres et des ressources pour favoriser la réalisation des activités traditionnelles, de subsistance et commerciales des Inuits.

Plus particulièrement, le cadre législatif applicable aux activités de chasse, de pêche et de piégeage sur le territoire du Nunavik restreint les activités d'exploitation faunique des non-autochtones. Leur droit d'accès à la ressource est limité aux terres de catégorie III et seules les espèces non réservées aux Inuits sont disponibles lorsque leurs niveaux d'exploitation garantis sont comblés. Ils ne peuvent pas y piéger et les possibilités d'y exploiter la faune à des fins commerciales sont limitées, car la CBJNQ donne préséance aux Inuits dans le développement de la chasse et de la pêche commerciales et des pourvoiries. Ces restrictions favorisent l'exercice du droit d'exploitation et le développement économique des Inuits et elles réduisent les possibilités de conflits entre les usagers autochtones et non-autochtones sur les ressources fauniques et les territoires exploités. Par ailleurs, ce cadre législatif demeure applicable aux Inuits, sur toute catégorie de terre, dans la mesure où les règles adoptées ne portent pas atteinte à leurs droits ou si elles peuvent se justifier pour des raisons de conservation des ressources fauniques ou de sécurité publique. L'élaboration de ces lois ne relève pas des autorités inuites, mais le Comité conjoint, organisme de cogestion créé par la CBJNQ, doit néanmoins être consulté avant leur adoption.

Le second cadre législatif examiné est celui qui a été adopté pour assurer la conservation des espèces fauniques et la création d'aires protégées. Il s'applique lui aussi de manière différente suivant qu'il s'agit ou non de bénéficiaires de la CBJNQ. Quant à la disponibilité de la ressource, la priorité d'usage est accordée aux activités traditionnelles des Autochtones. Ainsi, les Inuits sont les derniers usagers des espèces fauniques protégées. Les activités de chasse et de pêche sportives seront réduites et supprimées

avant de réduire les niveaux d'exploitation garantis aux Inuits. En matière d'accès aux territoires, les régimes juridiques d'aires protégées interdisent les activités de chasse des non-autochtones dans les parcs, les résidences d'espèces en péril et les refuges d'oiseaux migrateurs, alors que d'autres régimes organisent des territoires pour promouvoir l'exploitation de la faune : c'est le cas des zones marines protégées, des réserves et des refuges établis par la province. Les Inuits sont peu touchés par la création de parcs et d'autres aires protégées, à l'exception des « sanctuaires fauniques » ; ils peuvent continuer à y exercer leur droit d'exploitation faunique. Aussi, la création de parcs au Nunavik sur les terres de catégorie III favorise la protection des activités traditionnelles des Inuits. Pour ce qui est du réseau d'aires protégées destiné à l'exploitation sportive de la faune, la CBJNQ privilégie l'exploitation des pourvoiries par les Inuits. Le Nunavik ne compte jusqu'à maintenant aucun territoire organisé en ZEC, réserve, refuge ou habitat faunique qui autorise la chasse ou la pêche sportives. Toutefois, la décision de créer ou non ces zones au Nunavik ne relève pas des autorités inuites, bien que les Inuits aient le droit d'être consultés par le Comité conjoint.

Dans l'ensemble, le régime de chasse, de pêche et de piégeage de la CBJNQ protège de manière juridique les activités traditionnelles, de subsistance et de développement économique des Inuits par rapport aux autres usagers des ressources du territoire. Notre lecture rend compte de la capacité du système juridique de protéger les droits des Autochtones tout en cherchant à maintenir l'équilibre avec la conservation des espèces et les activités des autres usagers. Cependant, elle demeure incomplète et l'encadrement juridique inachevé. Il faut encore que le régime de la CBJNQ et les lois fédérales et provinciales soient mises en œuvre au Nunavik. Jusqu'à maintenant, le cadre législatif applicable à l'exploitation et à la protection de la faune du Nunavik n'a pas fait l'objet de débat judiciaire ni de poursuites pour des contraventions à ces termes. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de conflits de mise en œuvre. Des décisions judiciaires examinant les droits d'autres peuples autochtones illustrent que des règles de droit d'application générale soulèvent des débats juridiques quand elles sont appliquées aux Autochtones ; les solutions dégagées sont pertinentes relativement à l'analyse de la CBJNQ.

Au Nunavik, les litiges en matière de conservation et de gestion de la faune se sont surtout réglés au niveau politique, avec la signature de conventions complémentaires (pourvoiries et chasse commerciale), et au niveau administratif, avec le recours à des plans de gestion de certaines espèces menacées (bélugas et ours polaires) et la mise sur pied du Forum fédéral de mise en œuvre de la CBJNQ pour régler les difficultés d'applica-

tion de cette dernière. Depuis, la Commission sur le Nunavik a recommandé la création d'un gouvernement au Nunavik et les gouvernements du Québec, du Canada et la Société Makivik ont entrepris officiellement de négocier une nouvelle forme de gouvernement pour la région[269]. À l'évidence, l'élaboration du cadre juridique de la conservation et de la gestion des ressources fauniques du Nunavik continue de se construire.

269. *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, Rapport de la commission du Nunavik, mars 2001 ; *Entente cadre de négociation sur la fusion de certaines institutions et la création d'une nouvelle forme de gouvernement au Nunavik*, 26 juin 2003.