

Deux voies une direction: Parcs Canada et les peuples autochtones travaillent de concert¹

Steve Langdon, Rob Prosper et Nathalie Gagnon

Introduction

LES LIENS JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELS UNIQUES qui existent entre le Canada et les peuples autochtones ont été établis et définis par la *Proclamation royale de 1763*, la *Loi constitutionnelle de 1982* ainsi que par divers statuts juridiques et décisions judiciaires. En raison de la relation exceptionnelle qu'il entretient avec eux, Parcs Canada considère les peuples autochtones comme des partenaires et collabore étroitement avec un grand nombre de groupes autochtones de toutes les régions du pays. Or, il n'en a pas toujours été ainsi.

« Au Canada, même si la création des premiers parcs visait principalement à favoriser le développement économique de lotissements urbains établis à Banff, Jasper, et ailleurs, les Autochtones, comme ce fut le cas aux États-Unis, en ont d'abord été exclus. Quand le parc Banff (alors appelé parc national des Rocheuses) a été créé en 1885, les membres de la tribu Stoney, qui autrefois y chassaient et s'y déplaçaient, ont été bannis du nouveau parc. Dans un rapport daté de 1895, le premier commissaire recommandait que ceux-ci en soient exclus de façon permanente. Plus tard, en 1930, au moment de l'établissement du parc national du Canada du Mont-Riding, les représentants gouvernementaux ont chassé les Ojibways, aujourd'hui la Première nation de Keeseekoowenin, de leurs aires d'habitation et de leurs territoires de chasse traditionnels afin d'annexer ces terres au parc. » (Kopas, Paul — 2007)

Parcs Canada a entrepris depuis un important changement de culture d'entreprise. Celui-ci est attribuable aux changements de la société et des gouvernements lesquels ont contribué à modifier le paysage judiciaire du Canada quant aux droits et aux titres des Autochtones. D'autres politiques reconnaissent qu'une gestion efficace des lieux patrimoniaux nécessite une collaboration avec des partenaires, notamment avec ceux qui ont un point de vue unique procédant, dans certains cas, de plus de 50 générations de savoir-faire en intendance du territoire.

Parcs Canada entretient aujourd'hui des relations efficaces avec plus de 130 groupes autochtones grâce à un large éventail de mécanismes qui englobe les divers contextes

juridiques et culturels des deux partenaires que sont Parcs Canada et les Autochtones. Par suite d'ententes officielles avec les peuples autochtones, 68 p. 100 des terres de parcs nationaux sont maintenant sous l'administration de Parcs Canada.

Le milieu autochtone

L'expression « peuples autochtones » correspond au nom donné à l'ensemble des peuples qui habitaient le Canada à l'origine, et à leurs descendants. La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît trois groupes de peuples autochtones : les Premières nations, les Inuits et les Métis. Selon le recensement canadien de 2006, plus d'un million de personnes s'identifient comme Autochtones sur une population totale d'un peu plus de 30 millions d'habitants.

Les Autochtones vivent dans des collectivités situées dans des régions urbaines, rurales et éloignées, partout au Canada. Elles comprennent également plus de 600 Premières nations ou bandes indiennes, situées généralement sur des terres appelées « réserves »; diverses collectivités inuites vivent au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest, dans le Nord du Québec (Nunavik) et au Labrador et finalement les collectivités métisses vivent partout au Canada. Chacune possède une langue, une histoire, des pratiques culturelles, des croyances spirituelles et entretient des relations avec le gouvernement du Canada. Par exemple, il existe 61 différentes langues autochtones au Canada que l'on parle encore aujourd'hui.

La société civile autochtone est forte et au sein de celle-ci les peuples autochtones sont représentés par un grand nombre d'associations et de groupes, allant de l'Aboriginal Nurses Association of Canada (association canadienne des infirmières autochtones) et de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones au Inuit Tapiriit Kanatami, lequel représente les intérêts des Inuits, et du Ralliement national des Métis, lequel défend les droits des Métis.

Le gouvernement du Canada a des responsabilités constitutionnelles envers les peuples autochtones quant à la négociation et à la mise en œuvre d'ententes sur les revendications territoriales² et sur l'autonomie gouvernementale. De 1701 à 1923, la Couronne et les Premières nations ont signé plus de 70 traités historiques. Depuis la *Loi constitutionnelle de 1982*, dans laquelle le gouvernement du Canada reconnaît les « droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones » comprenant « les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis », le Canada négocie des revendications territoriales globales avec des groupes autochtones. Depuis 1975, vingt-deux traités modernes ont été conclus et environ soixante sont en négociation. Les traités de règlements ont fourni des droits de propriété aux Autochtones sur plus de 600 000 km² de territoire; des droits sur près de 40 p. 100 de la masse terrestre du Canada; des transferts de capitaux de 2,8 milliards de dollars; la protection des modes de vie traditionnels; l'accès à de futures possibilités d'exploitation des ressources; une participation aux décisions concernant la gestion des terres et des ressources et un rôle actif quant à la gestion participative des parcs nationaux des régions visées par les ententes.

Tout d'abord, dans le jugement *Calder*, rendu en 1973, la Cour suprême du Canada a confirmé l'existence du titre ancestral en tant que concept de la common law du Canada, puis diverses décisions historiques des tribunaux canadiens ont changé la nature des relations entre les peuples autochtones et le Canada. Les arrêts *Nation Haida* et *Taku River* ont précisé davantage la relation de l'État avec les Autochtones et de ses devoirs envers eux. La Cour a statué que le gouvernement a l'obligation juridique de consulter les populations autochtones et, le cas échéant, d'accommoder les intérêts des groupes autochtones lorsqu'il possède une connaissance réelle ou par interprétation de droits ou de titres autochtones, lesquels sont revendiqués, mais non prouvés. La Cour a statué que cette obligation de consultation découle du principe de l'honneur de la Couronne³ et que celle-ci prend naissance lorsqu'un gouvernement envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur l'existence potentielle d'un droit ou titre ancestral. Dans l'arrêt *Cris de Mikisew* de 2005, une décision qui touchait directement le Parc national de Wood Buffalo de Parcs Canada, le juge a déclaré :

« L'objectif fondamental du droit moderne relatif aux droits ancestraux et issus de traités est la réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones et la conciliation de leurs revendications, intérêts et ambitions respectifs. » (Première nation crie Mikisew c. Canada, 2005)

Parcs Canada et les peuples autochtones : un bref historique des relations

Lors de l'établissement du parc Banff en 1885, le concept des aires patrimoniales protégées au Canada a été une source d'inspiration pour les Canadiens. Les parcs étaient perçus à la fois comme un moyen de favoriser le développement économique et un moyen d'exprimer le symbolisme national et les valeurs démocratiques. Ceux-ci comprenaient des aires patrimoniales réservées pour les activités récréatives des Canadiens ainsi que des trésors nationaux devant être protégés pour les générations futures. Au début du XX^e siècle, sept parcs nationaux ont été créés, la plupart dans les régions méridionales du Canada. Aucun peuple autochtone n'a participé à l'établissement de ces sept parcs dans le sud du Canada.

Avant les années 1920, il n'y avait aucun parc dans le Nord canadien. En 1922, le parc national Wood Buffalo a été aménagé pour sauver le bison des bois de l'extinction. En 1924, le parc a été agrandi vers le sud et il est devenu, à cette époque, le plus grand parc national au monde. Contrairement aux parcs méridionaux où les activités de chasse et de cueillette étaient défendues, il a été reconnu que les activités traditionnelles pratiquées par les peuples autochtones ne seraient nullement préjudiciables à la protection du bison des bois et que l'interdiction de ces activités aurait des répercussions négatives sur leurs coutumes ancestrales et leur mode de vie. Par conséquent, la poursuite des activités de chasse et de piégeage a été permise dans le cadre d'un système de permis et une association de chasseurs et de piégeurs a été formée pour établir les limites annuelles de prises accordées avec les permis (O'Donnell, Brendan — 1995). La mise en place de cette association constituait le début d'une tradition de gestion participative qui est maintenant courante dans l'ensemble

du réseau du nord de Parcs Canada. Ce fut également la première fois que Parcs Canada consultait les peuples autochtones pour une décision concernant la gestion d'un parc.

En 1973, l'importante décision rendue par de la Cour suprême du Canada, *Calder c. Colombie-Britannique*, reconnaît pour la première fois le concept de titre ancestral. C'est également à la même époque que la participation du public quant aux politiques gouvernementales s'accroît, notamment en ce qui a trait aux politiques environnementales.

« Pour être exact, il y avait deux types de public. Un représentait les Canadiens qui s'investissent en général, comprenant à la fois ceux qui ont un intérêt particulier ou local envers certains parcs et ceux qui ont un intérêt général et national envers le réseau plus vaste des parcs nationaux. L'autre public était composé de Canadiens autochtones. Leur intérêt, au début du moins, ne concernait pas les parcs nationaux comme tels, mais la poursuite d'actions en justice visant à revendiquer des terres dont le gouvernement fédéral voulait s'approprier pour la création de parcs nationaux. » (Kopas, Paul — 2007)

Grâce à la mise en place du processus moderne de règlement des revendications territoriales dans le nord du Canada, d'importants changements ont commencé à s'opérer à Parcs Canada visant l'instauration d'une meilleure collaboration avec les peuples autochtones. Au fur et à mesure des négociations avec les peuples autochtones du Nord, la perspective d'une vision commune concernant les principes de protection des ressources permettant la poursuite de la chasse et du piégeage traditionnels et d'autres activités culturelles en vertu des dispositions d'un traité moderne est devenue évidente.

Les négociations qui ont eu lieu dans le territoire du Yukon avec les Inuvialuits et dans le territoire du Nunavut avec les Inuits marquent une étape importante de la collaboration avec les peuples autochtones. Grâce à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993) et à la Convention définitive des Inuvialuits (1984), Parcs Canada a entamé pour la première fois des négociations visant l'établissement d'un parc, lesquelles comprenaient des dispositions pour la mise en place de conseils de gestion « conjoints ». Le mot « conjoint » signifiait que les groupes autochtones signataires auraient la possibilité de participer aux prises de décisions liées à la planification et au fonctionnement du parc visé. Par contre, le pouvoir du ministre quant aux parcs nationaux et à ses responsabilités envers le Parlement demeurait inchangé.

En 1979, la politique de Parcs Canada a été modifiée pour rendre compte à la fois des réalités changeantes de la jurisprudence autochtone au Canada et de la nouvelle approche de Parcs Canada envers l'établissement et le fonctionnement de nouveaux parcs nationaux. La clause suivante a été ajoutée à la politique :

« Lorsque de nouveaux parcs nationaux sont créés dans le cadre du règlement des revendications territoriales des peuples autochtones, une entente sera négociée

entre Parcs Canada et les représentants des collectivités autochtones locales avant la création officielle du parc national en vue d'établir un régime de gestion conjointe pour la planification et la gestion du parc national. » (Politique de Parcs Canada – 1979)

Les Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada ont été modifiés une nouvelle fois en 1994 pour prendre en compte ce qui suit :

« Dans certains parcs nationaux, les activités traditionnelles se poursuivent en raison d'ententes sur des revendications territoriales et de traités, ou d'ententes négociées au cours du processus de mise en place. » (Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada – 1994)

Un autre événement important survenu plus tôt en 1974 consistait en l'introduction d'un amendement à la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* permettant la création de parcs nationaux sous un régime de « réserve ». Essentiellement, cela signifiait que certaines parcelles de terrain seraient mises de côté en tant que réserves de parc et gérées comme des parcs nationaux jusqu'à ce que les revendications territoriales concernant ces terres soient résolues. En 2002, la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* a été modifiée afin d'inclure un processus normalisé pour l'aménagement de réserves, simplifiant ainsi le processus. Cette démarche a fourni un outil efficace pour nouer des relations solides, mais également pour éviter que les terres ne soient transformées par un tiers pendant les négociations de revendications territoriales.

Application de changements sur le terrain

Mesures législatives

Au cours de la fin des années 1980 et au début des années 1990, Parcs Canada a entrepris d'importants changements liés au travail avec les peuples autochtones, influencés en partie par le nombre croissant de décisions judiciaires, mais de manière plus importante encore en raison de la sensibilisation au fait que les peuples autochtones sont des partenaires uniques en matière de protection des ressources naturelles et culturelles. De plus, il a été reconnu que la présentation des cultures autochtones enrichirait grandement l'expérience offerte aux visiteurs dans les parcs nationaux et dans les lieux historiques nationaux.

La haute direction de Parcs Canada a donné l'exemple quant à ce changement de culture au sein de l'organisation au moyen de changements législatifs comme l'indique l'extrait suivant tiré de la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* (2000).

« 10. (1) Le ministre peut conclure des accords (...) avec des administrations autochtones, des organismes constitués dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales, d'autres personnes ou des organisations.

16 (1) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements concernant (...) (w) l'autorisation de l'utilisation, par les peuples autochtones à des fins spirituelles ou cérémoniales traditionnelles, des terres situées dans les parcs ainsi que de la flore et des autres objets naturels, notamment par prélèvement. » (*Loi sur les parcs nationaux du Canada* – 2010)

Ce changement a permis aux groupes autochtones de prendre part à des activités qui les ont aidés à renouer avec les utilisations traditionnelles du territoire, à rétablir leurs liens culturels avec la terre et à transmettre leurs connaissances et traditions aux jeunes générations. Cette modification est particulièrement importante pour les peuples autochtones qui vivent près des parcs établis avant le processus moderne de revendications territoriales et qui ont été délogés de leurs terres, et qui se sont fait interdire de poursuivre leur mode de vie traditionnel.

Instrument de responsabilité

À titre d'agence gouvernementale, Parcs Canada doit rendre des comptes au Parlement et aux Canadiens. Le plan d'entreprise et les plans de gestion des parcs et des lieux constituent le principal moyen de reddition de comptes de l'Agence.

Le plan d'entreprise établit la base de l'orientation adoptée au sein de l'Agence. À ce titre, les références aux peuples autochtones sont très importantes, elles établissent l'orientation organisationnelle de même que les responsabilités de la direction. Le texte suivant issu du plan d'entreprise démontre l'importance que Parcs Canada accorde à ce domaine :

« L'Agence élaborera un cadre pour susciter la participation des peuples autochtones dans la planification et la gestion des lieux patrimoniaux qu'elle administre. À cet égard, Parcs Canada établira, d'ici 2013, des relations consultatives avec les peuples autochtones à divers endroits à travers de l'organisation, et ce, en s'appuyant sur les contextes juridiques et culturels des différents groupes autochtones. » (Plan d'entreprise de l'Agence Parcs Canada – 2010-2011/2014-2015)

Cet énoncé indique clairement le souhait de l'Agence visant à établir de solides relations à long terme avec les peuples autochtones qui vont au-delà des obligations juridiques. Les gestionnaires sont habilités à prendre des mesures concrètes pour s'assurer que les opinions et les points de vue des Autochtones éclairent de façon judicieuse et continue les décisions de la direction.

L'autre instrument, les plans de gestion, représente le principal moyen de communication entre les cadres responsables des parcs, des lieux et des aires marines de conservation et le ministre responsable de Parcs Canada. Les plans de gestion, déposés par le ministre au Parlement tous les cinq ans, établissent, grâce à la consultation des partenaires et des

intervenants, les possibilités et les enjeux principaux poursuivis au cours de la durée de vie du plan.

Le processus de planification de la direction commence par un exercice au cours duquel on dresse un rapport sur la situation globale du parc, du lieu ou de l'aire marine de conservation fondé sur les indicateurs liés à l'intégrité écologique, à l'intégrité commémorative, à l'expérience offerte aux visiteurs ainsi qu'à l'évaluation et à la compréhension du public. Auparavant, les Autochtones auraient été « consultés » à la fin du processus dans le cadre d'une vaste consultation publique. Récemment, Parcs Canada a modifié le processus pour que les Autochtones puissent communiquer leur point de vue dès le début. Le chapitre consacré à la perspective autochtone présente le contexte autochtone, la situation des relations consultatives avec les Autochtones et l'état du territoire, selon la perspective des Autochtones. Ce chapitre fournit la vision globale du monde des Autochtones et des connaissances ancestrales des Autochtones sont intégrées tout au long du rapport.

Ce processus favorise la participation des collectivités autochtones en leur donnant la possibilité de faire connaître leurs points de vue afin d'exercer une influence sur la détermination des principaux enjeux, défis et occasions qui seront pris en compte dans les documents d'orientation et les plans de gestion.

Facteurs organisationnels

En raison de la politique administrative et des changements corporatifs qui ont eu lieu au cours des trente dernières années, l'Agence a beaucoup évolué. Cette progression a nécessité beaucoup d'effort d'adaptation et une orientation claire de la part de la haute direction de Parcs Canada. En plus des responsabilités assumées par les cadres supérieurs au sein de l'organisation, un certain nombre d'autres initiatives importantes ont été mises en œuvre lesquelles traduisent le souhait de l'Agence de nouer et de maintenir des relations positives avec les peuples autochtones.

Une des principales initiatives consiste en l'établissement du Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) en 1999. Cette petite unité a pour tâche de fournir un leadership global en ce qui a trait à l'instauration de véritables relations avec les peuples autochtones. Le Secrétariat est dirigé par un membre de l'effectif de la direction de Parcs Canada, qui relève directement du directeur général de l'Agence (DGA). Le SAA appuie l'élaboration de politiques, de lignes directrices, de cadres de travail, de stratégies, d'outils et de formation afin de renforcer l'instauration de relations avec les peuples autochtones. Depuis sa mise sur pied, le Secrétariat a concentré ses efforts sur des secteurs prioritaires précis liés à l'établissement de relations, au développement économique, aux possibilités touristiques, à la commémoration et à la présentation de thèmes autochtones, et à l'emploi.

Une autre initiative importante consiste en l'établissement du Comité consultatif autochtone du directeur général. Ce comité a été formé en 2000 afin d'aider le DGA à engager un dialogue fructueux avec des leaders autochtones qui sont directement liés à des lieux



Comité consultatif autochtones. Première rangée : Reg Sylliboy, SAA. Deuxième rangé : Dwayne Blackbird, Première nation Ojibway de Kseeoowenin (MN), Chef Vern Jacks, Première nation Tseycum (CB), Nathalie Gagnon, SAA, aîné Stewart King, Première nation Wasauksing (ON), Michel Boivin, Directeur, Centre de service du Québec (QC), Chef Jean-Charles Piétacho, Première nation Innu d'Ekuanitshit (QC), Chef Diane Strand, Première nation Champagne et Aishihik (YK), Alan Latourelle, DGA, Rita Mestokosho, Première nation Innu d'Ekuanitshit (QC), Peter Rudyck, Nation Métis (SK), Pam Ward, Première nation Mi'kmaq de Metepenagiag (NB), Cristina Martinez, Directrice, unité de gestion du parc national de la réserve de l'Archipel-de-Mingan (QC).

patrimoniaux gérés par Parcs Canada. Douze membres ont été nommés par le DGA et le Comité se réunit trois fois par année. Le Comité offre la possibilité d'établir un dialogue franc et ouvert entre la direction de Parcs Canada et des partenaires autochtones sur une vaste gamme de sujets. Les autres ministères fédéraux reconnaissent que c'est une façon innovatrice de partager de l'information et d'obtenir des commentaires de la part des peuples autochtones.

À l'heure actuelle, les Autochtones représentent 8,3 p. 100 du personnel de Parcs Canada. Certains programmes d'emploi sont spécialement conçus pour recruter et maintenir en poste des Autochtones dans des parcours de carrière précis et pour atteindre des objectifs d'emploi clairement déterminés. Parcs Canada a élaboré un Programme de formation au

leadership pour Autochtones (PFLA) et appuie le Groupe de travail autochtone (GTA), un groupe qui défend l'équité en matière d'emploi. Le PFLA est un programme de quatre ans au cours duquel les employés autochtones se réunissent annuellement pour acquérir des compétences allant des principes de gestion aux communications et aux relations avec les collectivités fondées sur les valeurs autochtones. La visée du programme est d'établir une base de connaissances solide en vue de permettre aux participants d'atteindre leurs objectifs de carrière. Le GTA est un comité national d'employés qui conseille l'Agence sur tous les aspects concernant l'embauche d'Autochtones.

Reconnaissance d'obstacles systémiques

Immanquablement, au sein d'institutions qui existent depuis plus de 125 ans, on se bute à des obstacles systémiques qui entravent l'avancée de nouveaux concepts et de nouvelles idées, particulièrement lorsqu'on est en présence de systèmes de valeurs et de croyances. Un de ces exemples est la reconnaissance du savoir traditionnel autochtone (STA) à titre de système de connaissances précieux qui peut influencer sur la prise de décision visant la sauvegarde de lieux patrimoniaux.

Le STA est un système de connaissances unique et complexe établi par des générations de gens qui vivaient en harmonie avec la terre. Il est transmis grâce à la tradition orale et incarne une culture et un mode de vie distincts. Les systèmes de connaissances ancestrales requièrent la tenue d'activités traditionnelles pour la pérennisation et la transmission des connaissances. Cet aspect continue de représenter un défi pour Parcs Canada, puisque l'arrêt des activités traditionnelles représente souvent un obstacle au maintien et à l'utilisation des connaissances ancestrales. Parmi les changements dans la culture d'entreprise, la collaboration avec les Autochtones est maintenant perçue comme un moyen de renforcer les relations, de faciliter le retour à l'utilisation traditionnelle des terres et à des activités ancestrales et de contribuer à la prise de décision de la direction.

L'Agence Parcs Canada a de nombreux exemples de collaboration avec des détenteurs de connaissances traditionnelles comme les études sur la partie nord de l'île d'Ellesmere liées aux gens, aux caribous et aux bœufs musqués (M. Manseau, L. Dick et N. Lyons. 2005) ou la recherche en cours dans la Réserve du parc national des Îles-Gulf sur les mollusques bivalves dans le cadre d'une étude sur la pêche traditionnelle. Un autre exemple est le Projet du savoir inuit (Inuit Qaujimajatuqangit), qui s'échelonne sur cinq ans, auquel participent trois parcs nationaux du Nunavut. Si on prend en compte l'immensité et l'éloignement du territoire du Nord ainsi que le manque de données de bases, la surveillance écologique dans le nord du Canada représente un défi particulier. Une façon de surmonter ces obstacles est d'inviter les Inuits à partager leur savoir traditionnel autochtone concernant leurs milieux naturels et culturels. L'objectif premier est d'améliorer les connaissances relatives aux parcs tout en permettant à Parcs Canada d'acquérir une meilleure appréciation et compréhension du savoir inuit. Les aînés, les étudiants, les chasseurs et les piégeurs de même que le personnel de Parcs Canada participent à ce projet. Les groupes de travail sur le savoir inuit aident à orienter le projet et à créer un environnement de partage et de coopération qui a non



Programme de formation au leadership pour Autochtones. Shirley Oldfield, Animatrice-guide du patrimoine, LHN Motherwell Homestead (SK), Les Campbell, Patrouilleur, PN Mont-Revelstoke et Glacier (AB), Penny McIsaac, Interprète, PN Gros Morne (TL), Katie Hodson, Conservation des ressources, PN Iles-du-Saint-Laurent (ON), Leah Huber, Expérience du visiteur, PN Elk Island (AB), Christine Bentley, Patrouilleuse, RPN Gwaii Haanas et du site du patrimoine Haida (CB), Laurie Cherneski, Garde de parc, PN Pukaskwa (ON), Laura Frank, Conseillère de la gestion des ressources culturelles, PN Wood Buffalo (TN), Derek Burton, Services de la technologie, PN Riding Mountain (MN), Tyrone Mulrooney, Conservation des ressources, PN Terra Nova (TL), Grant Sikkes, Expérience du visiteur, PN Jasper (AB).

seulement contribué à renforcer le niveau de compréhension quant à l'environnement naturel et au paysage culturel, mais également à consolider les relations à long terme.

Structures de gestion participative

La gestion participative avec les peuples des Premières nations, des Inuits et des Métis est devenue pratique courante au sein de Parcs Canada. À l'heure actuelle, il existe dix-huit ententes de gestion coopérative officielle (et plusieurs autres sont en négociation); douze structures coopératives officielles; et un grand nombre d'autres projets d'ententes de coopération particulières ou informelles sont en place dans l'ensemble du système.

Le choix du mot « coopérative » est délibéré dans la mesure où c'est le ministre qui prend en dernier lieu les décisions et que sa responsabilité devant le Parlement demeure inchangée. Plus précisément, les organismes mis sur pied en vertu de ces outils législatifs ont une nature



Aînée inuit Qapik Attagutsiak et sa fille Kataisee Attagutsiak, Spécialiste en langage inuktitut, Centre de service de Winnipeg (MN), Parcs Canada.

consultative.

La gestion coopérative peut prendre de nombreuses formes. À Parcs Canada, elle est décrite, à juste titre, comme un champ d'activités qui influe les prises de décisions. Les organismes de coopération varient de structures informelles offrant des conseils spéciaux, à des organismes de coopération mis sur pied par suite d'ententes officielles comme les ententes d'établissement de parc. La structure exacte de ces divers types d'organismes de coopération varie aussi grandement et est largement tributaire du contexte juridique, politique ou stratégique en vertu duquel elle a été mise sur pied. Bien qu'il n'existe aucune structure commune en ce qui a trait à l'adhésion, à la fréquence des rencontres ou aux rôles et responsabilités, les éléments ou les thèmes communs comprennent :

- la représentation égale des Autochtones et des représentants du gouvernement;
- la prestation de conseils au ministre sur des sujets touchant à la culture et à d'autres questions d'importance pour les partenaires autochtones;
- la participation à l'élaboration de plans de gestion des parcs, des lieux ou des aires marines nationales de conservation;
- la démarche fondée sur le consensus;
- les dérogations aux normes habituelles en ce qui concerne la consultation officielle.

L'entente conclue entre le Canada et les Haïdas en 1993 sert d'exemple pour démontrer

clairement l'importance de satisfaire les intérêts des deux parties, laquelle a donné lieu à la création du Comité de gestion de l'archipel. Grâce à cette entente, on a établi les paramètres de participation du Conseil de la nation haïda à la planification, à la gestion et aux activités de la Réserve de parc national et de site du patrimoine haïda Gwaii Haanas. L'entente elle-même est structurée de manière à ce que soit reconnu le fait que les parties maintiennent au sujet de l'archipel des points de vue divergents en ce qui touche le droit de propriété de l'archipel. Nonobstant ce désaccord, les deux parties ont accepté de collaborer dans un certain nombre de domaines. Ceux-ci comprennent le fait que :

- l'archipel sera utilisé et entretenu de façon à le laisser intact, et ce, pour le bénéfice, l'éducation et la jouissance des générations futures;
- la continuité de la culture haïda au sein de l'aire protégée constitue un objectif;
- personne ne sera autorisé à faire l'extraction ou la cueillette de toute ressource dans les terres et eaux sans marée de l'archipel pour ou à l'appui d'une entreprise commerciale;
- un comité de gestion sera mis sur pied pour que les deux parties participent et collaborent à la planification, au fonctionnement et à la gestion.

En plus des aspects de cette entente où les parties « s'entendent sur leurs différends », la structure et le fonctionnement d'un organisme de gestion de coopération connu comme le Comité de gestion de l'archipel constituent deux des particularités marquantes. Le Comité possède une structure simple formée de quatre représentants, deux du Conseil de la nation haïda, dont un est coprésident, et deux de Parcs Canada, dont le directeur du parc qui agit également à titre de coprésident. Dans cet exemple, toutes les décisions relatives à la gestion qui touchent à la planification et au fonctionnement du parc sont discutées par le Comité de gestion de l'archipel et s'il n'y a pas consensus, la décision est mise de côté jusqu'à ce qu'une entente soit conclue. Le comité se réunit régulièrement.

Cette entente de gestion coopérative s'est révélée très efficace et a traversé avec succès l'épreuve du temps. Une méthode de règlement des différends est intégrée à l'entente; toutefois, depuis l'entrée en vigueur de l'entente en 1993, le processus n'a jamais été enclenché. Le fait qu'une entente semblable a été conclue en janvier 2010 entre le Canada et le Conseil de la nation haïda pour la gestion, la planification et le fonctionnement d'une aire marine nationale de conservation proposée dans les eaux bordant le parc national témoigne de la réussite enregistrée à la fois par le gouvernement fédéral et celui des Premières nations.

Conclusion

Parcs Canada a fait beaucoup de progrès au cours des 30 dernières années pour ce qui est de travailler de manière positive et respectueuse avec les peuples autochtones. Ce changement a été motivé en partie par les précédentes jurisprudences, mais de manière plus importante encore par le désir de Parcs Canada et des peuples autochtones de collaborer en vue d'objectifs communs. Notre système de parc national, de lieu historique et d'aire marine nationale de conservation ne progressera qu'avec l'appui des peuples autochtones et une

part importante de l'assise foncière des parcs nationaux actuels est en place grâce à leur grande coopération, aide et contribution.

Toutefois, nous reconnaissons également que des problèmes subsistent encore comme les revendications territoriales en suspens, les exigences en matière de consultation et d'accommodement et la reconnaissance de traités lesquels dépassent souvent la portée du mandat de Parcs. Malgré ces défis, l'organisation est dotée d'une forte direction corporative qui non seulement favorise, mais appuie l'établissement et le maintien de relations avec les peuples autochtones.

Cette orientation a fait de Parcs Canada un chef de file en ce qui a trait à la gestion coopérative et aux approches innovatrices en matière de relations de travail au Canada. L'élaboration et la mise en œuvre d'ententes de gestion a constitué une précieuse expérience d'apprentissage à la fois pour Parcs Canada et nos partenaires autochtones. Le fait le plus remarquable est que malgré des points de vue qui divergent parfois, nous avons trouvé une façon d'élaborer une vision commune et de collaborer pour la sauvegarde de lieux spéciaux qui permet aux deux parties de satisfaire leurs intérêts.

L'Agence Parcs Canada est enthousiaste quant aux prochaines 125 années. Nous croyons que si nous maintenons l'orientation des deux voies qui tendent vers une même direction, nous protégerons ensemble notre patrimoine naturel et culturel pour les sept prochaines générations.

Notes finales

¹ « Le *Two Row Wampum treaty* (ou traité des “voies parallèles”), également connu sous le nom de *Guswhenta* ou *Kaswehnta*, est un accord conclu entre les représentants des Cinq Nations Haudenosaunee (Iroquois) et ceux du gouvernement Hollandais en 1613 dans ce qui est à présent le nord-ouest de l'État de New York. Le motif de la ceinture est constitué de deux rangs de perles wampum mauves sur un fond de perles blanches. Les perles mauves symbolisent le cours de deux embarcations – un canoë Haudenosaunee et un navire européen — qui voyagent ensemble sur la rivière de la vie, en parallèle, mais sans jamais se toucher. Les trois rangées de perles blanches symbolisent la paix et l'amitié. Ce wampum exprime la signification du traité, lequel fait état de la coexistence pacifique entre les Haudenosaunees et les colons hollandais dans la région. » [traduction] [http://en.wikipedia.org/wiki/Guswhenta_\(Two_Row_Wampum_Treaty\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Guswhenta_(Two_Row_Wampum_Treaty)).

² Il y a deux types de revendications territoriales : les revendications globales qui portent sur des revendications territoriales des Autochtones qui n'ont pas encore fait l'objet de traités ni d'autres mesures juridiques et les revendications particulières qui portent sur d'anciens griefs des Premières nations concernant les obligations du Canada en vertu de traités historiques ou la manière dont le Canada a géré les fonds et les autres biens des Premières nations.

³ « La Cour suprême du Canada a adapté ces concepts de droit au contexte des relations entre la Couronne et les Autochtones. Dans les années 1950, la Cour fait remarquer que la *Loi sur les Indiens* “renferme la notion admise que ces aborigènes sont [...] des pupilles de l’État, dont la charge et le bien-être constituent un mandat politique comportant les plus hautes obligations. [...] L’honneur de Sa Majesté est en jeu lorsqu’Elle transige avec les peuples autochtones. Les rapports spéciaux de fiduciaire et la responsabilité du gouvernement envers les autochtones doivent être le premier facteur à examiner en déterminant si la mesure législative ou l’action en cause est justifiable.” (Mary C. Hurley, *Le rapport de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones*, Division du droit et du gouvernement, 10 août 2000, révisé le 18 décembre 2002. <http://www2.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0009-f.htm>)

Références

- Canada. Ministre responsable de Parcs Canada. *Politique de Parcs Canada*, Ottawa, 1979.
- Canada. Ministère des Approvisionnements et Services Canada. *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada*, Ottawa, 1994.
- Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur l’Agence Parcs Canada*, Ottawa, 2010.
- Canada. Sa Majesté la Reine du chef du Canada. *Plan d’entreprise de l’Agence Parcs Canada (2010-2011/2014-2015)*, Ottawa, 2010.
- Hurley, Mary C., *Le rapport de fiduciaire entre la Couronne et les peuples autochtones*, Division du droit et du gouvernement, 10 août 2000, révisé le 18 décembre 2002. <http://www2.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0009-f.htm>
- Kopas, Paul. *Taking the Air, Ideas and Change in Canada’s National Parks*, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2007.
- La Loi constitutionnelle de 1982*, <http://laws.justice.gc.ca/fr/const/index.html>.
- Manseau, M., L. Dick et N. Lyons. 2005. *People, Caribou, And Muskoxen on Northern Ellesmere Island: Historical Interactions and Population Ecology, ca. 4300 BP to Present*. Parcs Canada, 58 p.
- Manseau, M. et G. Moulard. *Inuit Knowledge Project: Nunavut*. Présentation au Science on the Hill Conference, Ottawa, 2009.
- O’Donnell, Brendan *Cooperative Management of Protected Areas: An Historical Overview of Parks Canada’s Involvement*. Communication présentée à Parcs Canada : Atelier sur la gestion coopérative des aires protégées, 1995.
- Parcs Canada. *Rapport annuel sur l’équité en emploi à Parcs Canada*, 2009.
- Parcs Canada et Conseil de la nation haïda. *Entente Gwaii Haanas*, 2003.
- Première nation crie Mikisew c. Canada <http://csc.lexum.umontreal.ca/fr/2005/2005csc69/2005csc69.html>