

Établir les obligations du Canada envers les Inuits sur le plateau continental étendu de l'océan Arctique

Étude commandée par le sénateur Charlie Watt

Le 20 octobre 2015

Produit par
HUTCHINS LEGAL INC.
Peter W. Hutchins
Monique Caron
Bianca Suciu
Robin Campbell

Table des matières

Introduction	3
Obligations nationales et internationales du Canada, et obligations établies par traités : obligation de respecter, de protéger et de réaliser les droits des Inuits dans l'Arctique	6
A. Obligations générales du Canada envers les Inuits dans l'Arctique	7
1. Le Canada doit consulter les Inuits et obtenir leur collaboration dans le cadre du processus prévu par l'UNCLOS.....	7
2. Le Canada a le devoir d'aider à la protection du mode de vie traditionnel des Inuits de l'Arctique.....	10
3. Le Canada doit garantir aux Inuits de pouvoir profiter des ressources naturelles de leurs terres	14
4. Le Canada doit protéger les droits des Inuits à l'égard du développement durable et de la protection de l'environnement.....	16
B. Obligations du Canada en vertu de ses traités avec les Inuits.....	18
1. Le Canada doit respecter les droits issus de traités.....	19
2. Le Canada doit respecter de bonne foi les obligations qui lui échoient en vertu des traités, consulter les Inuits et prendre les mesures d'accommodement nécessaires.....	22
3. Le Canada doit mettre en œuvre le principe de cogestion et travailler en partenariat avec les Inuits	25
C. Obligations dans les zones non visées par des traités	29
D. Le régime spécial régissant 'la zone'	33
La coopération entre le Canada et les Inuits sur la scène internationale	34
Le Canada respecte-t-il ses obligations?.....	35
Conséquences du manquement du Canada à ses obligations	36
A. Capacité du Canada à régler les revendications qui se recoupent	36
B. Les différentes options auxquelles les Inuits peuvent recourir pour assurer le respect de leurs droits.....	37
1. Recours judiciaires	37
2. Recours internationaux	39
Conclusion	41

Introduction

- La présente étude examine les obligations du Canada en ce qui concerne les droits des Inuits sur leur terre natale – l’Inuit Nunangat – dans le contexte où le Canada revendiquera une partie de cette terre pour son plateau continental étendu de l’Arctique. Les droits des Inuits, ainsi que les interactions entre ces droits et les revendications des États de l’Arctique à l’égard du plateau continental de l’Arctique en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS)¹ ont été explorés dans deux études antérieures présentées au sénateur Charlie Watt². La présente étude s’inspire des deux études précédentes, mais s’attarde aux obligations du Canada quant au respect des droits inuits dans l’Arctique, à l’heure où le Canada tente d’affirmer sa souveraineté sur une vaste étendue du plancher océanique arctique.
- Le plateau continental étendu désigne une zone de plancher océanique *au-delà* du plateau continental inclus dans la zone économique exclusive de 200 milles marins d’un État, d’où l’appellation de plateau continental « étendu ». Lorsqu’un État peut établir ses droits souverains à l’égard de ce plateau étendu, il peut explorer et exploiter les ressources naturelles sur une superficie beaucoup plus importante du plancher océanique.
- Les États côtiers s’emploient activement à affirmer leurs droits à l’égard de ce qu’ils considèrent comme leur plateau continental étendu, car ils espèrent profiter des trésors de pétrole et de gaz naturel qu’ils pensent trouver en Arctique et que, en raison des changements climatiques et des avancées technologiques, ces ressources autrefois inaccessibles pourraient bientôt être bien plus faciles d’accès.

¹ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 1833, p. 3 (1994) [UNCLOS].

² Peter W. Hutchins, Monique Caron et Robin Campbell, *Les Inuits : Partenaires de traités du Canada ou agents libres? Argument en faveur d’une approche concertée entre les Inuits et le Canada face aux conflits de souveraineté dans l’Arctique* (2012), le résumé peut être consulté à l’adresse suivante : <http://liberalsenateforum.ca/wp-content/uploads/2014/02/Hutchins-Sommaire.pdf>; Hutchins Legal Inc., *Demande du Canada à la Commission des limites du plateau continental et protections juridiques pour les droits des Inuits sur l’océan Arctique* (2014), disponible à l’adresse suivante: http://liberalsenateforum.ca/wp-content/uploads/2014/07/Watt_Canadas_Claim_to_the_Continental_Shelf-2014_FR.pdf.

- Le Canada participe au mécanisme mis en place aux termes de l'UNCLOS pour la reconnaissance internationale des limites du plateau continental étendu dans l'Arctique des États concernés. Les États signataires de l'UNCLOS doivent présenter leur demande à la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies. Celle-ci examinera chacune des demandes à la lumière des cartes des fonds marins et de toute la documentation fournie par chaque État à l'appui de sa demande afin de déterminer si les limites revendiquées respectent les règles de l'UNCLOS³.
- La présente étude examine de façon particulière les obligations du Canada envers les Inuits – à la fois comme peuple autochtone⁴ de l'Arctique et comme partenaire de traité du Canada – à l'heure où le Canada s'engage dans une démarche aux termes de l'UNCLOS et prend des mesures pour affirmer sa souveraineté sur son plateau continental étendu extracôtier. L'étude se penche également sur les obligations du Canada à l'échelle nationale ainsi qu'au regard du droit international et explore différentes options pour garantir aux Inuits la protection de leurs droits à l'égard de l'océan Arctique et de ses ressources.
- De vastes portions de l'océan Arctique font partie de l'Inuit Nunangat, la terre natale inuite couvrant des régions de la Russie, des États-Unis (Alaska), du Danemark (Groenland) et du Nord canadien, de même que les eaux et les glaces arctiques comprises entre ces terres. Les Inuits ont des liens profonds avec les eaux, les glaces et les terres arctiques. Puisque, jusqu'à tout récemment, l'océan Arctique était recouvert de glace en grande partie pendant toute l'année, les Inuits en ont traditionnellement fait leur demeure, vivant sur les terres glacées et s'y déplaçant. La survie des Inuits a longtemps été tributaire de la chasse et de la pêche d'espèces vivant dans l'océan Arctique. Le lien avec les terres, les eaux, les glaces et la faune arctiques fait partie des

³ La façon précise d'établir les limites du plateau continental étendu est établie par les règles de l'UNCLOS et est expliquée dans les études antérieures commandées par le sénateur Watt. Voir : Peter W. Hutchins, Monique Caron et Robin Campbell, *Les Inuits : Partenaires de traités du Canada ou agents libres? Argument en faveur d'une approche concertée entre les Inuits et le Canada face aux conflits de souveraineté dans l'Arctique* (2012), le résumé peut être consulté à l'adresse suivante : <http://liberalsenateforum.ca/wp-content/uploads/2014/02/Hutchins-Sommaire.pdf>; Hutchins Legal Inc., *Demande du Canada à la Commission des limites du plateau continental et protections juridiques pour les droits des Inuits sur l'océan Arctique* (2014), disponible à l'adresse suivante : http://liberalsenateforum.ca/wp-content/uploads/2014/07/Watt_Canadas_Claim_to_the_Continental_Shelf-2014_FR.pdf.

⁴ Dans le présent document, les expressions « peuples autochtones » et « titre et droits ancestraux » sont interchangeables avec les expressions « titre et peuples indigènes » et « droits indigènes ». Dans la Constitution et la jurisprudence canadiennes, on parle de peuples autochtones ainsi que de titre et de droits ancestraux.

Inuits comme peuple et constitue une composante identitaire essentielle de leur société et de leur culture.

- Le droit canadien et le droit international garantissent aux Inuits des droits non seulement à l'égard des terres, des eaux et des glaces arctiques, mais également des ressources de l'océan Arctique. Le droit protège également le mode de vie traditionnel et le patrimoine culturel des Inuits. Cette protection oblige le Canada à respecter et à protéger les droits des Inuits dans l'Arctique.
- De plus, le Canada a conclu des traités avec les Inuits et entretient avec eux des liens fondés sur la reconnaissance de leurs droits dans l'Arctique. Des régions de l'Inuit Nunangat sont visées par des accords sur les revendications territoriales globales qui constituent des traités entre le Canada et les Inuits. Parmi les zones que le Canada revendiquera au titre de plateau continental étendu, certaines sont visées par un traité et d'autres font partie de l'Inuit Nunangat sans être visées par un traité. Dans les zones visées par un traité, le Canada a des obligations à respecter. Quant aux zones non visées par un traité, des droits inuits pourraient s'appliquer, notamment le titre et les droits ancestraux que le Canada sera tenu de respecter.
- Compte tenu des droits des Inuits dans l'Arctique, le Canada a non seulement la possibilité, mais l'obligation d'assurer la participation significative des Inuits et de travailler avec eux et avec les gouvernements régionaux à l'élaboration de stratégies qui protégeront les communautés inuites et les écosystèmes nordiques⁵.
- Cette relation de partenariat exige également des leaders inuits qu'ils reconnaissent leurs responsabilités à travailler avec le gouvernement et à s'engager dans leurs propres circonscriptions afin de faire progresser les objectifs des Inuits qu'ils représentent et de concrétiser les aspirations de ceux-ci.
- Voici les obligations particulières du Canada envers les Inuits dans le cadre de sa démarche visant à obtenir la reconnaissance de son plateau continental étendu et à faire du développement sur ce territoire :

⁵ Sénat du Canada, Comité sénatorial permanent des pêches et des océans (2010), *La gestion des pêches et des océans dans l'ouest de l'Arctique canadien*, 4^e session, 40^e législature, consulté à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/content/sen/committee/403/fish/rep/rep04may10-f.pdf> [Comité des pêches et des océans (2010)].

- A. Obligations générales du Canada envers les Inuits dans l'Arctique
1. Le Canada doit consulter les Inuits et obtenir leur participation au processus prévu par l'UNCLOS.
 2. Le Canada doit protéger le mode de vie traditionnel des Inuits de l'Arctique.
 3. Le Canada doit garantir aux Inuits de pouvoir profiter des ressources naturelles de leurs terres.
 4. Le Canada doit protéger les droits des Inuits à l'égard du développement durable et de la protection de l'environnement.
- B. Obligations du Canada en vertu de ses traités avec les Inuits
1. Le Canada doit respecter les droits issus de traités.
 2. Le Canada doit respecter de bonne foi les obligations qui lui échoient en vertu des traités, consulter les Inuits et prendre les mesures d'accommodement nécessaires.
 3. Le Canada doit mettre en œuvre le principe de cogestion et travailler en partenariat avec les Inuits.

Obligations nationales et internationales du Canada, et obligations établies par traités : obligation de respecter, de protéger et de réaliser les droits des Inuits dans l'Arctique

- Au cours des dernières décennies, différents événements ont amené les droits des peuples autochtones à l'avant-scène et ont clarifié les obligations des États à leur égard. La communauté internationale a largement appuyé les droits des peuples autochtones et les obligations à leur égard; ces droits et obligations ont donc en grande partie naturellement été intégrés au droit international coutumier, qui est juridiquement contraignant pour les États⁶.
- Le droit international, la Constitution canadienne et les traités conclus avec les Inuits garantissent le respect, la protection et la réalisation par le Canada des droits des Inuits. Le Canada doit non seulement s'abstenir de prendre toute mesure qui empêcherait les Inuits de profiter de leurs terres traditionnelles et des ressources qui s'y trouvent, mais doit protéger les Inuits contre tout intervenant privé ou de l'État qui

⁶ James Anaya et Robert Williams, *The Protection of Indigenous Peoples' Rights over Lands and Natural Resources*, 14 Harv. Hum. Rts. J. 33 (2001), p. 54; Tara Ward, *The Right to Free Prior and Informed Consent*, 10 Nw. U.J. Int'l Hum. Rts 54 (2011-2012), p. 58; *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua*, jugement, Inter-A. Ct. H.R. (ser. C), n° 79, par. 140(d).

tenterait de les empêcher de jouir de ces droits et doit adopter des mesures pour garantir le respect et l'exercice complet des droits des Inuits.

A. Obligations générales du Canada envers les Inuits dans l'Arctique

1. Le Canada doit consulter les Inuits et obtenir leur collaboration dans le cadre du processus prévu par l'UNCLOS

- Le Canada est tenu de consulter les Inuits en vue d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé en raison du processus dans lequel il s'est engagé afin d'affirmer ses droits souverains sur son plateau continental dans l'océan Arctique conformément à l'UNCLOS ainsi qu'en raison des répercussions qui en découlent sur les Inuits canadiens (répercussions examinées dans les études antérieures).⁷
- Dans le contexte où il présente des revendications à l'égard de son plateau continental, le Canada doit respecter ses obligations à l'égard des Inuits, notamment l'obtention de leur consentement préalable, libre et éclairé. À ce sujet, l'Instance permanente sur les questions autochtones, l'organisme des Nations Unies responsable de toutes les questions touchant les peuples autochtones, a récemment souligné l'obligation que :

« [...] tous les gouvernements, y compris le Gouvernement canadien et les organes créés en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, veillent au respect et à la reconnaissance des dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et qu'ils en suivent l'application pleine et effective, notamment en ce qui concerne les peuples autochtones de l'Arctique. À cet égard, ces parties doivent accorder

⁷ Le Canada a signé les documents internationaux suivants qui reconnaissent, explicitement ou implicitement par suite d'interprétations d'organismes des Nations Unies ou la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, les droits de participation des peuples autochtones : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1976); la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1969); le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1976); la Charte de l'Organisation des États américains (1951); la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007); la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948); voir également la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, R et S. de l'A.G. 61/295, N.U. Doc. A/RES/47/1 (2007). L'obligation de consulter les peuples autochtones lorsque les intérêts de ces derniers sont en jeu est par ailleurs fermement établi en droit canadien; voir par exemple *Nation haida c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73; *Rio Tinto Alcan Inc c. Conseil tribal Carrier Sekani* (2010) CSC 43; *Première Nation crie Mikisew c. Canada*, (Ministre du Patrimoine canadien) 2005 CSC 69.

sans tarder une attention toute particulière au droit des peuples autochtones de participer au processus de décision se rapportant à toutes les questions touchant à leurs droits; le droit des peuples autochtones à leurs terres, à leurs territoires et à leurs ressources et le droit des peuples autochtones à un consentement préalable, libre et éclairé⁸. »

- Le Canada se doit de respecter l'obligation internationale de consulter les Inuits dès que leurs droits sont touchés. Cette obligation lui échoit de par son adhésion à différents traités et à différentes déclarations internationales sur les droits de la personne⁹. Cette obligation est explicite dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹⁰ et est souvent réaffirmée par les Nations Unies et le système interaméricain des droits de l'homme¹¹.
- L'article 19 de la Déclaration affirme que les États ont l'obligation fondamentale d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des peuples autochtones si les droits de ceux-ci sont susceptibles d'être touchés. Voici l'article 19 :

Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives

⁸ Instance permanente sur les questions autochtones, *Rapport sur les travaux de la douzième session*, E/2013/43-E/C.19/2013/25 (mai 2013), par. 51.

⁹ Le Canada a signé les documents internationaux suivants qui reconnaissent, explicitement ou implicitement par suite d'interprétations d'organismes des Nations Unies ou la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, les droits de participation des peuples autochtones : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1976); la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (1969); le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (1976); la *Charte de l'Organisation des États américains* (1951); la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (2007); la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme* (1948).

¹⁰ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, rés. de l'A.G. 61/295, N.U. Doc. A/RES/47/1 (2007) [Déclaration].

¹¹ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies, CERD, Observation générale n° 23 (1997), par. 4(c) et 5, A/52/18, Annexe V, p. 130-131; Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR, Observation générale n° 23 : Article 27 (Droits des minorités), 8 avril 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, disponible à l'adresse suivante :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.5&Lang=fr, *Kickwa Indigenous People of Sarayaku c. Ecuador* (2012), Inter-Am. Ct. H.R., rapport n° 245, série C, par. 177; *Saramaka People c. Suriname*, Inter-Am. Ct. H.R. (set.C), n° 174 (2007) par. 134.

susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause.

- En ce qui concerne les ressources naturelles, le paragraphe 32(2) de la Déclaration établit que les États doivent consulter les peuples autochtones concernés « en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres¹² ».
- Comme l'a exprimé le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le droit des peuples autochtones à être entendus, formulé par le principe du consentement préalable, libre et éclairé a pour objectif d'inverser « la tendance historique à l'exclusion des autochtones de la chaîne d'autorité, [et d'éviter] qu'à l'avenir des décisions importantes ne soient imposées aux autochtones¹³. »
- D'une façon similaire, la reconnaissance constitutionnelle au Canada des droits des peuples autochtones à l'égard de leurs terres traditionnelles impose au gouvernement l'obligation stricte de consulter les peuples autochtones. L'un des principes essentiels de la jurisprudence canadienne veut que le gouvernement agisse toujours de façon à préserver son honneur lorsqu'il traite avec les peuples autochtones, dans le but de favoriser la réconciliation¹⁴. Par conséquent, le gouvernement doit consulter les peuples autochtones chaque fois qu'une mesure ou une décision gouvernementale est susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur les droits ancestraux ou issus de traités et, dans la grande majorité des cas, il doit accommoder ces droits.
- Les tribunaux canadiens ont clarifié le fait que le gouvernement a l'obligation de consulter les peuples autochtones non seulement lorsqu'il s'agit de droits établis ou issus de traités, mais également lorsqu'il s'agit d'une revendication affirmée ou non

¹² Voir également les articles 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 36, 37 et 38.

¹³ James Anaya, *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, N.U. Doc. A/HRC/12/34 (2009), par. 41; *Nation haida*, *supra*, par. 14; *Première Nation crie Mikisew* *supra*, par. 1.

¹⁴ Chris W. Sanderson, *The Crown's Duty to consult Aboriginal Peoples: Towards an Understanding of the Source, Purpose and Limits of the Duty*, (2012) 49:4 *Alta L Rev* 821-853, p. 6.

établie.¹⁵ Cette garantie s'impose pour empêcher les torts irréversibles aux intérêts autochtones affirmés qui n'ont pas encore été revendiqués par le biais des tribunaux ou par la conclusion de traités ou d'accords. Par conséquent, la partie de l'Inuit Nunangat qui n'est pas visée par des traités actuels serait toutefois visée par l'obligation de consultation et d'accommodement du gouvernement envers les Inuits.

2. Le Canada a le devoir d'aider à la protection du mode de vie traditionnel des Inuits de l'Arctique

- La protection constitutionnelle canadienne vise non seulement le titre autochtone, mais également les pratiques, les coutumes et les traditions liées aux terres et faisant partie intégrante de la culture de tout groupe autochtone¹⁶. Dans la décision rendue dans l'affaire *Delgamuukw*, la Cour suprême a conclu que le titre autochtone n'équivaut pas à une propriété foncière commune et qu'il s'agit d'un droit collectif constitutionnel intrinsèquement lié à la culture autochtone¹⁷.
- Le lien spirituel et émotionnel profond qu'éprouvent les peuples autochtones à l'égard de leurs terres et de ses ressources constitue la pierre angulaire de leur autodétermination sociale, politique et économique, de la préservation de leur identité culturelle et de leur survie même¹⁸.
- Les Inuits vivent sur les terres arctiques et les utilisent depuis des temps immémoriaux. L'art, la sculpture, les chansons, les cérémonies et les récits inuits témoignent de la relation unique que les Inuits ont tissée avec les terres, les eaux, les glaces et les ressources de l'Arctique. Le droit international protège l'attachement spirituel des peuples autochtones à l'égard de leurs terres de même que leurs droits à transmettre leur patrimoine culturel à leurs enfants.
- L'article 25 de la Déclaration établit ceci :

Les peuples autochtones ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières et autres ressources qu'ils possèdent ou occupent et utilisent traditionnellement,

¹⁵ *Rio Tino Alcan, supra; Nation haida, supra* (première décision rendue en ce sens).

¹⁶ *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507; *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010.

¹⁷ *Delgamuukw, ibid.*, p. 7.

¹⁸ *Saramaka People c. Suriname*, Inter-Am. Ct. H.R. (set. C), n° 174 (2007), par. 121-122.

et d'assumer leurs responsabilités en la matière à l'égard des générations futures.

- Par conséquent, toute activité d'exploitation des ressources ou de développement commercial dans des régions de l'Inuit Nunangat sur lesquelles le Canada tente, par l'entremise du processus prévu par l'UNCLOS, d'affirmer ses droits souverains requiert au préalable la consultation des peuples concernés et éventuellement l'obtention de leur consentement, surtout s'il y a menace pour le mode de vie des collectivités inuites et leurs liens culturels et spirituels à la terre.
- Les ressources minérales et les hydrocarbures abondent partout en Arctique. Les investisseurs publics et privés y sont de plus en plus attirés en raison de l'accroissement de la demande énergétique et de ressources, la fonte de la glace polaire et l'ouverture des voies maritimes. Les scientifiques ont d'ailleurs entrepris la deuxième phase de la cartographie du Nord canadien dans le but de situer les zones côtières et extracôtières au potentiel intéressant pour l'exploration de ressources¹⁹.
- Les nouvelles occasions de développement auront des conséquences sur l'environnement et les collectivités locales. En raison de son écologie fragile, l'Arctique récupère difficilement des activités humaines et industrielles²⁰. Les Inuits seront sans doute touchés directement par l'accroissement des activités marines et extractives, ce qui est susceptible d'avoir des conséquences d'une grande ampleur sur leur culture, leur bien-être et leur mode de vie traditionnel²¹.
- Pour les Inuits, la terre natale comprend deux composantes essentielles : le milieu marin arctique et les glaces. La culture, l'identité et la survie des Inuits comme peuple sont intimement liées à l'usage de la glace et aux activités marines. La chasse aux mammifères marins et la pêche constituent le fondement de l'économie inuite et sont une source de subsistance dont les collectivités inuites tirent des revenus, de la nourriture, des vêtements, du combustible et des matériaux pour leur logis. La grande

¹⁹ Ressources naturelles Canada, *La géocartographie du Nord canadien* (février 2014), disponible à l'adresse suivante : <http://www.rncan.gc.ca/science/article/15361>.

²⁰ Rapport du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans (2010), *supra*, p. ix.

²¹ Parlement du Canada, Sénat, Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, (2009), *Relever le défi dans l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne*, 2^e session, 40^e législature, p. 4, consulté à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/402/fish/rep/rep02may09-f.pdf> [Comité des pêches et des océans (2009)]; *Qikiqtani Inuit Association c. Canada (Ministre des Ressources naturelles)*, 2010 NUCJ 12, par.. 48.

quantité de protéines contenue dans les mammifères marins est essentielle à la santé des Inuits. L'importance de l'alimentation traditionnelle pour la santé et la culture des peuples autochtones est un principe généralement reconnu²². Enfin, les activités marines et le savoir-faire traditionnel connexe, transmis de génération en génération, ont modelé de façon substantielle le mode de vie inuit et la façon dont les Inuits utilisent durablement les terres et l'océan²³.

- Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a affirmé que l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques protège à titre de droit culturel tous les modes de vie particuliers, notamment ceux fondés sur la chasse ou la pêche, qui comporte l'utilisation des ressources des terres, en particulier dans le cas des peuples autochtones²⁴. Le Pacte prévoit aussi ceci : « En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance²⁵. » Les droits culturels garantis aux termes de l'article 27 du Pacte s'appliquent non seulement aux activités sociales, mais aussi aux activités économiques²⁶.
- La jouissance de ces droits exige des mesures actives de protection. Ainsi, le Canada devrait pouvoir veiller à ce que les Inuits aient la possibilité de participer substantiellement à toute décision qui peut affecter leurs droits culturels²⁷. Pour ce faire, il faut communiquer aux collectivités inuites de façon accessible et compréhensible toute l'information disponible sur les activités proposées pour qu'elles puissent jauger les risques encourus et formuler une position éclairée.

²² David Vanderzwaag et Donat Pharand, *Inuit and the Ice: implications for Canadian Arctic Waters*, 21 Can Y.B. Int'l L. 53 1983, p. 66, 68, 69.

²³ Natalia Loukacheva, *Inuit Perspectives on Arctic Ocean Governance: The Case of Nunavut*, *Ocean Yearbook* 28 348-379, p. 351.

²⁴ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 déc. 1966, rés. de l'A.G. 2200 (XXI), 999 R.T.N.U. 171 (entré en vigueur le 23 mars 1976) [PIRDCP].

²⁵ PIRDCP, *ibid.*, au paragraphe 1(2).

²⁶ *Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon c. Canada* (Communication 167/1984), constatations adoptées le 26 mars 1990, Rapport du Comité des droits de la personne, GAOR, Trente-huitième session, supp. n° 40 (A/38/40).

²⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR, Observation générale n° 23 : Article 27 (Droits des minorités), 8 avril 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, disponible à l'adresse suivante :

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.5&Lang=fr.

- Tout arrangement juridique, administratif ou économique qui est pris par le Canada et qui peut constituer une menace au mode de vie traditionnel et à la culture des Inuits de l'Arctique doit donc être influencé par ces principes.
- Il y a un nombre très limité de situations dans lesquelles le gouvernement canadien pourrait porter atteinte au titre ou aux droits ancestraux, y compris le droit de préserver un mode de vie traditionnel. Pour que le gouvernement puisse porter atteinte à un droit, il faut montrer l'existence d'objectifs publics impérieux et réels qui justifient qu'on porte atteinte à des droits, et il faut aussi montrer que le gouvernement a pris des mesures pour garantir des répercussions minimales²⁸.
- Il faudra réaliser des études préliminaires, au cas où il faudrait rétablir la situation qui prévalait avant la violation d'une obligation fiduciaire.
- La décision rendue dans l'affaire *Delgamuukw* établit que le développement économique général est un motif suffisant pour justifier l'atteinte au titre ou aux droits ancestraux²⁹, mais il faut garantir que l'atteinte soit minimale³⁰. Par conséquent, les peuples autochtones touchés par le développement économique doivent participer de façon substantielle aux projets de développement, et les mesures d'accommodement nécessaires doivent être prises. Ces mesures signifient que les collectivités inuites ont pu exprimer leurs préoccupations et leurs intérêts, que ceux-ci ont été pris en compte et que les mesures nécessaires ou ajustements nécessaires ont été effectués pour minimiser l'impact des projets proposés sur leurs droits. Dans certains cas, il peut se révéler nécessaire d'obtenir le consentement des Inuits avant d'entamer le projet³¹.
- Par exemple, les Inuits du Nunavut se sont opposés avec succès aux tests de prospection sismiques dans la région extracôtière nord de l'île de Baffin. Dans son ordre d'injonction interdisant les essais, la Cour du Nunavut a conclu ceci :

Si les tests ont lieu comme prévu et que les mammifères marins sont touchés comme le prétendent les Inuits, les torts causés à ces derniers, dans les

²⁸ *R. c. Sparrow*, (1990) 1 RCS 1075; *Delgamuukw*, *supra*.

²⁹ *Delgamuukw*, *supra*.

³⁰ *Mikisew*, *supra*, par.64.

³¹ *Nation haïda*, *supra*; *Delgamuukw*, *supra*.

communautés touchées, seront importants et irréversibles. Outre la perte d'une source alimentaire, il y aura perte culturelle. Aucune indemnité financière ne peut compenser cela³².

- Comme l'a indiqué le rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones :

Les droits fondamentaux des peuples et communautés autochtones doivent être une priorité absolue lorsque des projets de développement sont entrepris dans des zones autochtones. Les pouvoirs publics devraient considérer les droits fondamentaux des peuples autochtones comme un élément essentiel dans l'examen des objectifs, des avantages et des inconvénients d'un projet de développement dans ces régions, en particulier lorsque sont envisagés des investissements publics ou privés d'envergure. Les conséquences éventuelles à long terme, dans le domaine économique, social et culturel, des projets de développement d'envergure sur les moyens d'existence, l'identité, l'organisation sociale et le bien-être des communautés autochtones doivent entrer dans le calcul des résultats attendus, et l'impact effectif des projets doit être surveillé de près et en permanence. Il s'agit notamment de la situation en matière de santé et de nutrition, des migrations et de la réinstallation, de la réorientation des activités économiques, de l'évolution des niveaux de vie, ainsi que des transformations culturelles et des conditions sociopsychologiques, tout particulièrement pour ce qui concerne les femmes et les enfants³³.

3. *Le Canada doit garantir aux Inuits de pouvoir profiter des ressources naturelles de leurs terres*

- De plus, peu importe les activités économiques que le Canada entend entreprendre sur les terres traditionnelles inuites dans l'Arctique, l'affectation des ressources doit tenir compte des intérêts autochtones préalables et, normalement, il faudra prévoir des indemnités pour toute atteinte au titre et aux droits ancestraux³⁴. Le Canada doit

³² *Qikiqtani Inuit Association c. Canada (Ministre des Ressources naturelles)*, supra, par. 48.

³³ *Rapport du Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones*, M. Rodolfo Stavenhagen, présenté en application de la résolution 2001/65 de la Commission, E/CN.4/2003/90 (2003), p. 3.

³⁴ *Delgaamukw*, supra, pars. 165-169.

aussi veiller à ce que les Inuits soient adéquatement consultés et leur offrir la possibilité d'influencer de façon significative les décisions qui touchent le développement économique sur leurs territoires traditionnels. La Cour suprême du Canada a précisé que le titre autochtone vise entre autres choses les ressources naturelles et que, par conséquent, il comprend l'exercice de droits à l'égard du pétrole, du gaz et des minéraux qui se trouvent sur les territoires traditionnels des peuples autochtones.³⁵

- Cela est conforme à la Déclaration, qui affirme que : « Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources³⁶ » et de « définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources³⁷ ».
- La Cour interaméricaine des droits de l'homme a clairement affirmé, dans l'affaire *Saramaka*, le droit des peuples autochtones de profiter des avantages issus de projets de développement ou d'extraction qui ont lieu sur leurs territoires traditionnels. Selon la Cour :

Lorsqu'un État prévoit des investissements ou des activités de développement sur des terres autochtones, il doit notamment garantir le partage raisonnable des retombées de ses projets avec les peuples touchés³⁸.

- La Cour a fait valoir que le fait de profiter des avantages des projets est inhérent au droit à une juste indemnité, ce que différents instruments internationaux sur les droits des peuples autochtones affirment, dont le paragraphe 32(2) de la Déclaration³⁹.
- Le Canada a donc l'obligation de maintenir une collaboration significative avec les Inuits et de leur offrir la garantie qu'ils pourront s'exprimer sur les décisions économiques qui touchent leurs terres natales dans l'Arctique et le plateau continental étendu que le Canada revendique, et qu'ils profiteront économiquement des ressources extraites de ces terres.

³⁵ *Delgaamukw, supra*, par. 122.

³⁶ *Déclaration, supra*, art. 26(2).

³⁷ *Ibid.*, art. 32(1).

³⁸ *Saramaka People c. Suriname*, Objections préliminaires, Mérites, réparations et coût, jugement du 28 Novembre 2007, I/A Court H.R., séries C, n° 172, par. 138. [TRADUCTION]

³⁹ *Ibid.*

4. Le Canada doit protéger les droits des Inuits à l'égard du développement durable et de la protection de l'environnement.

- Afin de protéger l'environnement arctique et les collectivités nordiques, les activités économiques doivent être réalisées de façon durable. Il est clairement avantageux pour le Canada de travailler en partenariat avec les collectivités autochtones de façon à les amener à participer à l'approfondissement des sciences de l'Arctique pour une gestion environnementale efficace, ainsi qu'à la gestion et au suivi des projets de développement.
- Parce qu'ils vivent dans l'Arctique depuis des siècles, les Inuits ont acquis un savoir-faire traditionnel sophistiqué et mis en place des systèmes de gouvernance qui ont une importance primordiale pour la gestion du milieu marin d'aujourd'hui et l'utilisation durable des ressources et des écosystèmes océaniques. Ainsi, Pêches et Océans Canada considère les connaissances écologiques traditionnelles des Inuits comme des éléments fondamentaux de la bonne gestion des pêches dans le Nord⁴⁰. Un objectif important des conseils de cogestion mis en place aux termes des traités modernes est de rassembler les connaissances écologiques traditionnelles et l'expérience des peuples autochtones ainsi que les recherches scientifiques occidentales⁴¹.
- Les pratiques et le savoir-faire traditionnels des peuples autochtones en ce qui concerne le développement à faibles émissions de carbone, la préservation de la biodiversité et les changements climatiques sont d'importantes sources de savoir non seulement pour les collectivités autochtones, mais également pour les Canadiens et la

⁴⁰ Comité des pêches et des océans (2010), *supra*, p. 15. Voir aussi Loukacheva, *supra*, p. 351, 352.

⁴¹ *Ibid.*, Loukacheva, *supra*, p. 360. L'importance des connaissances traditionnelles inuites est reconnue dans l'ensemble des traités modernes. Voir par exemple : l'article 5.13(f) de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik, qui stipule que le système de gestion faunique de la région marine du Nunavik doit intégrer les connaissances inuites du Nunavik sur la faune et son habitat aux connaissances issues de la recherche scientifique; l'article 8.7.1(c) de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador, qui stipule que les connaissances des Inuits, l'information scientifique et le principe de précaution doivent être pris en compte pour la gestion environnementale du projet de Voisey's Bay; l'article 5 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui souligne l'importance des connaissances des Inuits pour la préservation des populations de baleine boréale; la partie 6.4.3 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui stipule que les connaissances des Inuits sur la faune et l'environnement doivent être prises en compte aux audiences du Tribunal des droits de surface (à cet égard, voir également l'article 14.12 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik).

communauté internationale⁴². Comme l'a indiqué le rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, « il faut renforcer les stratégies de développement durable propres aux peuples autochtones, non seulement pour leur permettre de faire valoir leurs droits économiques, sociaux et culturels, mais aussi parce qu'il s'agit d'un élément essentiel des initiatives mondiales visant à réaliser le développement durable⁴³ ».

- La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992 reconnaît que les peuples autochtones « ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles⁴⁴ » et demande aux États de leur permettre de participer efficacement à la réalisation de développement durable. Dans la même veine, la Déclaration souligne que les peuples autochtones bénéficient du droit à la conservation et à la protection de leur environnement ainsi que du droit à déterminer leurs propres priorités et stratégies pour l'exploitation et l'utilisation de leurs terres et de leurs ressources⁴⁵.
- Les institutions comme les conseils de cogestion créés en vertu des différents traités conclus avec les Inuits prévoient déjà la participation de ceux-ci à la prise de décisions et l'utilisation des connaissances écologiques traditionnelles pour mieux relever les défis de l'Arctique, notamment en ce qui concerne le développement et la conservation du milieu marin et de la faune. Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a toutefois établi la nécessité d'une stratégie plus globale et d'une meilleure coordination pour gérer les activités marines dans l'Arctique canadien. Des organismes en place, comme le Conseil du milieu marin du Nunavut, pourraient se charger d'établir les priorités et d'assurer la planification en ce qui concerne les zones marines, et coordonner leur travail auprès des autres organismes et ministères que l'Arctique intéresse⁴⁶.
- On obtiendrait ainsi la participation des Inuits aux dossiers touchant de façon directe leur quotidien dans l'Inuit Nunangat et on leur donnerait des pouvoirs additionnels

⁴² *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des peuples autochtones*, A/69/267 (2014), par. 38.

⁴³ *Ibid.*, par. 38.

⁴⁴ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992), Principe 22.

⁴⁵ Déclaration, *supra*, art. 29 et 32.

⁴⁶ Comité des pêches et des océans (2010).

dans des régions non visées par les traités actuels. Comme l'avait exprimé Mary Simon, ancienne présidente de la Conférence circumpolaire inuite, la « collaboration avec les Inuits doit être au cœur de toute stratégie sur l'Arctique qui mérite d'être mise en œuvre, et non en périphérie⁴⁷ ».

- On mettrait ainsi également en place des moyens pratiques pour mieux affirmer la souveraineté du Canada à l'égard des zones marines⁴⁸. Le fait que les Inuits continuent à ce jour d'utiliser et de gérer les ressources de l'Arctique joue en faveur des revendications du Canada à l'égard de l'Arctique. S'il est internationalement accepté que les îles de l'archipel arctique appartiennent au Canada de façon exclusive, cette reconnaissance n'est pas encore acquise pour les eaux qui les entourent⁴⁹. Les chefs inuits sont favorables aux revendications du Canada pour l'obtention de droits souverains dans l'Arctique⁵⁰; le Canada devrait donc demeurer sensible à ses obligations envers les Inuits ainsi qu'aux possibilités et aux avantages mutuels qui peuvent découler de l'adoption d'une approche inclusive pour la définition des limites du plateau continental étendu.

B. Obligations du Canada en vertu de ses traités avec les Inuits

- Les Inuits et le Canada ont conclu des traités qui couvrent les quatre régions inuites du Nord du Canada, soit : la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975), la Convention définitive des Inuvialuit (1984), l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993), l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (2005) ainsi que l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (2006).
- Ces traités bénéficient d'une reconnaissance constitutionnelle; les droits qu'ils prévoient pour les Inuits sont donc protégés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui établit ceci :

⁴⁷ Mary Simon, *Canadian Inuit: where we have been and where we are going*, 66 Int'l J. 879 2010-2011, p. 887.

⁴⁸ Comité des pêches et des océans (2009), *supra*, recommandation n° 4, p. iv, 40 et 49.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 47.

⁵⁰ Terry Fenge, *Inuit and the Nunavut Land Claims Agreement: Supporting Canada's Arctic Sovereignty*, (décembre 2007-janvier 2008), *Policy Options* 85, disponible à l'adresse suivante : <http://policyoptions.irpp.org/issues/the-mood-of-canada/inuit-and-the-nunavut-land-claims-agreement-supporting-canadas-arctic-sovereignty/>.

35. (1) Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

[...]

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

- Ces traités constituent la reconnaissance explicite du Canada des droits des Inuits à l'égard des terres, des zones océaniques et des ressources de l'Arctique, ainsi que leur droit inextricable à la culture qui y est intimement lié.

1. Le Canada doit respecter les droits issus de traités

- De façon générale, aux termes des traités, les Inuits ont accepté que des non-Inuits accèdent à leurs terres et que des activités non inuites y aient lieu, dans le respect des clauses de traités et des droits ancestraux qu'ils détiennent comme peuple autochtone. Les traités couvrent de vastes pans de terres traditionnelles inuites (en surface surtout, mais également des zones plus petites de sous-sol) que les Inuits détiennent en fief simple et prévoient des avantages économiques, notamment le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources ainsi que des droits de chasse ou de pêche exclusifs ou préférentiels⁵¹.
- Ces traités établissent des structures de gouvernance partagée pour la gestion des terres et des ressources. Ces traités font des Inuits les plus importants propriétaires de terres au Canada, outre la Couronne⁵². Les Inuits peuvent influencer directement les décisions par leur participation aux régimes de cogestion de l'économie et de l'environnement appliqués aux terres, aux eaux et à la faune ainsi que par l'évaluation des propositions de projets de développement à l'égard des terres et zones extra-côtières⁵³. Les traités garantissent donc les droits de participation des Inuits et affirment le devoir de consultation de la Couronne. La complémentarité des aspects juridiques et des droits de propriété prévus dans les traités modernes permet de

⁵¹ Comité des pêches et des océans (2010), *supra*, p. 7.

⁵² *Simon, supra*, p. 882.

⁵³ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, adnc-aandc.gc.ca/eng/1100100014187/1100100014191.

rééquilibrer la gouvernance et la répartition des pouvoirs entre les Inuits et le Canada et assure une relation de coopération⁵⁴.

- Ces traités comprennent également des droits extracôtiers. Les régions visées par les traités couvrent des zones maritimes, et les traités définissent les droits et les obligations des parties à l'égard de ces zones⁵⁵. Cette étude n'aborde pas en détail les droits prévus dans chacun des traités, mais examine plutôt le type de droits établis par traité.
 - L'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador protège les droits des Inuits à l'égard de 18 800 milles carrés d'eaux de marées et 6 100 milles carrés de plancher océanique de la zone visée par le traité⁵⁶. Les eaux de marées se trouvent dans la mer territoriale et sont identifiées dans le traité comme la « zone »⁵⁷. Le plancher océanique de la zone appartient à la Couronne, mais les Inuits ont le droit de profiter des ressources tréfoncières qui s'y trouvent⁵⁸.
 - Les Inuits ont également le droit d'être consultés en ce qui concerne le transport maritime ainsi que l'exploration et l'exploitation dans la zone marine visée par l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador⁵⁹. Les activités de développement et de transport maritime ne peuvent avoir lieu que si on conclut une entente sur les répercussions et les avantages prévoyant des mesures d'atténuation et des indemnités pour compenser tout impact négatif sur l'environnement, les Inuits ou les droits dont ceux-ci bénéficient en vertu du traité⁶⁰.

⁵⁴ Simon, *supra*, p. 882.

⁵⁵ L'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik couvre les zones extracôtières du Nunavik qui ont été exclues de la Convention de la Baie James du Nord québécois que les Inuits du Nunavik ont signée en 1975.

⁵⁶ Cela exclut les ressources tréfoncières : Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (2005), ch. 4, article 4.4.

⁵⁷ Les eaux de marée sont les eaux situées dans la mer territoriale; voir le dictionnaire Duhaime disponible à l'adresse suivante : <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/T/TidalWaters.aspx>.

⁵⁸ Partie 6.6 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (2005); conformément à l'article 4.4.3 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador, le patrimoine des Inuits ne couvre que le plancher océanique situé à l'intérieur des limites des plans d'eau, comme l'illustre l'annexe 4D.

⁵⁹ Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (2005), chap. 6.

⁶⁰ *Ibid.*, partie 6.7.

- De façon similaire, les Inuits bénéficient de droits à l'égard des zones marines comprises dans la région visée par l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavut, soit des droits de chasse et de pêche, des droits relatifs aux activités des différents conseils de cogestion et le droit de profiter des avantages découlant de l'exploitation des ressources. Ces droits coïncident également géographiquement avec la limite extracôtière des 12 milles marins du Canada (l'étendue de sa mer territoriale)⁶¹. Une partie de ces droits vise également la zone de banquise côtière externe de la côte est de l'île de Baffin. En outre, le traité reconnaît le principe de la contiguïté et que les Inuits continuent d'utiliser l'océan qui entoure le Nunavut et jouent un rôle dans les décisions qui touchent cette région⁶².
 - L'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavut couvre les régions extracôtières du Nunavut adjacentes au Québec et au nord du Labrador, des régions qui n'avaient pas été incluses dans le premier traité que les Inuits du Nunavut ont signé en 1975 (Convention de la Baie James et du Nord québécois). L'accord donne aux Inuits du Nunavut des titres fonciers à l'égard des îles côtières, des droits de chasse, de pêche et de piégeage, des droits à l'égard de l'exploitation des ressources ainsi que des indemnités financières⁶³.
 - La Convention définitive des Inuvialuit, qui garantit des droits similaires, couvre une zone océanique plus étendue. Dans les faits, la région des Inuvialuits couvre l'ensemble de la zone économique exclusive du Canada et chevauche une partie du plateau continental étendu que le Canada a l'intention de revendiquer dans l'Arctique.
- Il est important de noter que ces traités reconnaissent également les droits des Inuits à leur intégrité culturelle. En fait, les principes fondamentaux à la base des traités comprennent la préservation et la protection de l'identité culturelle et des valeurs des

⁶¹ Comité des pêches et des océans (2009), *supra*, p. 36.

⁶² Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993), article 15.3.7.

⁶³ Communiqué, Inuit Tapiriit Kanatami, 1^{er} décembre 2006, disponible à l'adresse suivante : <https://www.itk.ca/media/media-release/nunavik-inuit-sign-offshore-claims-agreement>.

Inuits⁶⁴. Le droit des Inuits à la culture est intrinsèquement lié à l'utilisation de leurs terres et de leurs ressources. Les traités prévoient différentes dispositions visant précisément la protection de la culture inuite, des dispositions qui touchent notamment les pratiques de récolte de la faune, l'établissement des priorités et l'élaboration de politiques en matière de planification des terres, la gestion de la faune, la protection de l'environnement, la négociation d'accords sur les avantages ainsi que la mise en place de programmes éducatifs⁶⁵.

2. Le Canada doit respecter de bonne foi les obligations qui lui échoient en vertu des traités, consulter les Inuits et prendre les mesures d'accommodement nécessaires

- Comme susmentionné, les traités ont permis de mettre en place un cadre juridique complexe régissant les terres et les eaux et établissant des droits et des responsabilités protégés par la Constitution.
- Le Canada est tenu d'assurer la mise en œuvre de ces traités avec soin et de bonne foi. Comme l'a établi la Cour suprême dans l'affaire *Mikisew* (2005), « l'honneur de la Couronne imprègne chaque traité et l'exécution de chaque obligation prévue au traité⁶⁶ ». Par conséquent, avant de prendre des décisions qui risquent d'affecter de façon négative des droits inuits issus de traités à l'égard des terres et des zones extracôtières, le gouvernement doit consulter les Inuits et chercher un accommodement raisonnable de leurs droits afin de respecter les engagements que lui imposent les traités⁶⁷.

⁶⁴ Voir par exemple l'article 1.1a) de la Convention définitive des Inuvialuit; le préambule de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et la partie 23.1b) de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik; les principes et objectifs de la Convention de la Baie James et du Nord québécois du 5 novembre 1975, expliqués par John Ciaccia.

⁶⁵ Voir par exemple l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik, articles 5.1.3, 5.3.1, 6.2.3c); l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (2005), dispositions 1.1.1, 2.4.1, 5.6.5d), 6.7.4; l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, articles 5.13b)iii), 5.6.1, 5.6.7, 11.2.1a), 11.2.3c); la Convention de la Baie James et du Nord québécois, alinéas 17.0.64, 23.2.2 d), 24.1.5, 24.3.14, 24.6.5f).

⁶⁶ *Première nation Mikisew, supra*, par. 57.

⁶⁷ L'obligation du gouvernement de consulter ses partenaires de traités dès que nécessaire pour régler toute lacune procédurale d'un traité historique ou moderne, sauf si cette obligation a été expressément restreinte ou exclue par traité. À cet égard, voir : *Première nation crie Mikisew, supra*; *Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, 2010 CSC 53, par. 45.

- Le devoir de consultation et d’accommodement a fait l’objet d’un nombre considérable de litiges qui ont permis de préciser la nature et le contenu de cette obligation⁶⁸. Celle-ci est étroitement liée à l’honneur de la Couronne et tire son origine du lien unique qui existe entre la Couronne et les peuples autochtones.
- La Cour suprême a expliqué que le devoir de consultation et d’accommodement est un devoir constitutionnel applicable aux droits ancestraux et aux droits issus de traités. Dans les cas où un traité existe, le gouvernement doit examiner en premier lieu les dispositions de celui-ci. Si le traité ne prévoit pas d’obligation de consultation à l’égard de l’activité en cause, un devoir parallèle de consultation s’applique⁶⁹. Le gouvernement doit donc consulter les Inuits même si le traité ne prévoit rien en ce sens si des mesures qu’il entend prendre ont le potentiel d’affecter des droits issus de traités, car le devoir de consultation « s’applique indépendamment de l’intention expresse ou implicite des parties⁷⁰ ».
- L’ampleur de l’obligation de consultation et d’accommodement varie selon un continuum et elle dépend de la force de la revendication et de la gravité des répercussions de l’activité proposée sur les droits inuits. Au haut du continuum, soit là où les droits ont été affirmés par les tribunaux ou garantis par un traité, le gouvernement est tenu d’effectuer des consultations approfondies et de protéger les droits applicables en prenant des mesures d’accommodement qui tiennent dûment compte des préoccupations et des intérêts des peuples autochtones⁷¹.
- Parce que les écosystèmes sont interconnectés et que la biodiversité de l’Arctique est particulièrement vulnérable, on peut facilement imaginer que les activités commerciales et de développement dans les zones extracôtières de l’Arctique risquent de menacer une gamme de droits inuits protégés par les traités actuels. Le Canada doit garder cette réalité à l’esprit dans le contexte de ses revendications à l’égard du plateau continental et obtenir la participation des collectivités inuites à l’élaboration

⁶⁸ Voir par exemple *Nation haïda, supra*; *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d’évaluation de projet)*, 2004 CSC 74; *Première nation de Little Salmon/Carmacks, supra*; *Nunatsiavut c. Canada (Pêches et Océans Canada)*, 2015 FCJ n° 592; *Rio Tino Alcan, supra*; *Mikisew, supra*.

⁶⁹ *Première nation Little Salmon/Carmacks, supra*; *Nunatsiavut c. Canada (Pêches et Océans Canada)*, 2015 FCJ, n° 592.

⁷⁰ *Première Nation Little Salmon/Carmacks, supra*, par. 61.

⁷¹ *Haïda, supra*; *Delgamuukw, supra*.

des stratégies de gouvernance et de gestion maritime qui les touchent directement et qui touchent à leur survie comme peuple.

- De nombreux traités précisent également que le Canada a l'obligation de consulter ses partenaires de traité ou d'obtenir leur participation en vue de la définition de sa position concernant tout accord international touchant aux droits inuits à l'égard de la faune, de la gestion faunique et des pratiques de récolte dans les régions visées par un traité.
 - La Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975 a permis la mise sur pied d'un processus de consultation par lequel un comité de coordination composé d'Inuits, de Cris et de représentants du Canada et du Québec allait formuler des recommandations au ministre fédéral concerné sur les positions à adopter dans les négociations internationales sur la gestion faunique sur le territoire visé par le traité⁷².
 - Dans la Convention définitive des Inuvialuit de 1984, le Canada a entrepris d'essayer « d'obtenir des modifications à certaines conventions et à certains accords internationaux et à envisager d'autres solutions pour parvenir à une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources fauniques par les Inuvialuit » et « à consulter le Conseil de gestion du gibier avant de signer de nouvelles conventions internationales qui pourraient toucher l'exploitation de la faune dans la région désignée⁷³ ».
 - Les traités plus récents contiennent des formulations similaires. La Convention définitive des Inuvialuit établit ceci : « Le gouvernement du Canada doit faire participer des représentants des Inuits du Nunavik aux discussions menant à la formulation des positions gouvernementales à l'égard d'ententes internationales touchant la récolte de ressources fauniques dans la RMN [région marine du Nunavik]; discussions qui

⁷² Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975), alinéa 24.4.27(i).

⁷³ Convention définitive des Inuvialuit, (1984), article 14(38).

débordent le cadre de celles auxquelles ont généralement accès les organisations non gouvernementales⁷⁴ ».

- De façon générale, les obligations issues de ces traités pourraient s'appliquer dans le contexte où le Canada élabore sa demande sur le plateau continental étendu ainsi que sa politique internationale sur l'utilisation de ce plateau. Toute extraction de ressources sur le plateau continental étendu peut avoir des impacts sur la faune marine de l'océan Arctique, non seulement dans la zone immédiate, mais, dans tout l'océan Arctique. Cela s'explique par la migration des espèces, mais également par les courants marins et les cycles hydrologiques qui feraient voyager toute fuite de pétrole ou d'un autre contaminant environnemental bien au-delà de la zone immédiate de l'incident.
- L'extraction des ressources dans les zones en dehors du territoire visé par un traité et les impacts environnementaux de cette extraction peuvent affecter la faune qui vit sur les terres touchées ou qui y migre. En cas d'impacts, les Inuits auraient droit à des recours judiciaires⁷⁵.
- Les modalités de traité pourraient donc être interprétées de façon à obliger le Canada à faire participer les Inuits à la définition de sa position à l'égard de la gestion de l'environnement sur son plateau continental étendu.

3. Le Canada doit mettre en œuvre le principe de cogestion et travailler en partenariat avec les Inuits

- Essentiellement, les traités constituent un partenariat entre le Canada et les Inuits. Ils ont été motivés par le souhait, tant du Canada que des Inuits, de travailler ensemble sur les territoires en cause. Pour le Canada, les traités représentaient un moyen d'affirmer sa souveraineté à l'égard de l'Arctique par rapport aux autres États de l'Arctique, en fondant sa souveraineté sur l'occupation et l'utilisation historiques de ce territoire. Pour les Inuits, il s'agissait d'un moyen d'obliger le Canada à respecter leurs

⁷⁴ Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik (2006), article 5.8.2. Voir également l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, (1993), article 5.9.2 et l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador, (2005), article 12.14.

⁷⁵ *Clyde River (Hamlet) c. TGS-NOPEC Geophysical Co. ASA (TGS)*, [2015] F.C.J. n° 991, l'affaire clarifie qu'il existe une obligation de consultation dans le cas d'un projet qui a lieu en dehors du territoire visé par le traité mais qui est susceptible de toucher aux droits issus de traité.

droits et à mettre en place les institutions qui leur garantiraient une place dans la gouvernance du Nord.

- La signature des traités est le jalon d'une relation continue, et chacun des traités a contribué à la mise en place d'un cadre visant la collaboration entre les partenaires concernés. Loin d'abolir les droits des Inuits à l'égard de la gouvernance dans le Nord, les traités ont été le point de départ d'une gouvernance conjointe. Ils ont permis de confirmer que le Canada et les Inuits s'engageaient dans une relation à long terme et qu'ils collaboreraient dans la gouvernance de l'Arctique canadien. Ce partenariat est un principe essentiel des traités, et il faut le garder à l'esprit pour l'interprétation des traités.
- Les régimes de cogestion mis en place conformément aux traités sont l'un des aspects clés des partenariats. Grâce à la cogestion, les Inuits peuvent influencer la prise de décisions qui touchent les terres et les eaux des régions des traités ainsi que la faune qu'on y trouve.
 - a. Tous les traités prévoient des régimes de cogestion applicables à la gestion faunique. La Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975 a mené à la création du premier régime de cogestion faunique et halieutique auquel ont agréé les gouvernements autochtones et non autochtones au Canada. Depuis la création de ce régime, la plupart des systèmes de cogestion suivent le modèle de la Convention ou en ont reproduit ses caractéristiques particulières⁷⁶.
 - b. Par exemple, dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, un système de gestion faunique a été créé fondé sur la reconnaissance, par le Canada et les Inuits, du fait que « les Inuits doivent jouer un rôle efficace dans tous les aspects de la gestion de la faune⁷⁷ ». Ainsi, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut a été mis sur pied pour gérer la faune en tenant compte de la place essentielle de la chasse dans la vie inuite en assurant la promotion des intérêts économiques, sociaux et culturels à long terme des chasseurs inuits. Le Conseil est composé de quatre membres

⁷⁶ Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Ottawa, 1996, vol. 2, page 825.

⁷⁷ Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, article 5.1.6.

nommés par des organisations inuites ainsi que de quatre membres nommés par le gouverneur en conseil et le gouvernement du Nunavut; le dernier membre – le président – est nommé par le gouverneur en conseil parmi les candidats proposés par le Conseil⁷⁸.

- c. Conformément à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, le Canada a accepté de recommander la création du Nunavut et de négocier un accord politique avec les Inuits pour établir le gouvernement du Nunavut⁷⁹. C'est de cette façon qu'a été créé le Nunavut, un territoire gouverné par une population inuite majoritaire. Le gouvernement du Nunavut est d'ailleurs sans doute l'un des exemples les plus forts de la cogestion dans l'Arctique canadien.
- Les régimes de cogestion mis en place par les traités modernes exigent du gouvernement d'assumer ses devoirs, non seulement à titre de partenaire de traité, mais également par respect de l'honneur de la Couronne. Le devoir de consultation, surtout, revêt une grande importance; inscrit dans la Constitution, il est loin d'être une simple formalité. Il doit être respecté de bonne foi et de façon à tenir pleinement compte des préoccupations des peuples autochtones concernés. Dans la pratique malheureusement, ces obligations ne sont pas toujours respectées, et les tribunaux sont de plus en plus appelés à trancher pour clarifier les obligations du gouvernement dans le cadre des différents organismes de cogestion⁸⁰.
 - Dans une décision récente, l'honorable Pierre J. Dalphond a déclaré, relativement au régime de cogestion de la faune prévu dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois :

La parité invite cependant les parties autochtones et gouvernementales à la discussion, à la conciliation et au compromis. De plus, l'obligation du ministre de

⁷⁸ *Ibid.*, articles 5.1.2-5.2.11.

⁷⁹ *Ibid.*, article 4.

⁸⁰ Voir par exemple, *Corporation Makivik c. Québec (Procureure générale)*, 2014 Q.J. n° 7944; *Qikiqtani Inuit, supra*; *Première Nation Ka'a'Gee Tu c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien)*, 2008, 2 R.C.F. 473; *Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1998] 4 C.F. 405; *Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)* [2009] 4 R.C.F. 544.

consulter à nouveau s'il décide de ne pas donner suite à un avis du Comité conjoint démontre bien une obligation de prendre en compte les intérêts des peuples autochtones et d'y répondre, plutôt que d'imposer sa vision des choses, hormis les situations pouvant justifier une atteinte à ce processus de cogestion.

[...]

L'obligation de consultation en matière de réclamation de droits ancestraux ne peut donc se résumer à une procédure à suivre; elle commande en plus l'ouverture d'esprit nécessaire pour la rendre significative.⁸¹

- Bien que différentes dispositions des traités sur la cogestion accordent au gouvernement la responsabilité de la décision définitive, les tribunaux ont clairement établi que le processus décisionnel du gouvernement s'exerce dans le respect des exigences procédurales et substantielles⁸². Lorsque le Canada ne respecte pas ses obligations en vertu des régimes de cogestion et qu'il fait fi du droit des peuples autochtones à leur pleine participation au processus décisionnel commun, il s'expose au risque que les tribunaux déclarent nul toute loi, tout règlement ou toute politique gouvernementale portant atteinte aux droits issus de traités; qu'on retire une licence, un permis ou une autorisation permettant de mener un projet de développement; ainsi qu'être tenu d'indemniser les peuples victimes des effets préjudiciables du non-respect de ses obligations⁸³.
- Le Canada a l'obligation de respecter le partenariat établi par traité ainsi que ses partenaires de traité dans tout ce qu'il entreprend sur les territoires visés, y compris lorsqu'il revendique des droits souverains sur des régions visées par des traités pour la délimitation de son plateau continental. Les principes qui ont mené à l'adoption de régimes de cogestion conformément aux traités actuels devraient inciter le Canada à s'engager auprès de ses partenaires de traités pour que les Inuits aient la possibilité de participer aux décisions touchant les régions visées par des traités. Dans le cadre de ses relations de partenariat avec les Inuits, le Canada devrait mener des consultations approfondies avec ses partenaires inuits en ce qui concerne ses revendications sur le plancher océanique arctique et le plateau continental visés par des traités.

⁸¹ *Corporation Makivik, supra.*

⁸² Voir par exemple *Nunavut Tunngavik Inc., supra*, par. 16, 17; *Corporation Makivik, supra.*

⁸³ Voir *Corporation Makivik, supra*; *Première Nation Ka'a'Gee Tu, supra*; *Qikiqtani Inuit, supra.*

- Il pourrait être mutuellement avantageux, pour le Canada et les Inuits, de travailler en partenariat dans le dossier du plateau continental étendu. Le Canada pourrait ainsi fonder ses revendications à l'égard des zones disputées du plateau continental étendu de l'océan Arctique sur le titre historique des Inuits à l'égard des eaux et des glaces arctiques ainsi que sur les traités conclus. Il pourrait ainsi renforcer ses revendications par rapport à celles des autres États qui revendiquent les mêmes secteurs. C'est déjà le cas dans la mer de Beaufort où le Canada et les États-Unis se disputent des territoires. Afin de protéger sa revendication face aux États-Unis, le Canada a inclus la zone disputée dans la Convention définitive des Inuvialuit de 1984. Étant donné que les Inuvialuits utilisent de façon historique les eaux et les glaces de la mer de Beaufort, le traité qui a été conclu permet au Canada de fonder sa demande qui vise la reconnaissance de ses droits sur le titre historique des Inuits (ou titre ancestral) applicables dans la mer de Beaufort.

C. Obligations dans les zones non visées par des traités

- Une question importante qui se pose est celle de savoir quels sont les droits dont jouissent les Inuits dans l'Arctique canadien outre ceux négociés par des traités, et quelles sont les obligations du Canada à l'égard de ces droits.
- Selon le droit international, le titre et les droits ancestraux applicables aux terres traditionnelles ainsi qu'à leurs eaux et ressources continuent de s'appliquer aux terres qui ne sont pas visées par des traités. Le Canada doit respecter ses obligations générales envers les Inuits dans les régions arctiques en cause, conformément à ce qui a été établi dans la section A du présent document.
- Il faudra voir de quelle façon les tribunaux canadiens interpréteront comment les traités toucheront l'application des droits des Inuits dans les régions extracôtières de l'Arctique visées par aucun traité. Il existe toutefois deux certitudes : les Inuits considèrent les eaux, les terres et les glaces de l'Arctique comme leur terre natale, et la gouvernance de l'océan Arctique doit se faire avec la reconnaissance de leurs droits dans les zones extracôtières et leur pleine participation à toute activité de développement maritime, de gestion maritime et faunique et de protection de l'environnement. Ces énoncés représentent la position exprimée dans des ententes et des déclarations universelles, par les Inuits notamment la Déclaration circumpolaire inuite sur la souveraineté de l'Arctique ainsi que la Déclaration circumpolaire inuite sur

les principes de mise en valeur des ressources, deux documents établissant un précédent⁸⁴.

- Au Canada, les leaders inuits ont vu dans les négociations un moyen de donner à des droits préexistants, mais non déterminés une formulation précise et moderne. Pour les Inuits, il ne s'agissait pas d'abolir ou d'éliminer les droits de l'une ou l'autre des parties, mais plutôt de les clarifier et de jeter les bases qui encadreraient une relation durable.
- L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, par exemple, établit que les droits des Inuits existent même en dehors de la région visée par traité. L'article 2.7.2 établit ceci :

Le Canada ne se trouve pas, par le présent Accord, à admettre ou à nier que les Inuit disposent, de quelque revendication, droit, titre ou intérêt ancestral dans des terres et des eaux, décrit à l'alinéa 2.7.1a), qui sont situées à l'extérieur de la région du Nunavut.

- Le gouvernement fédéral, qui incluait autrefois aux ententes des clauses de renonciation, adopte aussi désormais une approche de certitude qui assure la continuité de tous les droits ancestraux préexistants à l'égard des terres et des ressources, sous réserve de l'accord de la partie autochtone concernée de faire valoir seulement les droits établis en vertu des traités⁸⁵. Néanmoins, certains critiquent le fait que la différence entre l'ancienne et la nouvelle approche n'est pas considérable, comme en fait foi l'appel lancé par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies pour que le Canada arrime sa politique de certitude avec ses obligations

⁸⁴ Conseil circumpolaire inuit, Déclaration des Inuits circumpolaires sur la souveraineté dans l'Arctique, document adopté le 28 avril 2009, consulté à l'adresse : <http://www.inuitcircumpolar.com/sovereignty-in-the-arctic.html>; Conseil circumpolaire inuit, Déclaration inuite circumpolaire sur les principes de mise en valeur des ressources dans l'Inuit Nunangat, document adopté le 11 mai 2011, consulté à l'adresse suivante : <http://www.inuitcircumpolar.com/resource-development-principles-in-inuit-nunaaat.html>; Loukacheva, *supra*, p. 349

⁸⁵ Doulgas R. Eyford (2015), *Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones*, p. 70, 74, disponible à l'adresse suivante : http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-LDC/STAGING/texte-text/eyford_newDirection-report_april2015_1427810490332_fra.pdf [rapport Eyford].

internationales en matière de droits de la personne, comme le dicte le droit international⁸⁶.

- Dans un document sur les rapports périodiques du Canada au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, des représentants des peuples autochtones ont exprimé leurs préoccupations sur la politique continue d'extinction des droits ancestraux adoptée par le gouvernement canadien par la conclusion de traités : « Les peuples autochtones soit sont forcés de négocier dans le cadre de la politique actuelle, avec toutes ses restrictions qui enfreignent les droits de la personne, soit s'excluent du processus sans accès à d'autres mécanismes pour gérer les questions liées aux terres⁸⁷. Cela entre en conflit avec la coexistence des droits, un principe dicté par le droit international, et les interprétations relatives aux droits des peuples autochtones garantis par les différents traités internationaux sur les droits de l'homme offertes par les organes des traités des Nations Unies⁸⁸.
- Les changements rapides dans la région circumpolaire, y compris la fonte des glaces et les avancées technologiques, facilitent les activités d'exploration des ressources, le transport commercial et le tourisme en Arctique. Cela exposera toutefois le Canada à de nouvelles menaces de pollution marine et à des défis en matière de gestion maritime, et des conflits sur la délimitation des frontières pourraient surgir avec ses voisins circumpolaires.
- Ces changements fondamentaux pourraient obliger le Canada à revoir et à demander des modifications aux traités actuels ou encore à conclure de nouveaux traités ou d'autres types d'accords. Le but serait de clarifier les droits et la gouvernance inuits, y

⁸⁶ Observations finales du Comité des droits de l'homme – Canada, CCPR/C/CAN/CO/5, avril 2006, par. 8; Observations finales du sixième rapport périodique du Canada, Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CAN/CO, août 2015, par. 16; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada, E/C.12/CAN/CO/5, mai 2006, par. 16; rapport Eyford, supra, p. 74.

⁸⁷ *Rapport parallèle en réponse aux 19^e et 20^e rapports périodiques du Canada au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies*, 30 janvier 2012, par. 8, consulté à l'adresse suivante : http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAAahUKewijgoXI64rIAhUMOj4KHfQPbBY&url=http%3A%2F%2Fbinternet.ohchr.org%2FTreaties%2FCERD%2FShared%2520Documents%2FCAN%2FINT_CERD_NGO_CAN_80_8299_E.pdf&usq=AFQjCNE7e0Wmu723qN2X8lb9p9mYZvnMVg [TRADUCTION].

⁸⁸ Observations finales du Comité des droits de l'homme – Canada, CCPR/C/CAN/CO/5, avril 2006, par. 8; Observations finales du sixième rapport périodique du Canada, Comité des droits de l'homme, CCPR/C/CAN/CO, août 2015, par. 16; Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Canada, E/C.12/CAN/CO/5, mai 2006, par. 16.

compris les droits à l'égard des ressources dans les régions extracôtières de l'Arctique gouvernées par le Canada, mais non visées par les traités actuels, et de tenir compte de l'évolution rapide du droit national et international⁸⁹.

- La politique fédérale provisoire sur les revendications territoriales globales examine la possibilité de négocier des accords autres que des traités dans les domaines de compétence fédérale. La politique cerne différentes questions qui pourraient être réglées de cette façon « y compris les questions liées aux pêches et au milieu marin, l'exploitation extracôtière »⁹⁰. Par exemple, la gestion et le développement des ressources pétrolières et gazières sur les terres fédérales canadiennes des zones extracôtières arctiques sont de responsabilité fédérale et sont supervisés par la Direction des ressources pétrolières et gazières du Nord d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada⁹¹.
- La conclusion d'un nouvel accord pourrait établir clairement la nécessité d'une participation des Inuits aux activités de développement ainsi que leur part du partage des ressources, comme étant des avantages découlant des droits déjà négociés en vertu de traités. La conclusion d'un traité entre le Canada et tous les Inuits canadiens permettrait au Canada de respecter ses obligations à l'égard des Inuits de façon globale dans les régions arctiques non visées par les traités actuels. Ce nouveau traité serait fondé sur la reconnaissance des droits des Inuits dans l'océan Arctique et éclaircirait les droits et les obligations des parties sur le plateau continental étendu.
- Cette approche s'arrimerait avec la reconnaissance internationale des droits des Inuits à l'égard de leurs terres traditionnelles et des ressources de l'Arctique ainsi qu'avec l'obligation du Canada d'obtenir le consentement préalable, libre et éclairé des Inuits en ce qui concerne toute question arctique non réglée par les traités actuels.

⁸⁹ Les traités inuits actuels permettent la modification des modalités des traités dans la mesure où on obtient le consentement des deux parties; voir par exemple l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik, partie 13; l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (2005), partie 2.16; la Convention définitive des Inuvialuit, paragraphe 3(13); la Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975), article 2.15; rapport Eyford, supra, p. 74.

⁹⁰ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (2014), *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : Vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35*, p. 19.

⁹¹ Voir le site Web d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1427468219975/1427469139930>.

D. Le régime spécial régissant 'la zone'

- Une partie de l'Inuit Nunangat est comprise dans ce qui a été désigné comme la « zone » par l'UNCLOS⁹². La zone est la partie de l'océan Arctique sur laquelle aucun des pays de l'Arctique ne peut revendiquer sa souveraineté ou étendre son plateau continental. En vertu de l'UNCLOS, les eaux, les glaces et les ressources comprises dans la zone ne peuvent être revendiquées par aucun État et constituent un patrimoine commun de l'humanité dont l'Autorité internationale des fonds marins a la gouvernance⁹³. Cette dernière doit donc agir pour le bien commun de l'humanité pour gouverner l'utilisation des ressources de la zone et assurer le partage équitable des retombées financières et de tout autre avantage.
- En raison de leur utilisation des glaces et des eaux dans la zone, les Inuits pourraient réclamer des droits à l'égard de cette partie des eaux de l'Arctique, où aucun État ne peut revendiquer sa souveraineté. S'il est établi que la zone est de compétence inuite, les Inuits auraient des arguments solides pour affirmer leurs droits à l'égard de la protection de l'environnement et de leur mode de vie traditionnel, ainsi que de la jouissance des ressources naturelles se trouvant dans la zone. Les Inuits devraient pouvoir s'exprimer sur la gestion de la zone et participer au processus décisionnel sur l'utilisation des ressources.
- Il faudrait notamment permettre aux Inuits de participer aux activités de l'Autorité internationale des fonds marins, l'organisme responsable des activités de réglementation dans la zone. Ainsi, l'UNCLOS respecterait les droits des peuples autochtones internationalement reconnus à l'égard de la zone, ce sur quoi insistait l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies⁹⁴. Le Canada pourrait jouer un rôle actif afin de soulever et obtenir l'appui d'autres États en vue de modifier la Convention de façon à y enchâsser les intérêts des peuples autochtones ainsi

⁹² La partie XI de l'UNCLOS régit la gouvernance de la zone.

⁹³ Article 140 de l'UNCLOS : « Les activités menées dans la zone le sont, ainsi qu'il est prévu expressément dans la présente partie, dans l'intérêt de l'humanité tout entière, indépendamment de la situation géographique des États, qu'il s'agisse d'État côtier ou sans littoral, et compte tenu particulièrement des intérêts et besoins des États en développement et des peuples qui n'ont pas accédé à la pleine indépendance ou à un autre régime d'autonomie reconnu par les Nations Unies conformément à la résolution 1514 (XV) et aux autres résolutions permanentes de l'Assemblée générale. »

⁹⁴ Instance permanente sur les questions autochtones, Rapport sur les travaux de la 12^e session, E/2013/43-E/C.19/2013/25, (mai 2013), par. 51.

que les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

La coopération entre le Canada et les Inuits sur la scène internationale

- Finalement, il est clair que les droits des Inuits continuent d'exister sur leurs terres traditionnelles de l'Arctique situées en dehors des frontières canadiennes. Cette évidence se dégage clairement des formulations employées dans les différents traités, qui restreignent l'effet des clauses de renonciation aux eaux et terres à l'intérieur du Canada ou à l'égard desquelles le Canada exerce sa souveraineté ou ses compétences⁹⁵.
- En outre, comme nous l'avons établi dans nos études précédentes, les Inuits jouent de plein droit un rôle sur la scène internationale en vertu de leur droit à l'autodétermination. Lorsque la communauté internationale se réunit, notamment les organismes des Nations Unies comme ceux de l'UNCLOS, en vue d'adopter des mesures pouvant affecter les droits des peuples inuits au Canada et ailleurs dans le monde, les Inuits doivent non seulement être présents, mais ils doivent mener le bal. Autrement dit, les intérêts inuits ne doivent pas être une considération collatérale pour les organismes internationaux. Ils doivent être placés au centre du processus décisionnel dès que les Inuits sont directement touchés, et les Inuits doivent avoir une possibilité réelle et significative pour orienter et influencer les décisions qui les concernent comme peuple.
- L'adoption en juillet dernier par les cinq États côtiers de l'Arctique (soit le Canada, la Russie, les États-Unis, le Danemark et la Norvège) d'une déclaration imposant un moratoire sur la pêche commerciale dans l'océan Arctique central constitue un pas dans la bonne direction⁹⁶. Les Inuits ont eu la possibilité de présenter leur point de vue

⁹⁵ Voir par exemple l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, art. 2.7.1.a; Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (2005), partie 2.11.2.

⁹⁶ *Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean*, adoptée à Oslo le 16 juillet 2015. Le moratoire ne s'applique qu'aux cinq parties signataires et n'empêche pas les autres nations de pêcher dans les eaux internationales de l'Arctique.

sur la question et ont été représentés par le Conseil circumpolaire inuit aux discussions qui ont mené à l'adoption du moratoire⁹⁷.

- Le moratoire vise la pêche commerciale dans les eaux internationales au-delà des zones économiques exclusives de deux-cents miles des États côtiers. Le moratoire a été imposé en attendant que les recherches scientifiques puissent fournir une idée plus claire de la durabilité de la région et que soit mis en place un régime de gestion intégrant les connaissances traditionnelles inuites. En adoptant cette mesure provisoire, les cinq États concernés ont convenu de « continuer de s'engager auprès des résidents de l'Arctique, en particulier les peuples autochtones⁹⁸ ».
- La coopération et la participation des Inuits aux décisions internationales qui touchent leurs droits sont essentielles pour garantir que l'élaboration des politiques et des programmes tienne dûment compte des priorités et des intérêts des Inuits dans l'Arctique, de façon à garantir la protection de leurs droits à titre de peuples autochtones, y compris leur droit à conserver leur mode de vie traditionnel.
- À cet égard, la coopération sur la scène internationale entre le Canada et les peuples autochtones en vue de modifier la Convention concernant les oiseaux migrateurs de 1916 constitue un précédent positif. Dans ce cas précis, le Canada s'est associé avec les peuples inuits, cris et métis pour influencer les négociations auprès des États-Unis en vue de modifier la Convention de façon à tenir compte des droits ancestraux de chasser les oiseaux migrateurs toute l'année et a éliminé de la Convention les obstacles à ces droits.

Le Canada respecte-t-il ses obligations?

- Comme susmentionné, les droits des Inuits jouent un rôle extrêmement important dans l'affirmation actuelle du Canada à l'égard de sa souveraineté à l'égard du plateau continental étendu ainsi que pour la mise en place de régimes internationaux visant à protéger les ressources de l'Arctique et à atténuer les dommages pouvant être causés

⁹⁷ Conférence circumpolaire inuite (2015), *ICC applauds adoption of Central Ocean Fishing Moratorium*, communiqué, consulté à l'adresse suivante :

<http://www.inuitcircumpolar.com/uploads/3/0/5/4/30542564/caofisheriespressreleasejuly172015ver2.pdf>.

⁹⁸ *Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean*, adoptée à Oslo le 16 juillet 2015, art. 8 [TRADUCTION].

à l'écosystème fragile et changeant de l'Arctique. À l'heure actuelle, le Canada fait fi de ses obligations nationales et internationales en refusant aux Inuits tout rôle dans ces processus, et ce, malgré le fait qu'il soit tenu de consulter les collectivités inuites dans le but d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé dès qu'une décision risque d'affecter leurs droits.

- En outre, même si les traités protègent de façon très claire certains droits, des éléments indiquent que le Canada ne respecte pas les obligations qui lui échoient en vertu des traités conclus avec les Inuits. Les plaintes présentées dans le cadre de l'Examen périodique du Canada par les Nations Unies ainsi que les poursuites entreprises montrent que la relation de coopération entre le gouvernement du Canada et les Inuits, relation qui constitue un fondement des traités modernes, est brisée⁹⁹. Le Canada ne peut pas ignorer ses devoirs envers ses partenaires de traités, soit mettre en œuvre ses obligations de bonne foi et dans un esprit de réconciliation.

Conséquences du manquement du Canada à ses obligations

A. Capacité du Canada à régler les revendications qui se recoupent

- Sur la scène internationale, il pourrait se révéler problématique que le Canada ne respecte pas les droits des Inuits de l'Arctique, en particulier dans le contexte où il souhaite affirmer sa souveraineté à l'égard d'une grande partie du plancher océanique arctique. Par exemple, il est particulièrement important pour la sécurité nationale et les intérêts économiques du Canada que ce dernier règle son différend avec les États-Unis sur la ligne de démarcation de la mer de Beaufort et qu'il revendique le passage du Nord-Ouest pour l'inclure à ses eaux nationales.
- Le Canada compte sur les Inuits et leur titre historique pour renforcer ses revendications de souveraineté dans ces parties de l'Arctique. Les traités que le Canada a conclus avec les Inuits donnent beaucoup de poids à la position du Canada dans le dossier. Le Canada se doit donc d'agir de façon à honorer la présence historique des Inuits dans l'Arctique et de reconnaître leurs droits ainsi que leur statut

⁹⁹ Dalee Sambo Dorough (2011), *Reflections on the UN Declaration on the rights of Indigenous Peoples: An Arctic Perspective*, dans Stephan Allen and Alexandra Xanthaki (Eds), *Reflections on the UN Declaration on the rights of Indigenous Peoples*, Oxford and Portland, p. 522.

à titre de partenaires des traités modernes conclus avec le Canada, car la capacité du Canada à soutenir ces revendications territoriales, actuelles et futures, dans l'Arctique y est inextricablement liée.

B. Les différentes options auxquelles les Inuits peuvent recourir pour assurer le respect de leurs droits

1. Recours judiciaires

- Au Canada, les Inuits peuvent faire respecter leurs droits en s'adressant aux tribunaux dans les cas où le gouvernement ne respecte pas ses obligations établies par traités.
- Par exemple, dans l'affaire *Nunavut Tunngavik c. Canada (procureur général)*¹⁰⁰, la Cour a jugé que le gouvernement du Canada n'avait pas respecté ses obligations issues de traités parce qu'il n'avait pas respecté dans un délai raisonnable ses promesses de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, et plus précisément la promesse de mettre sur pied un programme de surveillance environnementale dans la région du Nunavut.
- Les Inuits ont également droit à des mesures de réparation si un projet de développement menace leurs droits reconnus et affirmés par traité, même si le projet en cause a lieu à l'extérieur de la région visée par le traité.
- Dans l'affaire *Clyde River (Hamlet) c. TGS-NOPEC Geophysical Co. ASA (TGS)*, les preuves ont montré que l'exploration sismique extracôtière dans la baie de Baffin et le détroit de Davis était susceptible de déranger l'environnement ainsi que les parcours migratoires des mammifères marins et des poissons pêchés par les Inuits de la région du Nunavut. Même si les tests sismiques ont eu lieu à l'extérieur de la région visée par l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, la Cour a tranché en faveur de l'existence du devoir de consultation en raison de l'impact direct du projet sur les

¹⁰⁰ *Nunavut Tunngavik c. Canada (procureur général)*, 2014 NUCA 02.

droits issus de traités des Inuits (et, dans cette affaire, il s'agissait des consultations les plus approfondies qui soient)¹⁰¹.

- En outre, les Inuits pourraient présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale suite à la demande du Canada auprès de la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies d'établir les limites de son plateau continental dans l'Arctique. Le contrôle judiciaire est un procédé par lequel les tribunaux revoient des décisions administratives pour garantir leur valeur légale et vérifier qu'elles ont été prises conformément aux pouvoirs applicables.
- Il est peu probable que l'objectif d'un contrôle judiciaire soit de stopper la présentation du Canada ou d'empêcher ce dernier d'affirmer sa souveraineté par rapport aux autres États dans les régions en cause. Les tribunaux ont reconnu que des intérêts publics impérieux et réels peuvent constituer une justification valide pour restreindre l'exercice des droits ancestraux¹⁰², seulement dans la mesure d'une absolue nécessité. Le Canada a déjà indiqué dans ses revendications actuelles à l'égard de l'Arctique qu'il est motivé par des questions de sécurité nationale et affaires étrangères¹⁰³.
- Le contrôle judiciaire pourrait toutefois viser à obtenir la reconnaissance de la Cour que les Inuits bénéficient de droits à titre de peuple autochtone et de droits issus de traités dans les régions se situant dans les limites du plateau continental étendu. On pourrait vouloir obtenir une déclaration de la Cour stipulant que, si le Canada exerce sa compétence dans ces parties de l'Arctique, il doit consulter les Inuits et les inclure à tous les processus qui concernent la gestion de ces régions et de leurs ressources, en raison de leur importance pour la survie des Inuits comme peuple et pour leur bien-être économique.

¹⁰¹ *Clyde River (Hamlet) c. TGS-NOPEC Geophysical Co. ASA (TGS)*, [2015] F.C.J. n° 991, par. 74. Même si les Inuits n'ont pas gagné en appel, l'affaire établit clairement l'obligation de consultation à l'extérieur du territoire visé par le traité.

¹⁰² *Delgaamuukw, supra*, par. 161; *Sparrow, supra*; *Mikisew, supra*.

¹⁰³ Pour obtenir des commentaires généraux sur la souveraineté dans l'Arctique et les intérêts du Canada en matière de sécurité nationale, voir : Canada, Parlement, Sénat, Comité sénatorial permanent de la défense nationale, (2010), *La souveraineté du Canada dans l'Arctique*, 3^e session, 40^e législature, consulté à l'adresse suivante :

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=40&Ses=3&DocId=4486644&File=0&Language=F>.

- Pour déclencher le devoir de consultation, il faut qu'il soit démontré que l'action proposée par le gouvernement puisse avoir des répercussions sur les Inuits, du moins dans une certaine mesure. Autrement dit, il faut qu'il y ait un lien de cause à effet entre l'action proposée par le gouvernement et la possibilité d'effets nuisibles sur les droits ancestraux ou issus de traités¹⁰⁴.
- Le devoir de consultation peut également être déclenché par la possibilité concrète que des activités d'exploitation ou d'extraction de ressources aient lieu sur le plateau continental étendu, ce qui nécessiterait la présentation de demandes et l'obtention des permis nécessaires auprès des gouvernements et des organismes concernés. Un lien de causalité pourrait également être établi dans des cas où des mesures matérielles ou des politiques sont adoptées par le gouvernement en lien avec le plateau continental, par exemple en ce qui concerne la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que le partage des avantages, et où le gouvernement omet de consulter les Inuits et d'obtenir leur participation adéquate.

2. Recours internationaux

- Sur la scène internationale, les Inuits pourraient considérer l'idée de s'opposer à la demande du Canada à la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies. Leur objectif serait ainsi d'établir une position diplomatique et d'affirmer leur opposition aux revendications du Canada concernant sa souveraineté dans l'Arctique, dans la mesure où ces revendications s'effectuent sans la participation des Inuits, et sans tenir compte de leur présence et de leurs droits à l'égard de leurs terres traditionnelles, et des eaux et ressources de celles-ci.
- La présentation à la Commission des Nations Unies d'une position d'opposition offrirait aux Inuits une tribune de grande envergure pour affirmer leurs droits à l'égard de leurs terres traditionnelles dans l'Inuit Nunangat.

¹⁰⁴ *Première Nation des Hupacasath c. Canada (Affaires étrangères et Commerce international Canada)*, CAF (2015 CAF 4), par. 84. Dans ce cas de révision judiciaire, la Première Nation des Hupacasath a fait valoir que le Canada, en signant un accord de protection des investissements étrangers avec la Chine, a donné naissance au devoir de consultation et d'accommodement. En première instance et en appel, les tribunaux ont jugé que la Première Nation des Hupacasath n'avait pas réussi à prouver que l'accord aurait des impacts sur leurs droits et que, par conséquent, le devoir de consultation n'était pas déclenché. De façon particulière, la Cour a conclu que rien ne prouvait qu'en concluant cet accord, le Canada prendrait des décisions ne respectant pas les droits ancestraux.

- Cependant, puisque l'UNCLOS régit des États et que seuls les États peuvent présenter des demandes et des objections officielles à l'égard des revendications touchant un plateau continental, l'intervention des Inuits serait néanmoins peu susceptible de produire un effet légal sur l'actuelle demande partielle du Canada.
- Cela ne veut toutefois pas dire que les droits des Inuits dans l'Arctique à titre de peuple autochtone et de partenaire de traité du Canada puissent être ignorés ou bafoués. Un important corpus de droit international s'est mis en place au cours des dernières décennies et depuis l'adoption de l'UNCLOS, ce corpus maintient de façon claire les droits des peuples autochtones à l'égard de leurs terres, de leurs eaux et de leurs ressources, y compris le droit de prendre part à tout processus qui touche les terres, les eaux et les ressources, et il établit les obligations internationales des États à l'égard de ces droits.
- La présentation d'une objection à la Commission des Nations Unies peut attirer l'attention internationale sur le fait que, dans son état actuel, le système de l'UNCLOS et les États membres peuvent outrepasser leurs obligations internationales envers les peuples autochtones de l'Arctique dans le contexte de leurs revendications de la souveraineté des États.

Conclusion

- Il est possible pour le Canada d'éviter d'enfreindre ses obligations nationales et internationales et d'éviter les conséquences qui s'ensuivent en travaillant en partenariat avec les Inuits et leurs structures de gouvernance. On garantirait ainsi aux Inuits qu'ils ont voix au chapitre et qu'ils peuvent exercer leurs droits à l'égard de l'Arctique, y compris à l'égard des terres traditionnelles qui seraient intégrées aux territoires du Canada à titre de plateau continental étendu.
- Si le Canada ne reconnaît pas les droits des Inuits, il s'expose à des poursuites, et son attitude jettera du discrédit sur les engagements qu'il a pris envers ses partenaires de traités à travailler dans un esprit de réconciliation. Les Inuits soutiennent pleinement les revendications du Canada à l'égard de sa souveraineté dans l'Arctique tant et aussi longtemps qu'elles sont assujetties aux intérêts des Inuits. L'adoption d'une approche inclusive est la seule option valable pour garantir à la fois au Canada et aux Inuits de

profiter des possibilités et des avantages offerts par le plateau continental étendu dans l'Arctique.

- À l'époque coloniale, les revendications des colons européens à la souveraineté n'ont pas eu pour effet d'abolir les droits des peuples autochtones dans le Nouveau Monde¹⁰⁵, à moins qu'il n'y ait eu une intention claire à cet effet. De la même manière, le Canada ne peut pas outrepasser les droits des Inuits sur leur terre natale – l'Inuit Nunangat – que les Inuits habitent depuis des temps immémoriaux, simplement en revendiquant la souveraineté sur le plateau continental étendu dans l'Arctique.

¹⁰⁵ *Delgamuukw, supra; Van der Peet, supra.*