



UN OCÉAN DE POSSIBILITÉS :

Cogestion des zones de protection marine
au Canada





KRIS KRUG

SOMMAIRE

Les peuples autochtones gèrent les territoires marins selon leurs propres traditions juridiques depuis des temps immémoriaux. Cependant, la plupart des régimes juridiques autochtones n'ont pas été reconnus ou maintenus dans la gestion des zones de protection marine (ZPM) au Canada. L'actuel gouvernement du Canada s'est engagé à « renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones pour qu'elle soit fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat »¹. Des mécanismes de cogestion dans les ZPM représentent une façon de créer une véritable relation de nation à nation ou entre les Inuits et la Couronne, car ils permettent de créer un espace propice à une saine interaction entre les lois canadiennes et les lois autochtones. Étant donné l'engagement réitéré par le gouvernement du Canada de protéger au moins 10 % des océans du Canada d'ici 2020, il se présente une occasion unique de mettre en œuvre des mécanismes de cogestion au sein de nouvelles ZPM et de ZPM établies. La cogestion de ZPM n'est pas un nouveau concept et il existe des modèles canadiens et internationaux à partir desquels des apprentissages peuvent être tirés. En vertu de la *Loi sur les océans*, bien que les traditions juridiques et les droits de gouvernance des peuples autochtones n'y soient pas explicitement reconnus, il n'existe aucun obstacle juridique à l'établissement de mécanismes de cogestion dans les ZPM. Les ZPM du mont sous-marin Bowie et de Tarium Niriyutait en sont la preuve. Il y a néanmoins moyen d'améliorer la *Loi sur les océans* afin d'y reconnaître explicitement le rôle unique des peuples autochtones dans la gestion de ZPM.

Objectif : L'objectif de ce document d'information est de susciter une discussion sur la cogestion de ZPM entre les nations autochtones et le gouvernement du Canada².

PAYSAGE JURIDIQUE ET POLITIQUE : UN OCÉAN DE POSSIBILITÉS EN MATIÈRE DE COGESTION

La cogestion comme un pas vers le respect d'engagements

Les peuples autochtones gèrent les territoires marins selon leurs propres traditions juridiques depuis des temps immémoriaux. Ces régimes juridiques [autochtones] ont été profondément marqués par le colonialisme. Pensons aux pensionnats indiens, à la dépossession de territoires et à l'interdiction explicite de la pratique du droit autochtone (c.-à-d. l'interdiction du potlach)³. Au cours des dernières années, plusieurs nations autochtones ont priorisé la reconstruction et la revitalisation de leur régime juridique pour que ce dernier puisse éclairer la prise de décisions à l'intérieur de zones protégées⁴.

Des mécanismes de cogestion dans les aires protégées représentent un moyen pour le gouvernement du Canada de respecter son engagement en matière du maintien des régimes juridiques autochtones. Cet engagement a été le plus récemment articulé dans l'appel lancé par la Commission de vérité et réconciliation de « concilier les affaires constitutionnelles et juridiques des peuples autochtones et de l'État [...], ce qui englobe la reconnaissance des lois et des traditions juridiques autochtones et leur intégration [...] »⁵.

En mars 2017, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, dans son rapport intitulé *Agir dès aujourd'hui : établir des aires protégées pour l'avenir du Canada*, a recommandé au gouvernement fédéral de « mettre en œuvre et respecter des ententes de cogestion avec les partenaires autochtones pour les aires protégées fédérales sur les territoires traditionnels autochtones »⁶.

Le gouvernement du Canada comptabilise les aires protégées cogérées dans ses cibles relatives aux aires protégées. En 2015, il a commencé à catégoriser les aires protégées selon les catégories de gestion de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)⁷. La gouvernance partagée, c'est-à-dire lorsque « les partenaires se partagent l'autorité en prenant des décisions collectivement, telles qu'à travers l'établissement de comité de gouvernance ou d'autres mécanismes coopératifs ou de cogestion »⁸, est l'une de quatre formes de gouvernance d'aires protégées reconnues par l'UICN et le gouvernement du Canada.

La cogestion comme impératif constitutionnel

Selon la manière dont ils sont organisés, les mécanismes de cogestion peuvent aider la Couronne à s'acquitter de ses obligations constitutionnelles à l'égard des peuples autochtones. En reconnaissant pour une première fois le titre autochtone dans *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, la Cour suprême du Canada a affirmé que :

« [...] le titre ancestral confère au groupe qui le détient le droit exclusif de déterminer l'utilisation qu'il est fait des terres et le droit de bénéficier des avantages que procure cette utilisation [...] »¹⁰ (italique ajouté)

De nombreuses nations autochtones ont des revendications relatives aux titres de territoires marins et affirment qu'elles ont un droit décisionnel exclusif sur leurs territoires. De plus, nombre de nations font valoir qu'ils ont des droits de récolte issus de traités ou autrement sur leurs territoires marins ou encore de tels droits ont été reconnus. Des mécanismes de cogestion à l'intérieur de ZPM pourraient donc faciliter l'acquittement d'obligations constitutionnelles ainsi que favoriser la réconciliation en maintenant les traditions juridiques autochtones et en permettant des interactions respectueuses entre deux régimes juridiques. Pour citer le professeur de droit Benjamin Ralston : [TRADUCTION] « Le Canada se voit peut-être offrir l'occasion unique de donner le ton à une réconciliation qui permettrait aux Autochtones de gérer l'eau. »¹³

Zones autochtones protégées et leurs rapports à la cogestion

La gouvernance autochtone des territoires marins est inhérente et existe indépendamment des aires protégées fédérales. Pour citer le chef Steven Nitah : « En raison de leur attachement à la terre et de leur dépendance envers elle, les Autochtones établissent leurs propres aires protégées depuis des millénaires. »¹⁴ Au cours des trois dernières décennies, des nations autochtones ont déclaré leurs propres aires protégées afin de préserver des zones spéciales menacées par le développement. Par exemple, en 1984, la Première nation Tla-o-qui-aht a désigné un parc tribal sur ce qu'on appelle l'île Meares pour protéger la région contre les coupes à blanc¹⁵ et a depuis désigné plusieurs autres parcs tribaux sur son territoire. La Nation haïda a déclaré le site du patrimoine haïda¹⁶, qui est devenu plus tard la réserve de parc national et la réserve nationale d'aire marine de conservation Gwaii Haanas. Sur des terres visées par un traité, la Première nation de Doig River a désigné un parc tribal nommé K'ih tsaa?dze pour protéger le reste de son territoire contre le développement pétrolier et gazier¹⁷.

Les aires protégées désignées par les Autochtones portent une diversité de noms : parcs tribaux, aires conservées par des communautés autochtones (ACCA), zones maritimes gérées localement, etc. L'expression « zone autochtone protégée » ou ZAP, empruntée de l'Australie¹⁸, a été débattue par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable¹⁹ et, dans son rapport final sur le Modèle de leadership partagé dans l'Arctique, Mary Simon, représentante spéciale du premier ministre, recommandait que le Canada joue un rôle de chef de file en concevant une nouvelle disposition législative en matière de désignation de ZAP.

Les discussions avec les peuples autochtones devront être poursuivies afin d'explorer la possibilité d'appliquer le concept des ZAP aux milieux marins. Il faudra notamment déterminer ce que le concept pourrait ajouter au contexte canadien, en quoi la reconnaissance de ZAP bénéficierait aux nations autochtones et comment des ZAP pourraient contribuer à l'atteinte des objectifs en matière de conservation des milieux marins.

LES ROUAGES DE LA COGESTION

La cogestion est un sujet complexe à plusieurs volets, et il n'existe aucune définition unique de ce qu'est la cogestion. Des termes connexes sont parfois utilisés pour décrire les ententes de gestion partagée entre des peuples autochtones et les différents ordres de gouvernement (provincial et fédéral) et/ou des organismes gouvernementaux : prise de décision conjointe ou partagée, gouvernance collaborative et gestion conjointe²⁰. Le présent document d'information utilise le terme cogestion pour décrire une relation de nation à nation, entre les Inuits et la Couronne, dans laquelle le pouvoir est partagé au moins également entre les gouvernements autochtones et canadiens. Idéalement, ce partage de pouvoir est enraciné dans des lois à la fois canadiennes et autochtones²¹.



Chaque modèle de cogestion est unique. Le présent document ne vise pas à donner une orientation unique aux éléments de gouvernance devant être pris en compte au moment de concevoir une structure de cogestion appropriée. Plutôt, les exemples présentés ci-dessous servent à illustrer le large éventail de modèles actuellement utilisés au Canada et à l'étranger et à faire valoir certains éléments à envisager au moment de concevoir un mécanisme de cogestion. Mentionnons les éléments suivants entre autres :

- Pouvoir décisionnel et lois
- Mandat
- Étendue géographique
- Adhésion
- Processus décisionnel
- Résolution de conflits
- Science et connaissances autochtones
- Surveillance et contrôle
- Autres organismes/intervenants gouvernementaux
- Gestion adaptative
- Participation du public
- Financement

Surveillance et contrôle : programmes de gardiens autochtones

Les peuples autochtones sont souvent les premiers à observer les changements sur leurs territoires et des initiatives dirigées par des Autochtones, qu'on appelle souvent des programmes de gardiens autochtones, représentent une option pour assurer la surveillance et la gestion adaptative que requièrent les aires protégées. Habilier des gardiens autochtones pour leur permettre d'assurer une surveillance conséquente et efficace sur leur territoire peut faire en sorte que des données pertinentes et actualisées soient accessibles aux organismes de cogestion ou à d'autres décideurs. Outre la valeur pratique des initiatives de gardiens autochtones, l'impératif constitutionnel de reconnaître le titre et les droits autochtones exige de plus en plus que les peuples autochtones jouent un rôle accru dans la gestion, le maintien et l'application du droit autochtone sur leurs territoires ancestraux²².

Récemment, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a recommandé que le gouvernement fédéral « établisse un programme national de gardiens autochtones, ceux-ci agissant en intendants communautaires des terres et des eaux et gérant ces terres et ces eaux en recourant aux traditions culturelles et aux outils de conservation modernes. »²³ L'Indigenous Leadership Initiative a reçu une enveloppe financière de 25 millions de dollars du gouvernement fédéral pour entreprendre le travail de création d'un réseau national de programmes de gardiens autochtones²⁴.

Des programmes de gardiens autochtones devraient être envisagés parmi les moyens pris pour assurer la surveillance et le contrôle au sein de ZPM cogérées.



604-250

EXEMPLES DE COGESTION DANS LES ESPACES MARINS

Des modèles existants d'organismes de cogestion dans des ZPM donnent des leçons qui peuvent façonner l'aménagement futur de ZPM au Canada. Les exemples présentés ci-dessous contribuent grandement à l'établissement des relations de nation à nation ou entre les Inuits et la Couronne, où le pouvoir est partagé au moins également entre les gouvernements autochtones et les gouvernements de la Couronne et enraciné à la fois dans les lois autochtones et les lois de la Couronne. Ils représentent un petit échantillon du large éventail de mécanismes de cogestion en place sur la planète²⁵.

Gwaii Haanas – le Conseil de gestion de l'archipel

Le Conseil de gestion de l'archipel (CGA) est un exemple unique de cogestion des zones terrestres et maritimes de Gwaii Haanas entre la Nation haïda et le gouvernement du Canada. Gwaii Haanas a été initialement désigné site du patrimoine haïda par la Nation haïda en 1985. Par la suite, en 1988, le Canada l'a désigné réserve de parc national, puis, en 2010, réserve d'aire marine nationale de conservation (RAMNC). Le CGA tire son autorité de l'Entente Gwaii Haanas (EGH) intervenue entre le gouvernement du Canada et la Nation haïda en 1993²⁶.

Le CGA est un exemple révélateur en matière de cogestion d'aires protégées ici au Canada. Il s'agit d'un modèle de partage égal des pouvoirs entre la Nation haïda et le Canada. Un élément unique de ce modèle est le traitement qu'il fait de points de vue divergents sur les questions de souveraineté, de titre et de propriété²⁷. En vertu de l'EGH, la compétence sur l'archipel est ultimement partagée entre la Nation haïda et le gouvernement du Canada. Comme la Cour fédérale l'a noté : « L'entente Gwaii Haanas de 1993 reconnaît les revendications de souveraineté, de titre et de droit de propriété du gouvernement du Canada et de la Nation haïda relativement à Gwaii Haanas, y compris les terres et les eaux. »²⁸ L'Entente ne résout toutefois pas le fond du différend. Plutôt, les parties acceptent de mettre leurs divergences de côté et d'axer leurs efforts sur une gestion constructive et collaborative de l'archipel pour en assurer la jouissance et la protection²⁹. Ce modèle permet aux parties de « s'entendre à ne pas s'entendre » sur le fond des différends quant à la propriété et de se concentrer sur une cogestion efficace de la zone.

Le CGA est également remarquable en ce qu'il reconnaît et maintient le droit des Haïdas et permet une saine interaction entre ce droit et les lois canadiennes. Par exemple, le Service canadien des parcs est autorisé à appliquer les règlements pris en vertu de la Loi sur les parcs nationaux pendant que le Conseil de la Nation haïda conserve le droit d'appliquer ses propres lois³⁰.

Comités de gestion conjointe (CGC) des aires protégées du Nunavut d'Environnement et Changement climatique Canada

Au Nunavut, la cogestion des aires protégées d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) est établie en vertu de l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuits (ERAI) qui couvre cinq réserves nationales de faune (RNF) et huit sanctuaires d'oiseaux migrateurs (SOM)³¹. En vertu de l'ERAI, le gouvernement du Canada et les Inuits de la région du Nunavut s'engagent à assurer : i) une cogestion efficace des RNF et des SOM par les Inuits et le Service canadien de la faune conformément à l'*Accord sur le Nunavut*; (ii) la prise de décisions éclairée et influencée par l'*Inuit Qaujimagatuqangit*; et (iii) une participation locale des Inuits à la planification et à la gestion de zones protégées³². Un Comité de gestion conjointe (CGC) a été mis sur pied pour chaque RNF et SOM dans le respect de ces engagements.

Les réserves nationales de faune Ninginganiq, Akpait et Qaqulluit, au Nunavut, font l'objet d'une cogestion entre ECCC et les Inuits grâce à des CGC. Par exemple, la réserve nationale de faune Ninginganiq, établie en 2010, représente une importante aire d'alimentation estivale pour des baleines boréales, d'autres mammifères marins ainsi que des oiseaux marins. La RNF, située sur la côte nord-est de l'île de Baffin, a une superficie de plus de 3 360 kilomètres carrés, ce qui en fait la plus grande RNF au Canada³³. La RNF Ninginganiq est cogérée par le Service canadien de la faune d'Environnement et Changement climatique Canada et le Comité de gestion conjointe de Ninginganiq de la réserve de Clyde River au Nunavut. Le CGC est responsable de



TIM NUTT

la préparation d'un plan de gestion et du déroulement des activités quotidiennes. De plus, il conseille le ministre en toutes matières relatives à la planification et à la gestion de la RNF Ninginganiq³⁴. Les CGC servent de modèles d'une gestion partagée des activités quotidiennes dans des zones protégées.

La *Te Urewera Act* de la Nouvelle-Zélande

En Nouvelle-Zélande, une notion juridique novatrice pour la conception de zones protégées a émergé au cours de la dernière décennie. En 2014, *Te Urewera* – désigné parc national depuis 1954 – s'est vu accorder sa propre personnalité juridique avec l'adoption de la *Te Urewera Act*³⁵. De citer la juriste Māori Jacinta Ruru : [TRADUCTION] « Il ne fait aucun doute que la *Te Urewera Act* est révolutionnaire sur le plan juridique ici à Aotearoa, en Nouvelle-Zélande, de même qu'à l'échelle mondiale. »³⁶

En plus de notions novatrices en matière de personnalité juridique, la *Te Urewera Act* offre des leçons sur le plan de la cogestion qui peuvent être appliquées aux ZPM ici au Canada. Les décisions concernant la gestion sont prises par le Conseil du *Te Urewera*, qui agit [TRADUCTION] « au nom et pour le compte du *Te Urewera* »³⁷. Alors que le conseil comptait des nombres égaux de membres des tribus de Tūhoe et de représentants de la Couronne, le ratio de membres des tribus de Tūhoe augmentera au fil du temps et le Conseil a pour mandat de refléter les valeurs et les lois des Māori³⁸.

Avec l'adoption de la *Te Urewera Act*, le gouvernement néo-zélandais a reconnu officiellement les lois et les régimes de gouvernance des Māori, comme l'a déclaré le ministre de la Conservation, l'honorable D^r Nick Smith :

[TRADUCTION] « Il a fallu beaucoup d'effort pour que la Nouvelle-Zélande, les iwis et le parlement s'habituent à l'idée que les Māoris sont parfaitement aptes à conserver les trésors de la Nouvelle-Zélande au moins aussi efficacement que les Pākehās et les services de l'État [...] »³⁹

De plus, la *Te Urewera Act* se démarque sur le plan du traitement qu'elle réserve aux différends sous-jacents relatifs au titre des zones protégées. Le titre sous-jacent du Te Urewera avait été revendiqué par les Tūhoes ainsi que par le gouvernement néo-zélandais⁴⁰. En accordant une personnalité juridique à la région, Te Urewera est jadis son propre propriétaire, ce qui neutralise tout différend quant au titre.

Un océan de possibilités : le potentiel de la *Loi sur les océans* en matière de cogestion de zones de protection marine

Entre autres exigences, la *Loi sur les océans* exige que des plans de gestion intégrée soient élaborés et mis en œuvre pour des zones marines et côtières « en collaboration avec d'autres ministres et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations autochtones, les collectivités côtières et les autres personnes de droit public et de droit privé intéressées, y compris celles constituées dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales [...] »⁴¹

Bien que le présent document porte sur la cogestion de ZPM fédérales, la cogestion est également une caractéristique cruciale de tout plan de gestion intégrée. Le Marine Planning Partnership conclu entre 17 Premières nations et le gouvernement de la Colombie-Britannique est un exemple de cogestion de zones marines qui mérite d'être reconnu à plus grande échelle⁴².



Mont sous-marin Bowie (Sgaan Kinghlas) : étude de cas

La ZPM du mont sous-marin Bowie a été établie pour protéger le volcan sous-marin Sgaan Kinghlas, qui signifie « être surnaturel au regard tourné vers l'extérieur » en langue haïda. La ZPM est gérée par le Conseil de gestion pour le mont sous-marin Bowie (CGMSMB), auquel siègent deux représentants du gouvernement du Canada et deux représentants du Conseil de la Nation haïda (CNH)⁴³. Le CGMSMB a été mis sur pied par un protocole d'entente (PE) entre le gouvernement du Canada et le Conseil de la Nation haïda⁴⁴. Le PE « confirme l'engagement de faciliter la gestion coopérative et la planification de la ZPM en plus d'illustrer l'objectif commun du MPO et du CHN [sic] de protéger et de conserver le mont sous-marin Bowie pour les générations actuelles et futures »⁴⁵. Les conseils prodigués par le CGMSMB sont pris en compte par le ministre et le CNH lorsqu'ils doivent prendre des décisions « concernant la zone de protection »⁴⁶. Le CGMSMB est un exemple notable de cogestion au sein d'une ZPM désignée en vertu de la *Loi sur les océans*. Cependant, il n'est pas sans connaître des difficultés. Par exemple, dix ans après la désignation de la ZPM du mont sous-marin Bowie, le libellé définitif du plan de gestion fait encore l'objet de négociations.

Loi sur les océans et cogestion des ZPM

La *Loi sur les océans* ne renferme aucune disposition qui reconnaît explicitement le rôle des nations autochtones en matière de gestion de ZPM ou encore les droits inhérents des peuples autochtones dans les espaces marins⁴⁷.

Rien dans la *Loi sur les océans* n'empêche le gouvernement fédéral de conclure des ententes de cogestion avec des nations autochtones. La ZPM du mont sous-marin Bowie, ou Sgaan Kinghlas en langue haïda, est un exemple d'une ZPM désignée en vertu de la *Loi sur les océans* qui est cogérée par la Nation haïda et le gouvernement du Canada. La ZPM de Tarium Nirytutait est un autre exemple d'une gestion partagée entre le MPO et les Inuvialuits⁴⁸. Ces ZPM illustrent que, lorsque le gouvernement du Canada s'engage à partager le pouvoir décisionnel, la *Loi sur les océans* n'empêche en rien la cogestion à l'intérieur d'une ZPM. En un sens, lorsqu'il est question de cogestion de ZPM, « quand on veut, on peut ».

En vertu de la *Loi sur les océans*, un mécanisme de gestion peut prendre la forme d'un accord, d'un organisme de gestion ou d'un règlement. En vertu de la Loi, le ministre « peut conclure des accords avec d'autres ministres ou toute personne de droit public ou de droit privé »⁴⁹. Cela pourrait inclure la conclusion d'ententes avec des nations autochtones visant à mettre sur pied des organismes de cogestion à l'intérieur de ZPM. Le PE intervenu entre le Conseil de la Nation haïda et le gouvernement du Canada concernant le mont sous-marin Bowie (Sgaan Kinghlas) est un exemple de la mise sur pied d'un organisme de cogestion. De plus, la Loi autorise le ministre à constituer des organismes de consultation

ou de gestion regroupant un large éventail de représentants aux fins de mettre en œuvre des plans de gestion⁵⁰. Cette disposition permet la mise sur pied d'organismes de gestion incluant des représentants de nations autochtones. Enfin, il est également possible de mettre sur pied des organismes de cogestion directement dans le règlement établissant une ZPM. Sur recommandation du ministre, le Cabinet a l'autorité de désigner des ZPM par voie réglementaire et de prescrire des mesures qui sont conformes à l'objectif visé par une ZPM ainsi désignée⁵¹.

En bref, rien dans la *Loi sur les océans* n'empêche le gouvernement du Canada de conclure une entente de cogestion avec des nations autochtones au sein de ZPM. Cela étant dit, il n'existe aucune ligne directrice en cette matière. Comme le conclut Mary Simon dans son récent rapport sur les zones autochtones protégées dans les milieux marins de l'Arctique :

« La conclusion d'accords novateurs pour la réserve de parc national Gwaii Haanas confirme que les collectivités autochtones et le gouvernement peuvent sortir du cadre des dispositions des lois applicables et avoir recours aux ententes ou aux traités pour adopter des concepts comme la désignation mutuelle et réciproque des aires protégées, la responsabilité partagée en matière de gestion des aires protégées et les ententes sur les avantages. Toutefois, *il y a une certaine valeur associée au fait de reconnaître explicitement ces idées et ces mandats dans les lois. La reconnaissance explicite permet de fournir des directives stratégiques et budgétaires claires aux responsables ministériels ainsi que d'appuyer et de célébrer la participation des Autochtones, et ce, au plus haut niveau juridique.* »⁵² (italique ajouté)

Conclusion et recommandation

En Nouvelle-Zélande, le ministère de l'Environnement propose une nouvelle loi sur les zones de protection marine dans l'optique de regrouper et d'améliorer les outils législatifs existants applicables aux ZPM. Un des problèmes de l'actuelle loi est qu'elle [TRADUCTION] « fournit peu de mécanismes pour permettre aux iwis/Māoris de participer à la prise de décisions »⁵³. Par conséquent, un « objectif important » de la loi proposée est de [TRADUCTION] « reconnaître le Traité de Waitangi de façon appropriée et de renforcer la participation des iwis/Māoris à tous les stades du processus de protection de zones marines »⁵⁴. Cette nouvelle loi tiendra aussi compte de la *NZ Marine Coastal Area (Takutai Moana) Act* de 2011, laquelle renferme une section sur les droits coutumiers protégés et le titre maritime coutumier. Nous aurions intérêt à porter attention au déroulement de ce processus, car il offrira des leçons pouvant éclairer le contexte canadien.

Ici au Canada, nous faisons face à des défis similaires en ce qui concerne la législation en place applicable aux ZPM. La *Loi sur les océans* ne reconnaît aucunement le rôle unique que les nations autochtones doivent jouer dans l'établissement et la gestion

de ZPM. À la lumière des engagements réitérés par le gouvernement du Canada de renouveler des relations de nation à nation et entre les Inuits et la Couronne, de maintenir les traditions juridiques des Autochtones et d'aménager de nouvelles ZPM, nous avons une occasion unique de créer des mécanismes de cogestion innovateurs à l'intérieur de nouvelles ZPM et de ZPM établies. Bien que tout cela soit possible en vertu de l'actuelle *Loi sur les océans*, il y a de la valeur à reconnaître explicitement dans la législation les droits autochtones en matière de milieux marins.

En collaboration avec des nations autochtones d'un bout à l'autre du Canada, réformer la *Loi sur les océans* devrait se solder par une plus grande considération de modèles de cogestion à l'intérieur des ZPM. Il faudrait apporter des modifications législatives concernant expressément le processus de désignation de ZPM, les principes directeurs de la cogestion, la surveillance et le contrôle, et ce, en collaboration avec les nations autochtones. En réformant sa *Loi sur les océans*, le Canada a la possibilité de devenir un chef de file mondial de la reconnaissance et la mise en œuvre d'une cogestion efficace des ZPM dans la loi.

Georgia Lloyd-Smith, avocate interne
West Coast Environmental Law

Pour plus d'information :
Georgia_Lloyd-Smith@wcel.org



NOTES DE FIN DE TEXTE

- ¹ 15 novembre 2015. Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne. En ligne : <http://pm.gc.ca/fr/lettre-de-mandat-du-ministre-des-peches-des-oceans-et-de-la-garde-cotiere-canadienne>
- ² Mille fois merci à Karla Letto, à Ben Ralston, à Linda Nowlan et à Jessica Clogg pour leurs commentaires sur ce document d'information.
- ³ Napoleon, Val. 2007. National Centre for First Nations Governance. *Thinking About Indigenous Legal Orders*. En ligne : http://fngovernance.org/ncfng_research/val_napoleon.pdf
- ⁴ Voir, par exemple, les travaux de l'Indigenous Law Research Unit ainsi que le projet « Revitalizing Indigenous Laws for Land, Air and Water » de West Coast Environmental Law. En ligne : <http://www.uvic.ca/law/about/indigenous/indigenoulawresearchunit/> et <http://www.wcel.org/our-work/relaw-revitalizing-indigenous-law-land-air-and-water>
- ⁵ Commission de vérité et réconciliation. Appel à l'action 45(iv).
- ⁶ Comité permanent de l'environnement et du développement durable. *Agir dès aujourd'hui : établir des aires protégées pour l'avenir du Canada*. En ligne : <http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/ENVI/rapport-5>
- ⁷ Environnement et Changement climatique Canada. 2016. *Rapport sur la situation des aires protégées du Canada : 2012-2015*. En ligne : <https://www.ec.gc.ca/ap-pa/EFA5678C-203C-42E1-994B-D2DE0F991E18/Rapport%20sur%20la%20situation%20des%20aires%20prot%20g%20E9es%20du%20Canada%202012-2015.pdf>
- ⁸ Environnement et Changement climatique Canada. 2016. *Rapport sur la situation des aires protégées du Canada : 2012-2015*. p. 14. En ligne : <https://www.ec.gc.ca/ap-pa/EFA5678C-203C-42E1-994B-D2DE0F991E18/Rapport%20sur%20la%20situation%20des%20aires%20prot%20g%20E9es%20du%20Canada%202012-2015.pdf>
- ⁹ Pour en savoir plus sur les éléments clés d'une cogestion efficace, voir Clogg, Jessica et coll. Juin 2017. *Paddling Together: Co-Governance Models for Regional Cumulative Effects Management*. Vancouver, West Coast Environmental Law Research Foundation.
- ¹⁰ *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*. [2014] 2 RCS 257, para. 88.
- ¹¹ Par exemple, dans une revendication déposée en 2002, la Nation haïda affirme avoir des droits et le titre autochtones sur [TRADUCTION] « la terre, les eaux intérieures, le fond marin, les eaux pélagiques, l'espace aérien et tout ce qui se trouve à la surface ou à l'intérieur de Haida Gwaii ». Déclaration du Conseil de la Nation haïda, action n° L020662, Registre de Vancouver.
- ¹² Voir, par exemple : *R. c. Marshall* [1999] 3 RC.S. 456; *R. c. Gladstone* [1996] 2 RCS 723; *Ahousaht Indian Band v. Canada (Attorney General)* [2013] BCCA 300.
- ¹³ Ralston, Benjamin. Décembre 2017. « Aboriginal Title to Submerged Lands in Canada: Will Tsilhqot'in Sink or Float? » dans *Indigenous Law Bulletin* 8:27.
- ¹⁴ Comité permanent de l'environnement et du développement durable. *Agir dès aujourd'hui : établir des aires protégées pour l'avenir du Canada*. p. 63.
- ¹⁵ Eli, Enns. Automne 2014. « Tla-o-qui-aht Tribal Parks: A Different Conception of Humanity » dans *Living in the Anthropocene*. Smithsonian Institution.
- ¹⁶ Parcs Canada. « Histoire de la création de Gwaii Haanas ». En ligne : <https://www.pc.gc.ca/fr/pn-np/bc/gwaiihaanas/info/index/plans/plans-3>
- ¹⁷ Rana Law. « K'ih tsaadze Tribal Park ». En ligne : <http://www.ranalaw.com/kih-tsaadze-tribal-park/>
- ¹⁸ Pour une description des ZAP en Australie, voir : Smyth, Dermot et Hanna Jaireth. 2012. « Shared governance of protected areas: recent developments » dans *National Environmental Law Review* 2012:2, p. 55-63. [TRADUCTION] « Les ZAP sont planifiées et déclarées volontairement (ou dédiées) comme des zones protégées gérées par les peuples indigènes eux-mêmes. Le programme des ZAP est une initiative du gouvernement australien qui vise à soutenir ces activités et qui reconnaît officiellement que les ZAP font partie du Système national de zones protégées, mais les ZAP ne sont pas pour autant des zones protégées désignées par le gouvernement. »
- Voir aussi : Rose, Bruce. *Indigenous Protected Areas – innovation beyond the boundaries*. En ligne : http://www.nature.org/cs/groups/webcontent/@web/@australia/documents/document/prd_062372.pdf
- ¹⁹ Comité permanent de l'environnement et du développement durable. *Agir dès aujourd'hui : établir des aires protégées pour l'avenir du Canada*. p. 63. Les aires protégées autochtones (APA) sont « déclarées par un peuple autochtone conformément aux pouvoirs qui lui sont inhérents. » Indigenous Leadership Initiative. 28 septembre 2016. *Indigenous Protected Areas: Recognizing Indigenous Stewardship in Canada*, p. 3.
- ²⁰ Le sens à donner à chacun de ces termes fait l'objet de nombreux débats. Voir, par exemple : Assemblée des Premières Nations. *Co-Management Discussion Paper*. En ligne : http://www.afn.ca/uploads/files/env/comanagement_paper.pdf
- [TRADUCTION] « La confusion au sujet de la cogestion a donné lieu à un mépris généralisé des activités visant à établir une définition universitaire du terme. Des Premières nations ont exprimé une nette préférence pour s'éloigner de la cogestion et s'approcher d'activités de mise en œuvre technique centrées sur une compréhension de la "gestion conjointe". »
- ²¹ *Paddling Together*, supra.
- ²² *Paddling Together*, supra.
- ²³ Comité permanent de l'environnement et du développement durable. *Agir dès aujourd'hui : établir des aires protégées pour l'avenir du Canada*. Recommandation 20.
- ²⁴ Indigenous Leadership Initiative. 22 mars 2017. « National Indigenous Guardians Network Receives Funding In Federal Budget ». En ligne : <http://www.ilinationhood.ca/2017/03/22/release-federal-budget-indigenous-guardians/>
- ²⁵ Ces exemples ont été choisis notamment parce qu'ils seront discutés dans le cadre de l'atelier sur la *Loi sur les océans*.
- ²⁶ Entente Gwaii Haanas. 1993.
- ²⁷ Gouvernement du Canada. « Conseil de gestion de l'archipel ». En ligne : <https://www.pc.gc.ca/fr/pn-np/bc/gwaiihaanas/info/index/plans/plans-1>
- ²⁸ *Nation Haïda c. Canada (Pêches et Océans)* [2015] CF 290. para. 14.
- ²⁹ Entente Gwaii Haanas. 1993. Article 1.3 : « Nonobstant les divergences de points de vue susmentionnées et sans préjudice à l'égard de celles-ci, et reconnaissant la convergence des points de vue en ce qui touche les objectifs de gérance, de protection et de jouissance de l'archipel, les parties conviennent de participer d'une manière constructive, et concertée à la planification, au fonctionnement [sic!] et à la gestion de l'archipel, tel que décrit ci-dessous. »
- ³⁰ Hawkes, Suzanne. 1996. *Gwaii Haanas Agreement: from Conflict to Cooperation*. En ligne : www.thefreelibrary.com/Gwaii+Haanas+Agreement%3A+from+conflict+to+cooperation.-a030375699
- ³¹ *Entente 2016-2023 sur les répercussions et les avantages pour les Inuits pour les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrants dans la région du Nunavut*. En ligne : http://www.tunnngavik.com/files/2017/05/6980_EC_IIBA_EN_F_av-4.pdf
- ³² *Entente 2016-2023 sur les répercussions et les avantages pour les Inuits pour les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrants dans la région du Nunavut*, art. 3.1.1.

- ³³ Environnement et Changement climatique Canada. « Réserve nationale de faune Ninginganiq ». En ligne : <https://www.ec.gc.ca/ap-pa/default.asp?lang=Fr&n=2A61DE20-1>
- ³⁴ IIBA, art. 3.2.3.
- ³⁵ *Te Urewera Act*. 2014. La nature biculturelle du conseil de Te Urewera Board est reflétée dans le libellé inspirant du contexte de la loi, à l'article 3. En ligne : <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0051/latest/whole.html>
- ³⁶ Ruru, Jacinta. Octobre 2014. « Tūhoe-Crown settlement – Te Urewera Act 2014 » dans *Māori Law Review*. En ligne : <http://maorilawreview.co.nz/2014/10/tuhoe-crown-settlement-te-urewera-act-2014/>
- ³⁷ *Te Urewera Act*, art. 17(a).
- ³⁸ Ruru, Jacinta. Octobre 2014. « Tūhoe-Crown settlement – Te Urewera Act 2014 » dans *Māori Law Review*. En ligne : <http://maorilawreview.co.nz/2014/10/tuhoe-crown-settlement-te-urewera-act-2014/>
- ³⁹ Ruru, Jacinta. Octobre 2014. « Tūhoe-Crown settlement – Te Urewera Act 2014 » dans *Māori Law Review*. En ligne : <http://maorilawreview.co.nz/2014/10/tuhoe-crown-settlement-te-urewera-act-2014/>
- ⁴⁰ Ruru, Jacinta. Octobre 2014. « Tūhoe-Crown settlement – Te Urewera Act 2014 » dans *Māori Law Review*. En ligne : <http://maorilawreview.co.nz/2014/10/tuhoe-crown-settlement-te-urewera-act-2014/>
- ⁴¹ *Loi sur les océans*, art. 31.
- ⁴² Voir : Marine Planning Partnership. En ligne : <http://mappocean.org>. Voir aussi : Nowlan, Linda. 2016. « Brave New Wave: Marine Spatial Planning and Ocean Regulation on Canada's Pacific » dans *Journal of Environmental Law and Practice* 29, p. 151.
- ⁴³ Article 3.1 du protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et le Conseil de la Nation haïda. 18 avril 2007. En ligne : www.pac.dfo-mpo.gc.ca/oceans/protection/mpa-zpm/bowie/docs/Bowie%20MOU_Apr18_07_signed_version.pdf
- ⁴⁴ Protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et le Conseil de la Nation haïda. 18 avril 2007. En ligne : www.pac.dfo-mpo.gc.ca/oceans/protection/mpa-zpm/bowie/docs/Bowie%20MOU_Apr18_07_signed_version.pdf
- ⁴⁵ Pêches et Océans Canada. « Consultations sur la Zone de protection marine (ZPM) du mont sous-marin Bowie ». En ligne : <http://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/consultation/oceans/bowie/index-fra.html>
- ⁴⁶ Article 5.2 du protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et le Conseil de la Nation haïda. 18 avril 2007. En ligne : www.pac.dfo-mpo.gc.ca/oceans/protection/mpa-zpm/bowie/docs/Bowie%20MOU_Apr18_07_signed_version.pdf
- ⁴⁷ La *Loi sur les océans* enchâsse une clause de non-dérogation standard, à l'article 2(1).
- ⁴⁸ Plan de gestion de la zone de protection marine de Tarium Nirjutait. En ligne : http://www.beaufortseapartnership.ca/wp-content/uploads/2015/05/tnmpa-mgmt-plan_final.pdf
- ⁴⁹ *Loi sur les océans*, art. 33 (1)(b).
- ⁵⁰ *Loi sur les océans*, art. 32 (c)(i)(ii).
- ⁵¹ *Loi sur les océans*, art. 35(c).
- ⁵² Affaires autochtones et du Nord Canada. 17 février 2017. *Rapport provisoire sur le Modèle de leadership partagé dans l'Arctique*. En ligne : <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1481656672979/1485800424490#chp9>
- ⁵³ Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Zélande. 2016. *A New Marine Protected Areas Act: Consultation Document*. Wellington. p. 12.
- ⁵⁴ Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Zélande. 2016. *A New Marine Protected Areas Act: Consultation Document*. Wellington. p. 26.



**WEST COAST
ENVIRONMENTAL LAW**
200-2006 West 10th Avenue
Vancouver BC V6J 2B3
Téléphone : 604.684.7378,
Sans frais : 1.800.330.WCEL
www.wcel.org

Le défenseur juridique de l'environnement de la C.-B.
www.facebook.com/WCELaw
www.twitter.com/WCELaw
www.instagram.com/WCELaw
Soutenez notre travail :
wcel.org/donate

West Coast Environmental Law est un groupe sans but lucratif de stratèges et d'analystes du droit de l'environnement qui se dévouent à utiliser la loi pour protéger l'environnement. Nous croyons en une société équitable et durable, dans laquelle les gens sont habilités à protéger l'environnement et dans laquelle la protection de l'environnement est la loi. Depuis plus de 40 ans, nous contribuons à façonner les lois en matière de protection de l'environnement de la Colombie-Britannique et du Canada et offrons du soutien aux citoyens, aux Premières nations et aux collectivités concernant pratiquement tous les enjeux imaginables du droit de l'environnement.