



**Examen de la  
LCPE**

**Document  
d'élaboration  
des enjeux  
6**

**La protection de l'environnement  
sur les terres indiennes**

35649  
672  
K

KE  
3619  
R491  
1994  
No. 6

Canada

*Préparé par :* fonctionnaires d'Environnement Canada

*pour :* Bureau de la LCPE  
Environnement Canada, Protection de l'environnement  
351, boul. St-Joseph  
5e étage, Place Vincent Massey  
Hull (Québec), K1A 0H3

---



Papier recyclé à 100%  
fait de fibres post-consommation

— Marque officielle d'Environnement Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services 1994

n° de catalogue : En40-2247-1994

ISBN : 0-662-61197-7

KE

3619

R491

1894

No. 6

## TABLE DES MATIÈRES

Sommaire .....	iii
Introduction .....	1
Objet du présent document .....	1
<b>Ce que prévoient à l'heure actuelle, pour ce qui est des mesures de protection de l'environnement sur les terres indiennes, la <i>Loi sur les indiens</i>, la <i>Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte</i>, la <i>Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)</i> et certaines ententes d'autonomie gouvernementale et autres conclues avec les Premières Nations .....</b>	<b>3</b>
1. Règlements, règlements administratifs des bandes et lois des bandes .....	3
• a. La Loi sur les Indiens .....	3
• b. La Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte .....	4
• c. La Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec) .....	6
• d. Ententes d'autonomie gouvernementale et autres ententes conclues depuis 1991 entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations .....	7
2. Pouvoirs d'application .....	9
3. Peines .....	10
4. Restrictions .....	11
<b>Ce que prévoit à l'heure actuelle, pour ce qui est de la protection de l'environnement sur les terres indiennes, la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)</i> .....</b>	<b>12</b>
1. Application de la LCPE .....	12
2. Réglementation en vertu de la Partie IV .....	13
3. Pouvoirs d'application .....	14
4. Peines .....	14
5. Limites de la LCPE .....	15
• a. «Terres indiennes» .....	15
• b. Restrictions du paragraphe 54(2) .....	16
• c. Urgences environnementales .....	17
• d. Arrêtés d'urgences .....	18
• e. Surveillance de l'environnement .....	19
• f. Objectifs, directives et codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement .....	20
<b>Le recours à la Partie IV de la LCPE pour la protection de l'environnement sur les terres indiennes .....</b>	<b>20</b>
<b>Les prochaines étapes .....</b>	<b>21</b>

<b>Options</b> .....	22
• <b>Option à court terme</b> .....	23
- Option 1 <i>Le gouvernement du Canada conclut des accords bilatéraux de collaboration avec les Premières Nations</i> .....	23
- Option 2 <i>Le gouvernement du Canada, les provinces et les Premières Nations concluent des accords tripartites de collaboration</i> .....	25
- Option 3 <i>Le gouverneur en conseil établit des règlements en vertu de l'article 73 de la Loi sur les Indiens et les bandes adoptent des règlements administratifs en vertu de l'article 81 de la Loi sur les Indiens.</i> .....	26
- Option 4 <i>Les Premières Nations qui ont conclu des ententes d'autonomie gouvernementale et autres avec le gouvernement du Canada depuis 1991, prennent, quand ces ententes ont été mises en vigueur par une loi fédérale, des règlements administratifs conformes à tout pouvoir qui leur a été accordé dans les domaines de la protection de l'environnement et de la prévention de la pollution</i> .....	27
- Option 5 <i>Le gouverneur en conseil établit des règlements en vertu de l'article 54 de la LCPE comme «mesure provisoire» jusqu'à l'adoption d'une option à long terme</i> .....	28
• <b>Options à long terme</b> .....	29
- Option 1 <i>Le gouvernement du Canada signe des accords bilatéraux de collaboration avec les Premières Nations</i> .....	29
- Option 2 <i>Le gouvernement du Canada, les provinces et les Premières Nations concluent des accords tripartites de collaboration</i> .....	30
- Option 3 <i>Le gouvernement du Canada modifie la Loi sur les Indiens, la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, la Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec), les ententes d'autonomie gouvernementale et les ententes sur les revendications territoriales ainsi que les lois qui mettent les ententes en vigueur</i> .....	30
- Option 4 <i>Le gouvernement du Canada modifie la Partie IV de la LCPE pour y inclure les dispositions nécessaires à la création de régimes de protection de l'environnement sur les terres indiennes</i> .....	32
- Option 5 <i>Le gouvernement du Canada crée, dans le cadre d'une LCPE refondue, une nouvelle partie traitant précisément de la protection de l'environnement sur les terres indiennes</i> ..	34

## SOMMAIRE

---

La plupart des Canadiens bénéficient d'une série de règlements qui traitent d'un éventail de problèmes environnementaux, notamment l'élimination des déchets solides, les émissions des installations industrielles, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées. Cependant, les Canadiens qui vivent dans les réserves ne jouissent pas du même degré de protection environnementale que les autres Canadiens, parce que plusieurs des problèmes environnementaux qui se posent sur les terres indiennes sont liés à l'usage qu'en font les autochtones et les autres habitants, ainsi qu'à leurs activités. Les lois et les règlements provinciaux visant la protection de l'environnement, ainsi que les permis délivrés par les provinces, qui régissent l'utilisation des terres et les activités qui s'y produisent, n'ont souvent nulle force de loi sur les terres indiennes. Cette situation est à l'origine de ce qu'on appelle fréquemment un «vide juridique», à propos de questions telles que l'élimination des déchets, le traitement des sols contaminés, les moyens d'accorder des permis ou des licences d'exploitation commerciale et de les assortir de conditions régissant les émissions et les effluents, ainsi que la réponse à des urgences environnementales qui résultent de déversements, de fuites, d'explosions et d'autres incidents de ce genre.

Le but du présent document d'élaboration des enjeux consiste à étudier, dans le contexte de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) et de l'examen quinquennal de celle-ci, divers moyens d'en arriver à une protection efficace de l'environnement sur les terres indiennes, y compris le sol, l'air, l'eau, la faune et les autres organismes vivants, ainsi que d'assurer la viabilité de tous ces éléments, comblant ainsi le «vide juridique» susmentionné.

Ce document explique ce que la LCPE prévoit à l'heure actuelle pour le territoire domanial, y compris les terres indiennes, de même que ce que prévoient la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)*, ainsi que les ententes d'autonomie gouvernementale et les autres ententes intervenues depuis 1991 entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations. Pour chaque loi et entente, on discute des régimes de protection de l'environnement qui s'y rattachent ou qui font défaut, et l'on donne les grandes lignes des restrictions que présentent ces lois et ces ententes.

Les restrictions les plus sérieuses de la LCPE sont les suivantes : l'étroite portée du règlement de l'article 54 concernant le territoire domanial et les entreprises fédérales, le manque de dispositions pour les arrêtés d'urgence prévus dans la Partie II seulement et l'absence de dispositions concernant les urgences environnementales. Les restrictions les plus sérieuses des lois susmentionnées qui concernent particulièrement les Premières Nations sont : le manque de mécanismes permettant de créer un régime de protection de l'environnement pour les terres indiennes (à l'exception de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)*, qui prévoit un tel régime), l'absence de pouvoirs d'application (y compris les pouvoirs d'inspection) et le fait que les peines prévues ne s'élèvent qu'à 1 000 \$ ou 2 000 \$, alors que la LCPE prévoit jusqu'à 200 000 \$, 300 000 \$ et 1 000 000 \$. Les ententes d'autonomie gouvernementale et autres qui sont intervenues depuis 1991 entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations prévoient souvent un régime de protection de l'environnement, mais

pour ce qui est des pouvoirs d'application et des peines, elles présentent les mêmes restrictions que la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* et la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)*.

Vu le temps exigé pour l'examen de la LCPE et pour l'élaboration d'éventuelles modifications une fois l'examen achevé, et vu l'urgence de commencer à combler le «vide juridique» relatif à la protection de l'environnement sur les terres indiennes, les options que présente ce document ont été regroupées sous deux catégories : options à court terme et options à long terme.

Voici les cinq options à court terme :

1. Le gouvernement du Canada conclut des accords bilatéraux de collaboration avec les Premières Nations.
2. Le gouvernement du Canada, les provinces et les Premières Nations concluent des accords tripartites de collaboration.
3. Le gouverneur en conseil établit des règlements en vertu de l'article 73 de la *Loi sur les Indiens* et les bandes adoptent des règlements administratifs en vertu de l'article 81 de cette loi.
4. Les Premières Nations qui ont conclu, depuis 1991, des ententes d'autonomie gouvernementale et autres avec le gouvernement du Canada peuvent, quand ces ententes sont mises en vigueur par une loi fédérale, prendre des règlements administratifs conformes à tout pouvoir qui leur a été accordé dans le domaine de la protection de l'environnement et de la prévention de la pollution.
5. Le gouverneur en conseil établit des règlements en vertu de l'article 54 de la LCPE comme «mesure provisoire» jusqu'à l'adoption d'une option à long terme.

Voici les cinq options à long terme :

1. Le gouvernement du Canada conclut des accords bilatéraux de collaboration avec les Premières Nations.
2. Le gouvernement du Canada, les provinces et les Premières Nations concluent des accords tripartites de collaboration.
3. Le gouvernement du Canada modifie la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, la *Loi sur les Cris et Naskapis du Québec*, les ententes d'autonomie gouvernementale, les ententes sur les revendications territoriales ainsi que les lois qui font entrer les ententes en vigueur.
4. Le gouvernement du Canada modifie la Partie IV de la LCPE en y incluant les dispositions nécessaires à la création de régimes de protection de l'environnement sur les terres indiennes.

5. Le gouvernement du Canada ajoute à une LCPE refondue une nouvelle partie traitant précisément de la protection de l'environnement sur les terres indiennes.

Les avantages et les désavantages de chaque option sont exposés ci-après. Il convient de souligner que l'efficacité des options à long terme 4 et 5 pourrait être rehaussée de trois manières différentes :

- en les alliant à l'option à long terme 1 (accords bilatéraux de collaboration) ou à l'option à long terme 2 (accords tripartites de collaboration);
- en les alliant à l'option à court terme 5 (recours au paragraphe 54(1) pour les règlements «temporaires» ayant une durée déterminée maximale de cinq ans);
- en les alliant à l'option à court terme 5 et à l'option à long terme 1 ou 2, afin de disposer de mesures réglementaires «temporaires» et de prévoir aussi des modalités de collaboration pour les points dont la loi ne traite peut-être pas, comme les projets de démonstration sur le recyclage, la conservation de l'énergie et la surveillance de la qualité de l'environnement.

# La protection de l'environnement sur les terres indiennes

---

## INTRODUCTION

---

La plupart des Canadiens bénéficient d'une série de règlements qui traitent d'un éventail de problèmes environnementaux, notamment l'élimination des déchets solides, les émissions des installations industrielles, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées. Cependant, dans ce domaine, les Canadiens qui vivent dans les réserves ne sont pas protégés par la même gamme de lois et de règlements que les autres Canadiens, parce que plusieurs des problèmes environnementaux qui se posent sur les terres indiennes sont liés à l'usage qu'en font les autochtones et les autres habitants, ainsi qu'à leurs activités—qu'il s'agisse d'éliminer des déchets, de remédier à des sols contaminés, de zoner les terres à des fins commerciales, résidentielles ou autres, de trouver les moyens d'accorder à des exploitations industrielles des licences ou des permis assortis de conditions régissant leurs émissions et leurs effluents, ou de répondre à des urgences environnementales à la suite de déversements, de fuites, d'explosions et d'autres incidents de ce genre. De plus, les lois, les règlements et les systèmes de permis des provinces, qui régissent l'usage des terres et les activités qui s'y produisent, n'ont souvent nulle force de loi sur les terres indiennes.

La gestion des terres indiennes est du ressort du gouvernement fédéral et ce sont les lois fédérales qui s'y appliquent. Il faut avoir recours aux lois et aux règlements fédéraux pour résoudre les problèmes environnementaux sur les terres indiennes, soit en établissant les normes à respecter, soit en adoptant des lois qui accordent l'autonomie gouvernementale aux Premières Nations.

## OBJET DU PRÉSENT DOCUMENT

---

Le présent document a pour objet d'examiner, dans le contexte de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)* et l'examen quinquennal de celle-ci, divers moyens

- d'en arriver à une gestion efficace de l'environnement sur les terres indiennes, y compris le sol, l'air, l'eau, la faune et les autres organismes vivants, et d'assurer la viabilité de tous ces éléments;
- de favoriser la prévention et le contrôle de la pollution sur les terres indiennes, et
- d'inclure tout régime de gestion de l'environnement sur les terres indiennes dans la poursuite de l'objectif global du développement durable au Canada.

Aux fins du présent document, l'expression «terres indiennes» comprend les réserves indiennes, les terres cédées et les autres terres assujetties à la *Loi sur les Indiens*, les terres qui font l'objet d'un règlement relatif aux revendications territoriales des Premières Nations, ainsi que les terres assujetties à des ententes d'autonomie gouvernementale et de gestion intervenues entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations.



Dans la question de la protection de l'environnement sur les terres indiennes, plusieurs considérations entrent en jeu :

- Le gouvernement du Canada s'est engagé à agir en partant du principe que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit existant, c'est-à-dire un droit autochtone et issu des traités.
- Les autorités fédérales, provinciales et territoriales, de même que la majorité de la population canadienne, appuient une forme ou une autre d'autonomie gouvernementale pour les peuples autochtones.
- Certaines bandes souhaitent créer un régime d'autonomie gouvernementale et estiment que leur régime constituerait un troisième ordre de gouvernement constitutionnel.
- D'autres bandes souhaitent également un régime d'autonomie gouvernementale analogue à celui d'une municipalité, mais ne cherchent pas à faire reconnaître leur régime comme un troisième ordre de gouvernement constitutionnel.
- D'autres bandes souhaitent l'autonomie gouvernementale sous une forme plus restreinte, en vertu de laquelle elles ne gèreraient que certains aspects de leurs affaires, comme leurs terres et les questions relatives à la gestion de celles-ci, tout en demeurant sous l'autorité de la *Loi sur les Indiens* en ce qui concerne tous les autres aspects de leur vie communautaire.
- Certaines bandes ne souhaitent pas l'autonomie gouvernementale, mais désirent demeurer dans une relation de confiance sous l'administration du gouvernement du Canada, grâce au régime de la *Loi sur les Indiens* ou de la loi fédérale qui la remplacerait.
- En 1993, dans la cause *R. c. Delgamuukw*, la cour d'appel de la Colombie-Britannique a décidé, comme dans bien d'autres causes antérieures présentées devant d'autres tribunaux, que les droits des autochtones peuvent être défendus devant les tribunaux comme ceux du droit privé; elle a de plus rejeté le concept selon lequel l'autonomie gouvernementale autochtone constitue un troisième ordre de gouvernement constitutionnel ayant le pouvoir législatif d'évincer les lois fédérales et provinciales ou de réglementer des tiers (remarque : cette cause est en appel devant la Cour suprême du Canada).

En outre, le gouvernement du Canada est signataire d'*Action 21*, que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a adopté en 1992 à Rio de Janeiro (Brésil). *Action 21* représente l'engagement de ses signataires à faire un nouvel effort global vers le développement durable. Le chapitre 26 d'*Action 21*, intitulé «Peuples autochtones», renferme des objectifs qui sont particulièrement pertinents, pour ce qui est d'arriver à mettre en place des régimes efficaces de protection de l'environnement sur les terres indiennes :

«reconnaître que les terres des peuples autochtones et leurs communautés doivent être protégées contre les activités qui sont hasardeuses du point de vue de l'environnement...»

«reconnaître que la dépendance traditionnelle et directe par rapport aux ressources et écosystèmes renouvelables, y compris les récoltes durables, reste essentielle au bien-être culturel, économique et physique des peuples autochtones et de leurs communautés...»

**CE QUE PRÉVOIENT À L'HEURE ACTUELLE, POUR CE QUI EST DES MESURES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT SUR LES TERRES INDIENNES, LA LOI SUR LES INDIENS, LA LOI SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DE LA BANDE INDIENNE SEHELTE, LA LOI SUR LES CRIS ET NASKAPIS (DU QUÉBEC) ET CERTAINES ENTENTES D'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET AUTRES CONCLUES AVEC LES PREMIÈRES NATIONS**

---

**1. Règlements, règlements administratifs des bandes et lois des bandes**

**a. La Loi sur les Indiens**

La *Loi sur les Indiens* ne prévoit aucun pouvoir explicite de réglementation sur la protection de l'environnement. Elle prévoit le pouvoir de faire des règlements à diverses fins législatives, et certains de ces textes de loi renferment peut-être le potentiel de protéger l'environnement. Par exemple, l'article 73 de la *Loi sur les Indiens* donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements sur des questions précises comme la protection et la conservation des animaux à fourrure, du poisson et du gibier de toute sorte dans les réserves (al. 73(a)), la prévention, l'atténuation et le contrôle des maladies (al. 73(f)), et la salubrité dans les locaux privés et les endroits publics, sur les réserves (al. 73(k)). Il est possible de créer des règlements aux fins d'un ou de plusieurs des alinéas (a), (f) et (k) de l'article 73 de la *Loi sur les Indiens*, afin de fixer des limites à l'égard de la qualité et de l'utilisation de l'eau, ainsi que de l'épuration des eaux usées. Les exigences qui seraient ainsi imposées pourraient également avoir comme incidence de protéger l'environnement. La même chose serait probablement vraie dans le cas d'un règlement qui serait adopté à l'égard de l'élimination, du stockage et du traitement des déchets, en vertu de l'alinéa 73(a).

Le gouvernement du Canada pourrait également réussir à établir un règlement en vertu de l'article 73 de manière à permettre la délivrance de permis dont les détenteurs seraient tenus de verser une forte garantie de bonne foi pour couvrir le coût des dommages éventuels à l'environnement, notamment le nettoyage et la restauration de l'environnement endommagé, ou de souscrire une assurance couvrant les coûts de ces dommages, ou encore de participer à un processus de résolution de conflit en cas d'une infraction à un règlement selon l'article 73, lequel pourrait aboutir à ce qu'un contrevenant accomplisse un service communautaire ou remette en état l'environnement endommagé. Cependant, cet emploi de la *Loi sur les Indiens* est peut-être risqué, vu que de telles exigences dépassent le libellé de cette loi, et qu'en cas de procès à l'égard

du règlement en question, le tribunal pourrait décider que les exigences sont «ultra vires», c'est-à-dire en dehors des pouvoirs conférés par la *Loi sur les Indiens*.

L'article 81 de la *Loi sur les Indiens* donne aux conseils de bandes le pouvoir de prendre des règlements à des fins précises, qui pourraient avoir comme effet accessoire de protéger l'environnement. Les alinéas de l'article 81 qui pourraient être invoqués pour traiter de questions précises comme la santé des personnes qui habitent dans les réserves et la chasse sur les terres indiennes, et qui pourraient accessoirement protéger l'environnement, sont ceux qui permettent des règlements visant à :

- (a) adopter des mesures relatives à la santé des habitants de la réserve et à la propagation des maladies;
- (f) aménager et entretenir des cours d'eau, fossés et autres ouvrages locaux,
- (g) diviser la réserve ou l'une de ses parties en zones et interdire la construction ou l'entretien d'une catégorie de bâtiments, ou l'exploitation d'une catégorie d'entreprises, de métiers ou de professions une telle ou telle zone;
- (l) réglementer l'utilisation de l'approvisionnement en eau;
- (o) conserver, protéger et gérer les animaux à fourrure, le poisson et le gibier de toute sorte dans la réserve, et
- (q) régler toute question découlant de l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 81.

En résumé, ces dispositions de la *Loi sur les Indiens* n'ont pas été conçues pour créer un régime complet de protection de l'environnement et de prévention de la pollution. Les règlements pris en vertu de l'article 73 et les règlements administratifs de bandes pris en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens* peuvent renfermer des éléments qui aboutissent accessoirement à protéger l'environnement, mais ils ne constituent pas un pouvoir réglementaire qui supplante la Partie IV de la LCPE. En outre, il est peu probable que les règlements administratifs des bandes puissent créer le poste d'agent d'application et les pouvoirs connexes en matière d'environnement ou donner à des membres des bandes des pouvoirs d'application qui ne sont pas déjà stipulés dans la loi habilitante, c'est-à-dire la *Loi sur les Indiens*.

**b. La Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte**

Comme la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* n'offre aucun pouvoir explicite concernant un éventuel régime de protection de l'environnement. L'article 14 de cette dernière loi comporte des alinéas permettant aux bandes de faire des lois, lesquelles

pourraient accessoirement avoir pour effet de protéger l'environnement. Les alinéas de l'article 14 qui semblent offrir cette possibilité sont les suivants :

- (j) la protection et la gestion des ressources naturelles sur les terres seheltes;
- (k) la conservation, la protection et la gestion des animaux à fourrure, du poisson et du gibier sur les terres seheltes;
- (l) l'ordre public et la sécurité sur les terres seheltes;
- (n) l'exploitation d'entreprises et l'exercice de professions ou de métiers sur les terres seheltes, et
- (u) les questions ayant trait au bon gouvernement de la bande, de ses membres ou des terres seheltes.

Des lois peuvent également être élaborées en vertu de l'article 14, de manière à permettre la délivrance de permis semblables à ceux que nous avons décrits pour l'article 81 de la *Loi sur les Indiens*, mais la conclusion qui s'impose est la même que ci-dessus : l'article 14 de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sehelte* n'a pas été conçu pour servir de mécanisme d'application d'un régime complet de protection de l'environnement sur les terres seheltes. Il serait risqué de se servir ainsi de cet article, vu qu'un tel emploi dépasse son libellé et qu'en cas de procès le tribunal pourrait décider que de tels règlements sont en dehors des pouvoirs conférés par la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sehelte*, c'est-à-dire «ultra vires». En outre, il est peu vraisemblable que des lois seheltes prises en vertu de l'article 14 puissent servir à créer des pouvoirs d'application pour la conformité environnementale.

L'article 38 de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sehelte* prévoit que les lois d'application générale de la Colombie-Britannique «sont applicables aux membres de la bande ou à ce qui les concerne», sauf là où les lois provinciales sont incompatibles avec les conditions de tout traité, avec la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sehelte*, avec toute autre loi fédérale, la constitution de la bande ou une loi sehelte. Ce qui est intéressant, c'est que le texte de la loi stipule que les lois d'application générale de la Colombie-Britannique sont seulement applicables aux «membres» de la bande sehelte et ne fait aucune mention de leur application aux terres seheltes.

En théorie, donc, il ne devrait y avoir aucun vide juridique, pour ce qui est de la protection de l'environnement sur les terres de la bande sehelte, vu que les lois environnementales d'application générale de la province, qui régissent les activités telles que le traitement et l'élimination des déchets, ainsi que les opérations des entreprises, des commerces et des industries qui sont normalement régies par des systèmes de permis ou de licences ou encore de certificats d'autorisation devraient être applicables ici, sauf dans le cas de conflit ou d'incompatibilité, comme on l'a vu ci-dessus.

**c. La Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)**

Visant la création d'un régime de protection de l'environnement sur les terres des Cris et des Naskapis, l'article 45 de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* donne à la bande le pouvoir de prendre des «règlements administratifs de nature locale». Ces règlements administratifs peuvent traiter de sujets comme :

- la protection de l'environnement, y compris les ressources naturelles (al. 45(1)e));
- la prévention de la pollution (al. 45(1)f));
- la définition des nuisances, leur contrôle et leur interdiction (al. 45(1)g));
- l'établissement, l'entretien et l'exploitation de services locaux, y compris ceux ayant trait à l'eau, aux égouts ainsi qu'à l'enlèvement et à l'élimination des ordures, et l'imposition de frais aux utilisateurs de ces services (al. 45(1)i) et al. 45(5));
- le transport de substances dangereuses (s.-al. 45(1)j)(iv));
- l'exploitation d'entreprises et l'exercice de métiers (al. 45(1)k));
- le contrôle ou l'interdiction d'activités ou d'entreprises qui constituent un danger pour la santé publique (s.-al. 45(1)c)(iii)); et
- la construction, l'exploitation et la réglementation de systèmes d'élimination des déchets et la collecte, l'enlèvement et l'élimination de déchets en général (s.-al. 45(1)c)(iv)).

L'article 45 de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* semble donc permettre la formulation d'exigences en matière de protection de l'environnement, semblables à celles qu'imposent les provinces au sujet des émissions, des effluents, du traitement et de l'élimination des déchets, de l'approvisionnement en eau et de l'épuration des eaux usées. Mais il semble que l'article 45 ne donne pas le pouvoir de créer des postes d'agents environnementaux chargés de l'application ni de donner à des membres de la bande des pouvoirs semblables à ceux d'un inspecteur.

On trouvera ci-dessous des exemples de règlements administratifs que des bandes Cris et Naskapis ont adoptés dans des buts de protection environnementale :

- le règlement n° 37 de la Première Nation de Waskaganish concernant la protection de l'environnement (couvrant des sujets comme l'émission, le stockage, le dépôt, le dégagement ou le déversement de contaminants dans l'environnement, l'accréditation des bâtiments, des entreprises ou des projets qui auront vraisemblablement pour résultat d'émettre, de stocker, de déposer, de dégager ou de déverser des contaminants dans l'environnement, ainsi que l'octroi et l'annulation de permis);
- le règlement de la bande de Mistassini concernant la protection de l'environnement—règlement n° 12 (mêmes sujets que ci-dessus);
- le règlement n° 90-42 de la bande de Wemindji concernant la protection de l'environnement (mêmes sujets que ci-dessus), et
- le règlement n° 89-008 de la bande de Chisasibi concernant la protection de l'environnement (mêmes sujets que ci-dessus).

Certaines bandes ont fait des règlements administratifs imposant des tarifs pour la consommation de l'électricité ou pour les services combinés ayant trait à l'eau, aux égouts, à la protection contre les incendies, aux loisirs, à la voirie, à l'enlèvement et à l'élimination des ordures, ainsi qu'aux services administratifs connexes. Ces règlements n'indiquent pas clairement si les bandes qui les ont adoptés voulaient ainsi réduire la consommation en imposant des tarifs à un certain niveau ou simplement récupérer les coûts des services fournis. Certaines bandes ont établi un règlement accordant à l'administrateur de la bande le pouvoir d'entrer en tout temps dans les immeubles, de les inspecter et d'inspecter les biens meubles. Étant donné que la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* ne semble pas prévoir de pouvoirs d'inspection, il se peut que de tels règlements administratifs outrepassent son régime, et qu'en outre ils soient en conflit avec la *Chartre canadienne des droits et libertés*.

En outre, l'article 4 de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* prévoit que les lois provinciales d'application générale, c'est-à-dire les lois du Québec applicables à tous les Québécois, s'appliquent aux Cris et aux Naskapis, à moins qu'elles soient incompatibles ou en conflit avec la loi susmentionnée. En théorie, donc, il ne devrait exister aucun vide juridique pour ce qui est de la protection de l'environnement sur les terres des Cris et des Naskapis, vu que la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* prévoit des pouvoirs explicites en matière de création de règlements administratifs pour la protection de l'environnement et la prévention de la pollution, et que les lois environnementales d'application générale de la province de Québec, qui régissent les activités de ses habitants, devraient être applicables sauf dans les cas d'incompatibilité ou de conflit, comme on l'a vu ci-dessus.

Cependant, il se peut que l'application fasse problème, vu que la loi susmentionnée ne prévoit pas de pouvoirs d'application relatifs aux règlements des bandes, et qu'il faut compter sur les autorités provinciales pour faire respecter les lois provinciales d'application générale en matière d'environnement.

***d. Ententes d'autonomie gouvernementale et autres ententes conclues depuis 1991 entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations***

Par ailleurs, les ententes d'autonomie gouvernementale signées depuis 1991, comme l'Entente d'autonomie gouvernementale des Nacho Nyak Dun et l'Entente d'autonomie gouvernementale des Champagnes et Aishihiks, et d'autres ententes telles que l'Entente complète sur les revendications territoriales des Métis et des Dénés Sahtu, prévoient des «règlements administratifs de nature locale et privée». Des règlements administratifs peuvent traiter particulièrement de questions environnementales ou régir d'autres questions, comme la délivrance de permis à des entreprises, dont le contrôle peut offrir accessoirement l'avantage de protéger l'environnement.

Voici des exemples de sujets de règlements administratifs :

- l'utilisation, la gestion, l'administration, le contrôle et la protection des terres;

- l'utilisation, la gestion, l'administration et la protection des ressources naturelles qui sont la propriété des Premières Nations, dont elles ont le contrôle ou qui se trouvent sous leur compétence;
- la protection des poissons, de la faune et de l'habitat;
- l'octroi de permis à des personnes et entités exploitant une entreprise, un métier, une profession ou une autre occupation, et leur réglementation;
- le contrôle ou la prévention de la pollution et la protection de l'environnement;
- le contrôle ou l'interdiction du transport de substances dangereuses;
- l'interdiction de nuisances;
- le contrôle ou l'interdiction de mesures, d'activités ou d'entreprises qui constituent ou peuvent constituer une menace à l'ordre public, à la paix ou à la sécurité;
- le contrôle ou l'interdiction de mesures, de conditions ou d'entreprises qui constituent ou peuvent constituer un danger pour la santé publique; et
- les questions ayant trait au bon gouvernement des citoyens sur les terres.

Les sujets énumérés ci-dessus ressemblent à ceux qui figurent au par. 45(1) de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)*. Cependant, il se peut que d'autres ententes sur l'autonomie gouvernementale et sur les revendications territoriales ne soient pas aussi précises. Il faut également examiner les lois promulguées par le Parlement pour mettre en œuvre les ententes. Il sera alors possible de déterminer si, oui ou non, ces lois habilitantes permettent de prendre des mesures efficaces et applicables en matière de protection de l'environnement.

Il y a un facteur de complication : il s'agit d'une disposition, dans le texte des trois ententes susmentionnées, qui traite de l'application des lois fédérales et autres aux Premières Nations en question. Par exemple, l'Entente d'autonomie gouvernementale des Nacho Nyak Dun déclare que «toutes les lois d'application générale continueront à s'appliquer à la Première Nation de Nacho Nyak Dun, à ses citoyens et à ses terres de peuplement». Cette entente exige aussi que le gouvernement du Canada et la Première Nation susmentionnée concluent, le plus tôt possible, un accord distinct ou une modification de l'entente principale, pour déterminer quelles lois de la Première Nation devront prévaloir sur les lois fédérales d'application générale. Les lois d'application générale du Yukon ne sont applicables que là où il n'y a ni incompatibilité, ni conflit. L'Entente d'autonomie gouvernementale des Champagnes et Aishihiks déclare que «toutes les lois fédérales, territoriales et municipales sont applicables aux Indiens du Yukon, aux Premières Nations du Yukon et aux terres de peuplement». Là où il existe une incompatibilité, l'entente doit prévaloir. L'Entente complète sur les revendications territoriales des Métis et Dénés Sahtu déclare que toutes les lois fédérales, territoriales et locales sont applicables aux Dénés Sahtu, aux Métis et aux terres Sahtu, sauf dans les cas d'incompatibilité ou de conflit avec l'entente sur les revendications territoriales ou avec les lois des communautés autochtones.

Ces ententes n'entreront en vigueur que lorsque les lois habilitantes correspondantes recevront la sanction royale. Il existe d'autres ententes, entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations, qui attendent soit d'être mises en vigueur par une loi fédérale, soit que les négociations aboutissent.

## 2. Pouvoirs d'application

Ni la *Loi sur les Indiens*, ni la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* n'accorde le pouvoir de désigner un inspecteur ou un agent d'exécution de la loi en matière d'environnement. Par conséquent, aucun pouvoir n'est donné pour vérifier la conformité aux règlements et aux lois adoptés par les bandes en vertu des articles 73 et 81 de la *Loi sur les Indiens* ou aux lois adoptées par les bandes en vertu de l'article 14 de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* :

- **aucun pouvoir** n'est accordé à un inspecteur, à un agent chargé de faire appliquer le règlement ou à tout autre agent d'application de la loi, permettant d'inspecter un lieu, d'ouvrir des réceptacles et des contenants, de prélever des échantillons et d'effectuer des mesures, de faire des essais, d'exiger qu'on leur remette des renseignements, de copier ces renseignements, de faire utiliser tout ordinateur et d'en faire extraire des données;
- **aucun pouvoir** de perquisition ni de saisie en vertu d'un mandat de perquisition à l'égard de questions environnementales, et aucun droit d'exercer sans mandat les pouvoirs de perquisition et de saisie conférés;
- **aucun pouvoir** lié aux ordonnances administratives, p. ex., un ordre donné par un inspecteur, des ordres de cesser et d'abandonner des activités qui enfreignent la loi, des mesures correctives ministérielles, ou des demandes ministérielles de renseignements à l'égard de questions environnementales.

Cependant, l'absence de pouvoirs d'application pour tout règlement de la bande, dans la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, ne fait peut-être pas problème si la Colombie-Britannique fait observer ses lois d'application générale lesquelles, en vertu de l'article 38 de la loi susmentionnée, «sont applicables» aux membres de la bande sechelte. Si l'application provinciale fait défaut, il sera peut-être impossible d'assurer la protection de l'environnement et la prévention de la pollution sur les terres secheltes.

La *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* comporte des restrictions analogues en ce qui a trait aux pouvoirs d'application. L'article 194 prévoit des services de police en vertu de la *Loi de police* du Québec. En outre, l'article 196 prévoit que, sur approbation du procureur général du Québec et du ministre provincial chargé des affaires municipales, une bande peut signer des ententes de maintien de l'ordre avec le Québec, l'Administration régionale crie, l'Administration régionale Kativik, une société d'un village cri ou tout autre corps constitué ayant le pouvoir d'assurer des services de police. Le corps de police a le pouvoir d'appliquer les «lois applicables du Canada et du Québec et les règlements administratifs applicables de la bande». Mais la police ne dispose que des pouvoirs traditionnels des agents de la paix pour appliquer les règlements administratifs pertinents des bandes.

Cela signifie vraisemblablement que, même si les agents de police ont le pouvoir de pénétrer dans un lieu et d'y effectuer une perquisition en vertu d'un mandat à cet effet, ils n'ont pas le pouvoir d'inspecter ce lieu.



Une inspection est censée être une procédure de routine pour vérifier la conformité et n'exige actuellement qu'un mandat en vertu de la LCPE lorsque l'inspection doit avoir lieu dans un lieu privé. Mais, en vertu de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)*, les agents de police ne peuvent pas pénétrer dans un lieu pour l'inspecter, afin de vérifier la conformité aux exigences d'un règlement administratif. Ils ne semblent pas non plus avoir les pouvoirs donnés à l'inspecteur d'ouvrir les réceptacles, de prélever des échantillons, d'effectuer des essais, de prendre des mesures ou d'exercer d'autres pouvoirs d'inspection, comme ceux d'exiger qu'on leur remette des renseignements aux fins d'examen, à moins que l'occupant ou la personne responsable du lieu que visite la police du village cri ou naskapi ne donne son consentement à cet égard.

Bien entendu, en tant qu'agents de la paix, les agents de police peuvent agir en vertu des pouvoirs d'un mandat de perquisition pour perquisitionner et saisir des éléments de preuve d'une infraction, ainsi que pour faire toute autre chose que stipule explicitement le mandat de perquisition. Mais, étant donné que l'objet des inspections est de vérifier la conformité, les juges de paix n'accordent pas habituellement de mandat de perquisition à la police pour effectuer des inspections routinières, car,

- pour obtenir un mandat de perquisition, les agents de police doivent déclarer sous serment qu'ils ont des raisons de croire qu'un délit a été commis et que le mandat est nécessaire pour obtenir la preuve qui confirmera ou réfutera l'allégation d'infraction; et
- les agents de police n'ont peut-être pas de motif valable, avant une inspection, de croire qu'une infraction a été commise.

En résumé, bien que des règlements administratifs aient été pris, accordant à l'administrateur de la bande le pouvoir d'entrer en tout temps dans les immeubles, de les inspecter et d'inspecter les biens meubles, la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* ne prévoit pas de pouvoirs d'application précis; il n'y a pas de pouvoir précis pour désigner des inspecteurs qui traiteraient des questions environnementales, ni de dispositions précises à l'égard des pouvoirs des inspecteurs comme celles que l'on trouve aux articles 100 et 101 de la LCPE. Comme pour la bande sechelte, cela ne fait peut-être pas problème si le Québec fait observer sur les terres des Cris et des Naskapis ses lois d'application générale en matière de protection de l'environnement.

Les ententes conclues depuis 1991, ententes d'autonomie gouvernementale et autres (comme le règlement des revendications territoriales), notamment l'Entente d'autonomie gouvernementale des Nacho Nyak Dun, l'Entente d'autonomie gouvernementale des Champagnes et Aishihiks et l'Entente complète sur les revendications territoriales des Métis et Dénés Sahtu, comportent les mêmes restrictions que les lois susmentionnées : elles ne prévoient pas de pouvoirs d'application comme ceux dont nous avons traité dans cette section.

### 3. Peines

Contrairement aux peines prévues par la LCPE, qui vont de 200 000 \$ à 1 000 000 \$ et peuvent comprendre des peines d'emprisonnement allant de six

mois à cinq ans pour certaines infractions, la *Loi sur les Indiens* prévoit une amende allant jusqu'à seulement 100 \$ ou jusqu'à trois mois d'emprisonnement, ou les deux, pour des infractions aux règlements de l'article 73, et une amende allant jusqu'à 1 000 \$ ou jusqu'à 30 jours d'emprisonnement, ou les deux, pour une infraction aux règlements administratifs des bandes en vertu de l'article 81. Les paragraphes 81(2) et (3) de la *Loi sur les Indiens* prévoient l'émission d'une ordonnance de tribunal en plus de toute autre peine imposée, lorsqu'une personne est trouvée coupable d'une infraction à un règlement administratif de la bande. En vertu du paragraphe 81(2), le tribunal peut émettre une ordonnance interdisant au délinquant de continuer ou de répéter l'infraction. En outre, le paragraphe 81(3) donne au conseil de bande une voix devant les tribunaux, en lui accordant le droit de demander au tribunal d'émettre une ordonnance de détention contre le délinquant.

En ce qui concerne la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, la peine prévue pour une infraction aux lois de la bande sechelte adoptées en vertu de l'article 14 est une amende allant jusqu'à 2 000 \$ ou jusqu'à deux ans d'emprisonnement, ou les deux. La peine en vertu de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* pour une infraction à un «règlement administratif de nature locale» de la bande est déterminée par le règlement administratif lui-même et peut être une amende, la prison, ou les deux. Cependant, l'article 199 restreint à un maximum de 2 000 \$ l'amende pour une contravention à un règlement administratif de la bande, et la durée d'emprisonnement à un maximum de six mois.

En vertu des ententes d'autonomie gouvernementale, comme l'Entente d'autonomie gouvernementale des Nacho Nyak Dun et l'Entente d'autonomie gouvernementale des Champagnes et Aishihiks, ainsi que d'autres ententes comme l'Entente complète sur les revendications territoriales des Métis et des Dénés Sahtu, l'amende maximale est de 5 000 \$ et la durée maximale d'emprisonnement est de six mois.

Aucune des trois lois susmentionnées, aucune des ententes d'autonomie gouvernementale des Premières Nations, ni aucune autre entente, comme les règlements de revendications territoriales, ne renferme de dispositions concernant des ordonnances innovatrices comme celles que l'on trouve dans la LCPE prescrivant le nettoyage des dégâts faits à l'environnement, l'imposition de mesures préventives pour éviter la possibilité de dégâts, ou encore la prestation de services communautaires, que les tribunaux peuvent imposer à ceux qui sont trouvés coupables d'une infraction.

#### **4. Restrictions**

Les restrictions décrites ci-dessus—c'est-à-dire le manque de spécificité à l'égard de la protection et de la durabilité environnementales tant dans la *Loi sur les Indiens* que dans la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, l'absence de pouvoirs d'application à l'égard de questions environnementales, les peines minimales prévues par ces lois et, enfin, l'absence de pouvoirs, dans les deux lois susmentionnées, permettant de délivrer des ordonnances créatives—mis à part les dispositions de la *Loi sur les Indiens* concernant les ordonnances visant à interdire la continuation ou la répétition

d'une infraction à un règlement administratif d'une bande—éliminent pour ainsi dire la possibilité de se prévaloir de l'une ou l'autre de ces lois comme véhicule de la gestion environnementale sur les terres indiennes. Les peines peu élevées peuvent aussi être à l'origine de refuges pour les pollueurs sur les terres indiennes; un contrevenant peut en effet voir dans une amende de 1 000 \$ une simple somme d'exploitation, et cette amende est trop faible pour avoir un pouvoir de dissuasion.

En outre, les peuples autochtones tiennent la *Loi sur les Indiens* en aversion en tant que loi dominante dans le contexte moderne. Il est vrai que la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* et les diverses ententes d'autonomie gouvernementale et autres conclues au cours des dernières années entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations depuis 1991 renferment des pouvoirs précis pour l'adoption de règlements administratifs visant à protéger l'environnement, à prévenir la pollution et à régler d'autres questions de gestion environnementale. Mais cette loi et les ententes sont dépourvues de pouvoirs d'application et les peines pour les infractions aux règlements administratifs sont légères. Les faibles amendes imposées en vertu de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* n'ont guère d'effet dissuasif et peuvent être à l'origine de la création de refuges pour les pollueurs. On ne retrouve pas non plus dans cette loi le pouvoir d'ordonnances de tribunaux créatives (comme en prévoit la LCPE), ni dans la *Loi sur les Indiens* et la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*.

Même avec le pouvoir de créer des règlements administratifs pour la protection de l'environnement, ainsi que pour la prévention et le contrôle de la pollution, la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* et les ententes manquent de pouvoirs d'application, sans lesquels on ne peut assurer une conformité totale.

## **CE QUE PRÉVOIT À L'HEURE ACTUELLE, POUR CE QUI EST DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT SUR LES TERRES INDIENNES, LA LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT (LCPE)**

---

### **1. Application de la LCPE**

Toutes les parties de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) qui sont applicables à tous les Canadiens le sont aussi aux terres des réserves indiennes et aux activités qui y ont lieu. Cela veut dire que les parties I (Objectifs, directives et codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement), II (Substances toxiques), III (Substances nutritives), V (Pollution atmosphérique internationale), VI (Immersion de déchets en mer) et VII (renfermant des dispositions générales et des pouvoirs d'application) s'appliquent partout au Canada y compris, bien entendu, sur les terres indiennes. Ces parties sont dites «textes de loi d'application générale».

Il existe une partie de la LCPE dont l'application est particulière plutôt que générale : la Partie IV ne s'applique pas à tous les Canadiens mais seulement aux ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux, aux entreprises fédérales et au

territoire domanial. Les parlementaires qui ont créé la LCPE en 1988 y ont ajouté la Partie IV parce que le territoire domanial, y compris les terres indiennes, ainsi que les activités des ministères, conseils, organismes, commissions et sociétés d'État fédéraux ne sont pas assujettis au même régime environnemental que les personnes morales régies par les règlements provinciaux. La plupart des lois et règlements provinciaux qui établissent les exigences pour des questions telles que le traitement des eaux usées, les limites relatives aux émissions et effluents, ainsi que le traitement et l'élimination des déchets, n'ont aucune force de loi sur le territoire domanial ou en ce qui concerne les organismes fédéraux. On voulait rectifier cette situation, généralement appelée «vide juridique», au moyen de la Partie IV.

Cette partie a donc un double objet : réglementer l'État fédéral et les activités sur le territoire domanial pour qu'ils soient assujettis à des exigences au moins aussi rigoureuses que celles qui s'appliquent au secteur privé et à d'autres personnes morales que régissent les règlements provinciaux, et faire disparaître le vide juridique à propos de la gestion de l'environnement sur le territoire domanial. La Partie IV de la LCPE donne une définition du «territoire domanial» qui comprend explicitement :

- les terres qui appartiennent à Sa Majesté,
- les réserves, terres cédées; ou
- autres terres dévolues à Sa Majesté, affectées à l'usage et au profit d'une bande, et assujetties à la *Loi sur les Indiens*.

Cette définition inclut l'ensemble des eaux et de l'air recouvrant les terres décrites ci-dessus.

## **2. Réglementation en vertu de la Partie IV**

Dans la Partie IV, ce sont les paragraphes 54(1) et (2) qui ont trait à la réglementation. Le paragraphe 54(1) prévoit qu'en l'absence, dans toute autre loi fédérale, de pouvoirs réglementaires visant la protection de l'environnement et applicables aux entreprises fédérales ou au territoire domanial, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements applicables à ceux-ci en vertu de la LCPE. Deux conditions s'y rattachent :

- le ministre de l'Environnement doit recommander ces mesures; et
- le ministre dont relève l'entreprise fédérale ou la partie du territoire domanial en question doit donner son assentiment.

Autrement dit, il ne doit exister aucun pouvoir réglementaire visant expressément la protection de l'environnement dans la *Loi sur les Indiens*, et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien doit demander qu'un règlement soit pris en vertu de la Partie IV de la LCPE ou accepter celui que propose le ministre de l'Environnement. En ce qui concerne la *Loi sur les Indiens*, il semble que la première condition puisse être remplie car cette loi n'a pas été conçue pour donner des pouvoirs axés sur un régime complet de protection de l'environnement. Mais, comme on l'a expliqué dans la section intitulée «Limites de la LCPE», les règlements pris en vertu de la Partie IV de la LCPE ne pourront être appliqués aux activités qui ont lieu sur les terres des Cris et des Naskapis ou sur les terres secheltes, ni aux habitants de ces terres.

Le paragraphe 54(2) de la LCPE permet que des règlements soient pris dans le but de fixer des limites aux émissions et aux effluents, et permet également de prescrire des pratiques de traitement et d'élimination des déchets. Ces règlements ne sont applicables qu'aux ministères, conseils, organismes et sociétés d'État fédéraux.

### **3. Pouvoirs d'application**

La LCPE donne également au ministre le pouvoir de désigner, à titre d'inspecteurs, des personnes compétentes. Ces inspecteurs, qui sont chargés de vérifier la conformité à la LCPE et à ses règlements, ont le pouvoir d'inspecter un lieu, d'ouvrir des réceptacles et des contenants, de prélever des échantillons et d'effectuer des mesures, de faire des essais, d'exiger qu'on leur remette des renseignements, de copier des documents, de faire utiliser tout ordinateur et d'en faire extraire des données. Ils ont également les pouvoirs de perquisitionner et de saisir en vertu d'un mandat de perquisition et, dans certaines circonstances, ils ont le droit d'exercer ces pouvoirs sans mandat.

Également, en vertu des parties II (Substances toxiques) et IV (Ministères, organismes et sociétés d'État fédéraux, entreprises fédérales et territoire domanial) de la LCPE, les inspecteurs peuvent donner l'ordre que des mesures soient prises pour éviter un rejet non autorisé d'une substance dans l'environnement ou pour remédier à des conditions qui provoquent un rejet. Ils ont, en outre, les pouvoirs de s'occuper de l'élimination des déchets en mer — par exemple, celui de monter à bord d'un navire qui charge des déchets destinés à être immergés en mer ou qui est en train de déverser des déchets en mer, afin de vérifier si un permis d'immersion en mer a été délivré à cette fin, et ils ont le pouvoir de mettre un tel navire sous consigne.

La LCPE renferme également l'obligation, de la part des personnes dont on inspecte les locaux, de prêter aux inspecteurs toute l'assistance possible dans l'exercice de leurs fonctions, de ne leur faire sciemment aucune déclaration faussée ou trompeuse ni d'entraver leur action. Ce sont là des dispositions importantes, car elles soulignent l'importance des tâches des inspecteurs qui doivent vérifier la conformité à la loi.

Il convient de noter que les inspecteurs peuvent être désignés à toutes les fins de la LCPE ou seulement en rapport avec certaines parties. Par conséquent, si les Premières Nations voulaient participer à l'application de la LCPE sur leurs terres, des personnes autochtones compétentes pourraient être désignées à titre d'inspecteurs uniquement en vertu de la Partie IV. Cette disposition présente un certain intérêt pour les autochtones, comme en témoigne le fait que des bandes ont exprimé le désir de voir de leurs membres compétents désignés à titre d'inspecteurs dans le cadre des règlements sur la protection de l'environnement adoptés en vertu de la Partie IV.

### **4. Peines**

En vertu de la LCPE, les amendes vont jusqu'à 200 000 \$ et 300 000 \$ pour les infractions punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité. Les auteurs de certaines de ces infractions sont également passibles

d'emprisonnement soit au lieu d'une amende, soit en plus de celle-ci. Toujours en vertu de la LCPE, les actes criminels sont passibles d'amendes allant jusqu'à un million de dollars ou de trois à cinq ans d'emprisonnement, ou les deux. Les tribunaux peuvent également imposer une amende égale à tout revenu gagné par suite d'une infraction.

En outre, la LCPE prévoit que le tribunal peut rendre une ordonnance à un contrevenant, en plus de lui imposer une amende ou une peine d'emprisonnement. Voici quelques exemples du genre d'ordonnances que le tribunal peut rendre :

- interdire au contrevenant d'exercer toute activité pouvant causer la continuation ou la répétition de l'infraction;
- ordonner au contrevenant de réparer les dommages qu'il a causés à l'environnement, ou de prendre des mesures pour éviter des dommages;
- ordonner au contrevenant d'accomplir un service communautaire;
- ordonner au contrevenant de verser une somme pour la recherche sur l'utilisation écologique et l'élimination d'une substance à l'égard de laquelle l'infraction a été commise;
- ordonner au contrevenant
  - de publier les faits qui ont trait à la condamnation, ou
  - d'informer, à ses frais, toute personne, entreprise ou organisme gouvernemental qui a subi un préjudice par suite de l'infraction;
- ordonner au contrevenant de compenser le ministre de l'Environnement pour les coûts de toutes les mesures de prévention et de correction, y compris le nettoyage, prises par le ministre par suite de l'infraction.

Le ministre peut également demander une injonction en vertu de la LCPE pour mettre fin à une infraction à la Loi ou la prévenir.

## 5. Limites de la LCPE

### a. «Terres indiennes»

Comme il a été expliqué plus haut, les parties I, II, III, V, VI et VII de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE) qui sont applicables à tous les Canadiens s'appliquent aussi aux terres indiennes et aux activités qui y ont lieu. Mais, si la Partie IV est applicable aux activités et aux personnes sur la plupart des terres indiennes, elle ne peut s'appliquer aux activités et aux personnes sur les terres des bandes des Cris et Naskapis, ni sur celles des bandes seheltes. Ces terres ne font pas partie du territoire domanial, au sens de la Partie IV de la LCPE. Il importe de noter :

- qu'en vertu de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)*, le titre des terres des Cris et des Naskapis ou ce que la Loi appelle la «nue-propriété» de ces terres semble appartenir à la province de Québec et que les Cris et les Naskapis ont la pleine jouissance des terres et de leurs ressources naturelles;
- qu'en outre, en vertu de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sehelte*, le gouvernement du Canada a transféré à la bande sehelte les titres de toutes les terres de réserve seheltes.

Donc, les terres des Cris et des Naskapis et les terres secheltes n'entrent pas dans la définition du «territoire domanial» que donne l'article 52 de la LCPE. Ces terres ne sont pas

- des terres qui appartiennent à Sa Majesté;
- des réserves, des terres cédées; ou
- d'autres terres dévolues à Sa Majesté, affectées à l'usage et au profit d'une bande et assujetties à la *Loi sur les Indiens*.

**b. Restrictions du paragraphe 54(2)**

Comme on l'a vu ci-dessus, les pouvoirs de réglementation que prévoit le paragraphe 54(2) de la LCPE sont limités. Répétons-le : les règlements pris en vertu de ce paragraphe peuvent fixer des limites aux émissions et effluents dans le cas des ministères, conseils, organismes et sociétés d'État fédéraux et peuvent stipuler les pratiques de traitement et d'élimination des déchets qui leur sont permises. Si ces organismes fédéraux sont situés sur le territoire domanial ou sur des terres indiennes, les règlements sont applicables à leurs opérations sur le territoire domanial. Autrement, les règlements pris en vertu du paragraphe 54(2) ne s'appliquent pas au territoire domanial, vu que cette section de la LCPE ne contient **aucune** mention du territoire domanial ni des terres indiennes. Par exemple, Environnement Canada voulait réglementer, en vertu de la Partie IV de la LCPE, la gestion des réservoirs d'emmagasinage souterrains ou à la surface situés sur le territoire domanial, y compris sur les terres indiennes. Le régime de gestion aurait prescrit, en plus de l'utilisation de réservoirs à l'épreuve des fuites, des procédures d'entretien préventif. Apparemment, le règlement proposé dépassait le pouvoir de l'article 54 pour deux raisons :

1. Le paragraphe 54(1) permet la réglementation des activités qui ont lieu sur le territoire domanial ou qui sont le fait d'organismes fédéraux, mais il semble que l'entretien d'un réservoir d'emmagasinage ne constitue pas une activité au sens de cet article.
2. Le paragraphe 54(2) permet de fixer des limites aux émissions et effluents ainsi que d'établir les pratiques permises en matière de traitement et d'élimination des déchets; cependant, la gestion de réservoirs d'emmagasinage souterrains ou à la surface n'est pas une émission, ni un effluent, ni une pratique de traitement et d'élimination des déchets; en outre, le paragraphe 54(2) ne fait nulle mention du territoire domanial.

Donc, le libellé actuel de la LCPE semble lier les mains du gouvernement du Canada lorsqu'il s'agit de s'occuper des réservoirs d'emmagasinage, qui sont à l'origine de sérieux problèmes environnementaux sur le territoire domanial et sur les réserves indiennes. De plus, le paragraphe 54(2) ne semble pas prévoir de réglementation visant à éliminer les problèmes de pollution hérités des pratiques passées, telles que la contamination due aux décharges ouvertes autrefois, l'entreposage et le traitement des déchets dangereux et des déchets solides sur les terres indiennes, ainsi que la pollution causée par l'insuffisance ou l'absence du traitement des eaux usées sur les terres indiennes.

### *c. Urgences environnementales*

Selon toute vraisemblance, les déversements, les fuites et les autres urgences environnementales, en particulier lorsqu'il s'agit de produits du pétrole, constituent un problème sérieux sur les terres indiennes. À l'heure actuelle, le pouvoir de la LCPE, pour ce qui est de faire face aux urgences environnementales, est très limité. Premièrement, la LCPE ne renferme que des dispositions permettant de s'occuper des rejets de substances qui sont expressément réglementées en tant que substances toxiques aux termes de la Loi. Les seules obligations qui ont trait, du moins en partie, à des urgences, environnementales se trouvent dans les articles 36, 57 et 68. Prenons l'article 68 : il permet à une personne de prendre des mesures d'urgence et d'immerger des déchets en mer en enfreignant les conditions d'un permis d'immersion de déchets, ou même sans permis, afin d'assurer la sauvegarde de la vie humaine ou la sécurité de navires, d'aéronefs, de plates-formes ou d'autres ouvrages. On doit procéder à l'immersion «de manière à réduire au minimum les risques d'atteinte à la vie humaine et au milieu marin». Pour ce qui est de la manière de procéder à l'immersion, l'article 68 ne précise pas davantage.

Les articles 36 et 57 énoncent les obligations des personnes qui sont la cause d'un rejet non autorisé de substances régies en vertu de la LCPE, qui sont à l'origine de la possibilité d'un tel rejet, ou qui contribuent à ce rejet effectif ou à cette possibilité, ainsi que le pouvoir dont les inspecteurs de la LCPE peuvent faire usage si les personnes susmentionnées manquent à leurs obligations, telles que les définit la Loi. Les obligations de ces personnes sont les suivantes :

- prendre des mesures pour empêcher le rejet;
- prendre des mesures pour remédier à la situation (par exemple, des réparations à l'équipement antipollution, l'enlèvement de la substance en question, la réparation des dégâts), si un rejet non autorisé se produit;
- faire rapport du rejet à un inspecteur ou à une personne désignée par règlement comme destinataire valable de ce rapport;
- aviser toute personne à qui le rejet pourrait causer un préjudice.

Là où ces personnes négligent de prendre ces mesures, l'inspecteur a le pouvoir, en vertu des articles 36 et 57, de les prendre, de les faire prendre ou d'ordonner à quelqu'un de les prendre. On parle de cette autorité de l'inspecteur comme de l'«ordre donné par l'inspecteur». Mais reprenons : l'inspecteur ne peut donner d'ordre que lorsqu'il y a un rejet non autorisé d'une substance régie en vertu de la LCPE. Donc, si une autre substance, par exemple un pesticide, un gaz délétère ou un produit du pétrole, qui n'est pas régie en vertu de la LCPE, est déversée, fuit ou est rejetée d'une autre façon dans l'environnement ou sur des terres indiennes, la LCPE ne prévoit aucun pouvoir permettant de s'occuper de cette situation.

Le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM), qui est composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, des corps de police, des pompiers, des services d'ambulance, des milieux industriels et des organismes d'établissement de normes, a préparé une liste de 30 substances qui sont dangereuses et considérées hautement prioritaires lorsqu'elles sont rejetées dans l'environnement en une quantité minimum déterminée ou au-dessus, à la



suite d'un déversement, d'une fuite, d'une explosion ou d'un incident de ce genre. Le CCAIM considère que les substances dangereuses doivent recevoir la première priorité si elles portent gravement atteinte à l'environnement et peuvent éventuellement causer la mort ou des lésions.

La LCPE ne régit que deux de ces substances, soit le mercure et le chlorure de vinyle, et fixe des limites à leur rejet dans l'environnement. Les autres règlements pris en vertu de la LCPE qui fixent des limites aux rejets sont ceux qui traitent de l'amiante, des dioxines et des furannes dans l'effluent des fabriques de pâte à papier qui blanchissent leurs produits à l'aide de chlore, du plomb des fonderies de plomb de seconde fusion et des diphényles polychlorés. Trois autres règlements de la LCPE interdisent le mirex, les triphényles polychlorés et les biphényles polybromés de fabrication canadienne. Il est clair que si ces trois substances sont interdites, leur rejet dans l'environnement canadien est également interdit. Cependant, comme les données ci-dessus le montrent, la LCPE ne contrôle le rejet que de dix produits chimiques et deux seulement d'entre eux sont des substances à haute priorité que le CCAIM considère comme dangereuses lorsqu'elles sont rejetées dans l'environnement. Il existe un écart entre la LCPE et la pensée actuelle à propos des urgences environnementales.

En outre, le CCAIM met au point des lignes directrices qui comprennent les éléments suivants :

- la prévention (mesures d'évitement des accidents, y compris les urgences environnementales);
- la capacité d'intervention (nombre suffisant de personnes pour s'occuper des urgences, formation axée tant sur les mesures de prévention que sur les mesures permettant de rapporter les urgences et d'intervenir, accès à l'équipement en cas d'urgence);
- l'intervention (la réponse à l'urgence);
- la récupération (la récupération des coûts de la réponse aux urgences).

Il est donc clair que les dispositions de la LCPE susceptibles d'être appliquées en cas d'urgences environnementales sont très limitées, et qu'il faut les amplifier si l'on veut que la LCPE offre un régime efficace de gestion de l'environnement sur les terres indiennes.

#### ***d. Arrêtés d'urgences***

L'article 35 de la Partie II (Substances toxiques) de la LCPE donne au ministre de l'Environnement le pouvoir d'émettre des arrêtés d'urgence. Il s'agit de règlements adoptés dans des cas d'urgence. Ils présentent les caractéristiques suivantes :

- ils ont force de loi;
- ils entrent en vigueur dès le moment où ils sont émis;
- ils sont de deux types :
  - ceux qui ont trait à une substance qui ne figure pas sur la Liste des substances toxiques de la LCPE et que les ministres de l'Environnement et de la Santé considèrent comme étant toxique au sens de l'article 11 de la LCPE;

- ceux qui ont trait à une substance qui figure déjà sur la Liste des substances toxiques de la LCPE mais dont les ministres de l'Environnement et de la Santé jugent qu'elle n'est pas convenablement réglementée.

Qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre type, les ministres de l'Environnement et de la Santé peuvent émettre des arrêtés d'urgence **seulement** s'ils estiment qu'il faut intervenir immédiatement pour parer à une menace considérable qui pèse sur l'environnement ou encore sur la vie ou la santé humaine. Les arrêtés d'urgence peuvent avoir trait à toute phase du cycle de vie d'une substance qui peut être réglementée en vertu de l'article 34 de la LCPE, y compris la création, la fabrication ou l'importation, le transport, la distribution, l'entreposage et l'utilisation, le rejet dans l'environnement à diverses phases du cycle de vie et l'élimination finale en tant que déchet.

Ces arrêtés ne sont pas assujettis à la *Loi sur les textes réglementaires*, ce qui veut dire qu'il n'est pas nécessaire qu'ils soient examinés et approuvés par le greffier du Conseil privé ni qu'ils soient publiés dans la *Gazette du Canada*, avec la période de discussion de 30 jours qui est normalement exigée avant qu'un texte prenne force de loi. Les arrêtés d'urgence doivent être approuvés par le gouverneur en conseil dans les 14 jours suivant leur émission et ils perdent leur validité lorsqu'un règlement établi en vertu de l'article 34 de la LCPE les remplace ou au plus tard deux ans après la date de leur émission.

Cependant, il est peu probable que les arrêtés d'urgence émis en vertu de l'article 35 puissent être appliqués aux terres indiennes parce que ces arrêtés sont conçus pour faire face à des problèmes d'importance et d'envergure nationale, qui touchent tous les Canadiens et ne sont pas géographiquement limités aux terres indiennes. Voici des exemples de problèmes environnementaux qui auraient pu être résolus au moyen d'arrêtés d'urgence : la contamination de l'approvisionnement en eau d'une réserve du nord du Manitoba, la présence de substances toxiques telles que les diphényles polychlorés, le mercure et le zinc dans le sol, les plantes, l'eau et les animaux sauvages sur les terres indiennes (limitant l'utilisation de ces ressources par les Premières Nations) et l'élimination des substances toxiques. Le fait que le recours aux arrêtés d'urgence soit limité aux situations où il s'agit de substances toxiques régies par la Partie II de la LCPE rend le gouvernement du Canada incapable d'intervenir immédiatement pour écarter une menace sérieuse à laquelle serait exposée, sur les terres indiennes, la santé ou la vie humaine.

**e. *Surveillance de la qualité de l'environnement***

Par ailleurs, la Partie I de la LCPE donne au ministre de l'Environnement le pouvoir de surveiller la qualité de l'environnement, indépendamment ou en collaboration. L'alinéa 34(1)(t) de la Partie II (Substances toxiques) peut exiger que les personnes régies par les règlements surveillent une substance toxique, mais l'article 54 de la Partie IV ne permet d'établir des limites que pour les émissions et effluents et non pour l'impact des émissions et des effluents surveillés sur l'environnement.

L'article 56 de la Partie IV peut permettre la surveillance au moyen du pouvoir du ministre de l'Environnement de demander que l'on procède à des

études, des analyses et des évaluations pour déterminer l'impact environnemental d'une substance ou d'une activité sur le territoire domanial, dans le but de prendre un règlement en vertu de l'article 54. Mais le libellé exige que le Ministre demande que des études soient faites pour chaque règlement pris en vertu de cet article. Ce serait plus direct et plus efficace si le Ministre pouvait inclure dans les paragraphes 54(1) et 54(2) l'exigence de surveiller l'effet des substances toxiques sur l'environnement, plutôt que de devoir formuler une demande distincte dans chaque cas, en vertu de l'article 56.

La Partie I de la LCPE permet au ministre de l'Environnement de surveiller la qualité de l'environnement indépendamment ou en collaboration. Jusqu'ici, cependant, le Ministre ne l'a pas utilisée pour surveiller la qualité de l'environnement sur les terres indiennes, estimant sans doute que c'est la Partie IV qui doit être utilisée pour donner à une telle surveillance son fondement juridique. Mais le libellé actuel de la Partie IV ne se prête pas à cette fin, sauf pour l'article 56, qui se limite à l'accumulation de renseignements par le Ministre, dans le but de prendre un règlement en vertu de l'article 54.

*f. Objectifs, directives et codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement*

Enfin, la Partie I de la LCPE exige que le ministre de l'Environnement élabore des objectifs en matière de qualité de l'environnement, des directives concernant le rejet de substances, et des directives et codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement, dans le but de favoriser la protection de ce dernier, alors que l'article 53 de la Partie IV restreint l'action du ministre de l'Environnement, agissant seul ou en collaboration avec d'autres ministres, à l'élaboration de directives. De plus, la Partie IV ne lui en fait pas une obligation, mais laisse cette possibilité à sa discrétion. L'article 53 de la Partie IV est très restrictif et ne permet pas au Ministre d'établir des objectifs de qualité de l'environnement ni des codes de pratiques spécialement pour le territoire domanial, y compris les terres indiennes.

## **LE RECOURS À LA PARTIE IV DE LA LCPE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT SUR LES TERRES INDIENNES**

---

Jusqu'à présent, le gouvernement ne s'est pas prévalu du paragraphe 54(1) de la LCPE pour créer, sur les terres indiennes, un régime réglementaire qui offrirait aux autochtones le même degré de protection environnementale dans les domaines du traitement des eaux usées et des effluents, du contrôle des émissions et des effluents, etc., dont jouissent les Canadiens qui ne vivent pas dans les réserves.

Voici apparemment les raisons pour lesquelles on n'a pas eu recours au paragraphe 54(1) pour s'occuper de la gestion de l'environnement sur les terres indiennes :

- le processus pour établir un règlement en vertu de ce paragraphe se complique du fait que le ministre responsable des terres domaniales ou de l'institution doit donner son accord au règlement;

- les autorités se sont montrées peu empressées à s'attaquer aux questions environnementales pendantes sur des terres indiennes;
- les autorités attendent d'avoir pris connaissance du rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones.

## **LES PROCHAINES ÉTAPES**

---

La tâche la plus importante est de résoudre le problème du vide juridique qui existe à l'égard de la gestion environnementale sur les terres indiennes. Deux avenues pourraient s'ouvrir :

- une solution à long terme comprenant le règlement des revendications territoriales, l'établissement d'une loi et de règlements de pair avec une consultation sur leur teneur avec les bandes indiennes et d'autres parties intéressées, et la négociation d'un protocole d'entente entre le gouvernement du Canada et les bandes indiennes;
- des mesures à court terme pour combler le vide juridique jusqu'à ce que l'on mette au point des solutions à long terme.

À long terme, le gouvernement du Canada a l'intention de mettre fin au rôle qui exige que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et son ministère interviennent dans les affaires indiennes en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le gouvernement souhaite créer des institutions régies par les Premières Nations, là où les bandes veulent exercer le contrôle de la gestion de leurs terres et un contrôle opérationnel de leurs affaires quotidiennes et autres. Il est important de souligner que l'on n'imposerait pas aux bandes un système d'institutions régies par des Indiens. Les bandes qui désirent conclure de telles ententes le feraient; celles qui souhaitent demeurer sous l'autorité et l'administration du gouvernement du Canada pourraient continuer à le faire. La résolution du vide juridique à long terme pourrait nécessiter un régime réglementaire explicite pour les bandes qui désirent demeurer sous l'autorité et l'administration du gouvernement du Canada, et un arrangement différent pour les bandes qui veulent se gouverner elles-mêmes.

À court terme, l'outil le plus pratique pour résoudre le vide juridique est peut-être bien la Partie IV de la LCPE. Un règlement pourrait être pris en vertu de cette partie dans un an ou deux, selon la complexité du problème environnemental visé par le règlement et l'ampleur de la consultation requise pour en arriver à un instrument satisfaisant. La Partie IV pourrait offrir la meilleure solution à court terme, étant donné que la LCPE prévoit :

- une base législative pour la résolution du vide juridique;
- des pouvoirs à l'intention des inspecteurs afin qu'ils puissent vérifier la conformité;
- le pouvoir de désigner des autochtones à titre d'inspecteurs,
- des peines qui indiquent aux contrevenants la gravité des infractions environnementales; et
- la possibilité d'ordonnances de tribunaux créatives en vertu de l'article 130, comprenant le service communautaire et le versement de sommes destinées à la recherche dans l'utilisation et l'élimination écologiques de la substance en question.

## OPTIONS

---

Pour déterminer le choix parmi les options ci-dessous, il est essentiel que les Premières Nations soient consultées et expriment leurs désirs et leur opinion sur la faisabilité de ces options. En vertu de toutes les options, les lois fédérales d'application générale, notamment la LCPE et la *Loi sur les pêches* (y compris les dispositions de l'article 34 et des articles 36 à 42 inclusivement relatives à la prévention de la pollution) conserveront leur suprême importance. Par conséquent, elles continueront à s'appliquer aux peuples autochtones et aux terres indiennes.

Les deux premières options à court comme à long terme font appel à un mécanisme non législatif, à savoir des accords de collaboration. Ces accords peuvent être utilisés tels quels ou en combinaison avec une loi et des règlements.

Les 3e, 4e et 5e options à court terme, ainsi que les 3e, 4e et 5e options à long terme font toutes appel à la création de règlements, de règlements administratifs de bandes ou d'une nouvelle loi. L'élaboration de règlements et d'une nouvelle loi peut prendre de un à dix ans. Ce sont des processus qui demandent beaucoup de temps, et ce pour plusieurs raisons, notamment :

- Il faut définir clairement les problèmes environnementaux, bien que cela soit en voie de réalisation grâce à la création par le ministère des Affaires indiennes et du Nord d'un répertoire de questions environnementales relatives aux terres indiennes.
- Les Premières Nations devraient préciser les composantes de l'environnement qu'elles estiment avoir besoin d'être protégées, restaurées ou améliorées.
- Il faut déterminer de façon appropriée les mesures de contrôle, les limites ainsi que les exigences relatives aux vérifications de conformité, à l'auto-inspection des personnes régies par les règlements, à la surveillance des effets sur l'environnement et à la déclaration de renseignements (le cas échéant).
- Les Premières Nations et le gouvernement du Canada doivent déterminer les pouvoirs d'application requis (comme ceux qu'exercent les inspecteurs), les infractions et les peines, ainsi que le pouvoir des ministres ou des conseils de bande, des inspecteurs ou d'autres personnes nommées par le Ministre, de donner des ordres administratifs.
- La rédaction des règlements et des lois par les conseillers juridiques est laborieuse.
- Les ébauches des textes juridiques doivent être revues.
- Enfin, il faut satisfaire les bandes qui recherchent l'autonomie gouvernementale et celles qui souhaitent demeurer sous l'administration du gouvernement du Canada.

Si le gouvernement du Canada et les Premières Nations désirent éviter le délai qu'impose la rédaction d'un règlement «à partir de zéro», le gouvernement du Canada peut incorporer à la loi fédérale des règlements provinciaux ou territoriaux qui existent déjà à l'égard de l'environnement. Si le gouvernement fédéral et les Premières Nations choisissent cette voie, ils doivent décider de la démarche qu'ils adopteront, à savoir :

- incorporer à la loi fédérale les exigences provinciales ou territoriales les plus rigoureuses qui s'appliqueront à toutes les bandes dans tout le Canada; ou
- incorporer toutes les exigences provinciales ou territoriales appropriées relatives à l'environnement, et énumérer dans une annexe du règlement fédéral à quelles bandes et dans quels lieux géographiques s'appliquent ces exigences.

La première démarche, qui consisterait à choisir les exigences provinciales ou territoriales les plus rigoureuses, en changeant le libellé au besoin et en l'adoptant à titre de règlement fédéral, assurerait une réglementation nationale de base applicable aux terres indiennes. La seconde démarche laisserait peut-être encore des vides juridiques à l'égard des terres indiennes, vu que les provinces et les territoires n'ont pas tous des règlements qui couvrent l'ensemble des questions relatives à la protection de l'environnement et à la prévention de la pollution.

### **Options à court terme**

#### ***Option 1 Le gouvernement du Canada conclut des accords bilatéraux de collaboration avec les Premières Nations***

Le gouvernement du Canada pourrait conclure des accords bilatéraux de collaboration au cas par cas avec les Premières Nations, les conseils de bandes, les associations régionales ou les associations nationales. Étant donné que, pour élaborer de tels accords, il faut qu'il y ait consultation entre les parties, les chances sont meilleures que les parties en arrivent à un échange ou acceptent les conditions. Cependant, plus l'accord est large, plus il est difficile de tenir compte des préoccupations de chaque Première Nation et de chaque bande. Les accords bilatéraux de collaboration entre Environnement Canada et une bande ou une Première Nation peuvent contenir des principes généraux et traiter aussi de questions locales. Cependant, comme il existe plusieurs centaines de bandes indiennes au Canada, négocier des accords bilatéraux avec chaque bande pourrait être coûteux et prendre beaucoup de temps. Par ailleurs, les accords entre le gouvernement du Canada et une association nationale ou régionale seraient probablement des accords-cadres. Ils devraient nécessairement incorporer des principes généraux, mais ne pourraient traiter de préoccupations locales que par le biais d'ententes secondaires ou d'annexes jointes à l'accord-cadre. L'accord-cadre présente cet avantage que le gouvernement du Canada pourrait négocier une clause prévoyant que l'association nationale ou régionale assurera la conformité de chaque Première Nation et de chaque bande à l'accord, ce qui dégagerait le gouvernement de cette tâche administrative. Toute question de partage des coûts pouvant être encourus au sujet des activités incluses dans les ententes bilatérales ferait l'objet de négociation entre les signataires.

Les accords bilatéraux peuvent être généraux ou peuvent porter sur des sujets précis. Voici des exemples d'éléments qui pourraient figurer dans des accords généraux :

- la tenue d'une évaluation complète de toutes les activités qui se déroulent sur une réserve et qui pourraient avoir un impact, favorable ou non, sur l'environnement;
- la préparation et la mise en œuvre d'un plan visant à corriger toute lacune relevée dans le cadre de l'évaluation qui a un effet défavorable sur l'environnement, ainsi qu'à éliminer ou à réduire les risques de dommages que présentent les activités sur la réserve, ou qui sont

attribuables au fait que la Première Nation concernée ou le gouvernement du Canada a négligé d'agir pour prévenir les dommages;

- la préparation et la mise en œuvre d'un plan de prévention de la pollution, dans le but d'éviter les problèmes futurs;
- l'inclusion, dans le plan de prévention de la pollution, de mesures concernant :
  - l'état de préparation en cas d'urgences environnementales;
  - la prévention de conditions qui déclenchent des urgences environnementales (y compris des inspections régulières pour vérifier que les soupapes ne fuient pas et que l'équipement antipollution fonctionne comme il se doit);
  - la capacité d'intervention en cas d'urgences environnementales (y compris des mesures pour rectifier la cause du problème et des procédures d'enlèvement de la substance qui a été rejetée dans l'environnement);
  - la restauration, partout où c'est possible, du milieu endommagé;
  - la récupération du coût du nettoyage auprès de la partie responsable de l'urgence, s'il ne s'agit pas du gouvernement fédéral;
- la mise en œuvre, dès que le plan est au point, du volet de la préparation, en formant des personnes et en mettant en place de l'équipement (ou en assurant l'accès à ce dernier) conçu pour répondre aux urgences environnementales; la mise en œuvre des aspects d'intervention, de restauration et de recouvrement des coûts du plan lorsqu'il y a urgence environnementale;
- la surveillance en collaboration avec Environnement Canada, des conseillers et d'autres organismes scientifiques tels que le Conseil national de recherches ou les départements des sciences des universités canadiennes, pour déterminer si les mesures adoptées en vertu de l'accord bilatéral de collaboration ont un effet favorable, défavorable ou nul sur la qualité de l'environnement.

Voici des exemples d'éléments qui pourraient figurer dans des accords axés sur des sujets précis :

- la construction et le fonctionnement d'un système d'égouts et de traitement des eaux usées et des eaux de ruissellement de la réserve en question, y compris la formation de membres des Premières Nations ou d'autres personnes choisies par la bande pour faire fonctionner le système;
- la mise sur pied d'un projet destiné à réduire les déchets solides et les déchets dangereux produits sur la réserve;
- l'application de programmes de recherche conjoints (gouvernement-Premières Nations) ou la surveillance des effets sur l'environnement des activités qui se déroulent dans la réserve ou à l'extérieur de celle-ci.

De façon générale, les avantages qu'offrent les accords bilatéraux de collaboration avec les Premières Nations sont les suivants :

- ils peuvent souvent être élaborés plus rapidement que les lois et les règlements;

- ils peuvent coûter moins cher à élaborer et à administrer pour le gouvernement du Canada et les Premières Nations;
- ils peuvent être généraux ou traiter d'un sujet précis;
- ils peuvent combler des vides que la loi elle-même est peut-être impuissante à remplir; et
- ils peuvent être facilement modifiés.

Cependant, les accords bilatéraux présentent des inconvénients. En effet :

- ils ne peuvent pas énoncer des fonctions, des interdictions, des amendes ou des peines d'emprisonnement ayant force de loi pour des particuliers ou des entreprises et, par conséquent, ils ne peuvent pas obliger les particuliers ni les entreprises à rendre des comptes pour tout dommage causé à l'environnement sur des terres indiennes ou à leur égard;
- ils ne peuvent pas contraindre les personnes qui n'en sont pas signataires à prendre des mesures ou à s'abstenir d'une action déterminée et, par conséquent, ils n'ont pas la même force qu'une loi et un règlement;
- ils ne peuvent pas prévoir des pouvoirs d'application, comme les pouvoirs d'inspection décrits dans la LCPE, la *Loi sur les aliments et drogues* et la *Loi sur les pêches*;
- ils peuvent être difficiles à surveiller et à appliquer;
- ils peuvent imposer un plus lourd fardeau aux Premières Nations ou aux bandes en raison de la charge de travail et des exigences relatives à la responsabilité; et
- ils peuvent être facilement rescindés, suspendus ou annulés.

Parfois, également, les accords bilatéraux ont une durée déterminée, par exemple une période de validité d'un, de deux ou de cinq ans. Dans le cas de l'environnement, ces limites de temps peuvent être irréalistes, ne permettant guère à la Première Nation ou à la bande d'arriver à améliorer son environnement. En outre, des périodes de validité d'un, de deux ou de cinq ans n'assurent pas suffisamment de continuité ni de sécurité à long terme pour la réalisation d'objectifs environnementaux.

### ***Option 2 Le gouvernement du Canada, les provinces et les Premières Nations concluent des accords tripartites de collaboration***

Les accords tripartites de collaboration présentent des caractéristiques semblables à celles des accords bilatéraux. Ces accords comportent l'avantage pratique de résoudre les querelles de compétence entre les autorités fédérales et provinciales et les Premières Nations et aussi d'attribuer les responsabilités— autrement dit, au point de vue de la protection de l'environnement et de la prévention de la pollution, ils précisent qui fera quoi et qui sera responsable de telle ou telle chose sur les terres indiennes ou à leur égard. C'est une occasion de regrouper le meilleur des trois parties au point de vue du savoir scientifique et technique, de la connaissance de la culture, de la vision et de l'engagement des Premières Nations. Toute question de partage des coûts pouvant être encourus au sujet des activités incluses dans les ententes tripartites ferait l'objet de négociation entre les signataires.



Les accords tripartites de collaboration pourraient porter sur des questions analogues à celles qui sont décrites ci-dessus, à propos des «accords bilatéraux de collaboration».

Les avantages et les inconvénients sont pour ainsi dire les mêmes que ceux des accords bilatéraux de collaboration, à deux exceptions près. Il y a peut-être un inconvénient supplémentaire : l'histoire montre que les négociations tripartites entre le gouvernement du Canada, les Premières Nations et les provinces n'ont pas toujours été faciles. Le temps requis pour les consultations et la négociation peut être plus long, en raison de la présence d'une troisième partie, à savoir le gouvernement provincial. Cet inconvénient est quelque peu compensé par le regroupement, grâce à la réunion des pouvoirs fédéral et provincial et des Premières Nations, d'un plus grand savoir-faire environnemental et technique tel que décrit au paragraphe précédent.

**Option 3** *Le gouverneur en conseil établit des règlements en vertu de l'article 73 de la Loi sur les Indiens et les bandes adoptent des règlements administratifs en vertu de l'article 81 de la Loi sur les Indiens*

Voici les avantages du recours aux pouvoirs réglementaires de l'article 73 de la *Loi sur les Indiens*; le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien :

- est au courant des préoccupations des Premières Nations;
- entretient des rapports permanents avec les bandes et les consulte régulièrement; et
- se trouve dans une excellente position pour élaborer des règlements qui traiteront des préoccupations en matière de gestion de l'environnement et tiendront compte de la culture des Premières Nations.

Les règlements administratifs pris par les bandes intéressées en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens* ont l'avantage d'être pris par chaque bande, pour chaque bande, ce qui favorise une démarche individualisée qui peut tenir compte des caractéristiques de l'environnement et de la culture de chaque bande.

Pour ce qui est des inconvénients, la *Loi sur les Indiens* est une loi que les peuples autochtones n'aiment pas. Elle semble avoir fini par symboliser l'oppression, l'ingérence du gouvernement fédéral, des procédures administratives encombrantes pour la location des terres, la création d'entreprises commerciales et la cession de pouvoirs de gestion par le gouverneur en conseil aux bandes qui en désirent la responsabilité. En outre, la politique acceptée à l'heure actuelle par le gouvernement du Canada et les peuples autochtones consiste à confier la responsabilité des questions touchant les bandes aux bons soins de leurs membres, dans le cas des bandes qui souhaitent assumer cette obligation. Par conséquent, le gouvernement fédéral et les peuples autochtones n'avaliseront probablement pas facilement le recours à la *Loi sur les Indiens* pour créer un régime de gestion environnementale sur les terres indiennes.

De plus, les règlements qui pourraient peut-être être établis en vertu de l'article 73 et les règlements administratifs des bandes qui pourraient l'être en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens* sont principalement axés sur la santé et la faune. Comme on l'a expliqué ci-dessus, ces règlements et les

règlements administratifs des bandes devraient être rédigés et façonnés de manière à satisfaire à la fois aux fins légales déclarées et à la nécessité de protéger l'environnement. Il est douteux que les dispositions de l'article 73 de la Loi sur les Indiens puissent être étirées jusqu'à couvrir les vides législatifs et juridiques qui existent en ce qui concerne l'environnement et les terres indiennes. Si le gouvernement du Canada essaie de se prévaloir du pouvoir de prendre des règlements que lui confère l'article 73, il y a des chances que les règlements fassent l'objet d'une contestation judiciaire. Les risques que présentent des règlements sur l'environnement pris en vertu de l'article 73 de la *Loi sur les Indiens* sont peut-être trop grands pour que l'on envisage cette démarche.

En outre, les petites amendes, allant jusqu'à 1 000 \$, pour la violation d'un règlement établi en vertu de l'article 73 ou d'un règlement administratif de bande pris en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens*, et la peine de réclusion pouvant aller jusqu'à trois mois en cas d'infraction à un règlement et jusqu'à 30 jours pour une infraction à un règlement administratif ne sont pas considérées, en général, comme suffisamment dissuasives pour assurer la conformité. Des peines aussi légères pourraient faire perdurer les problèmes de pollution qui existent déjà à cause du vide juridique. En outre, comme nous l'avons mentionné précédemment, rien n'est prévu pour des ordonnances créatives de tribunaux comme celles que permettent la LCPE et la *Loi sur les pêches*—particulièrement le genre d'ordonnance qui peut obliger le contrevenant à remettre en état l'environnement endommagé ou à accomplir un service communautaire. Enfin, il y a un manque total de capacité d'application par l'entremise d'un inspecteur ou d'un autre agent chargé de faire observer la loi.

***Option 4 Les Premières Nations qui ont conclu des ententes d'autonomie gouvernementale et autres avec le gouvernement du Canada depuis 1991, prennent, quand ces ententes ont été mises en vigueur par une loi fédérale, des règlements administratifs conformes à tout pouvoir qui leur a été accordé dans les domaines de la protection de l'environnement et de la prévention de la pollution***

Comme on l'a exposé plus haut, les ententes d'autonomie gouvernementale et autres qui ont été conclues avec les Premières Nations depuis 1991, telles que l'Entente d'autonomie gouvernementale des Nacho Nyak Dun, l'Entente d'autonomie gouvernementale des Champagnes et Aishihiks et l'Entente complète sur les revendications territoriales des Métis et des Dénés Sahtu, prévoient la prise de «règlements administratifs de nature locale et privée» visant la protection de l'environnement ainsi que la prévention et le contrôle de la pollution.

L'avantage que cela représente, c'est que de tels règlements administratifs sont conçus par chaque Première Nation, avec le résultat probable qu'ils revêtiront une forme individuelle qui tiendra compte des caractéristiques de l'environnement et de la culture de la bande à laquelle ils sont destinés. Le principal inconvénient, c'est qu'à l'heure actuelle, les lois fédérales habilitantes n'ont pas encore été adoptées, ce qui signifie peut-être que jusqu'à ce qu'elles le

soient, les règlements administratifs pris par les bandes en vertu des ententes n'auront nulle force de loi. Autre inconvénient : les règlements administratifs pris par les Premières Nations qui ont signé des ententes d'autonomie gouvernementale et autres depuis 1991 ne constituent pas une solution globale qui assurerait l'existence de régimes de protection de l'environnement sur toutes les terres indiennes; il se peut que les bandes signataires des ententes susmentionnées trouvent ainsi la solution à certains problèmes, mais tel ne peut être le cas pour les autres.

Notons d'autres désavantages : les peines faibles, l'absence d'ordonnances créatives des tribunaux, le manque des pouvoirs traditionnels d'inspection que renferment la LCPE et la *Loi sur les pêches*, ainsi que l'absence de pouvoirs de perquisition et de saisie.

**Option 5**    *Le gouverneur en conseil établit des règlements en vertu de l'article 54 de la LCPE comme « mesure provisoire » jusqu'à l'adoption d'une option à long terme*

La manière la plus facile de se servir de la LCPE serait que le gouverneur en conseil adopte, par renvoi, les règlements provinciaux ou territoriaux appropriés et les incorpore à la Partie IV pour en faire des règlements fédéraux applicables aux terres indiennes. Les bandes et les terres auxquelles les règlements de la Partie IV s'appliqueraient pourraient figurer dans des annexes jointes aux règlements. On pourrait alors disposer de règlements fédéraux pris en vertu de la Partie IV de la LCPE et traitant d'entreprises telles que des exploitations agricoles, des fonderies, des mines et des usines de finissage des métaux. Le gouvernement tiendra compte, sans aucun doute, des travaux et des recommandations du Groupe de travail sur l'harmonisation du Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), au moment de rédiger des règlements en vertu de la Partie IV, à titre de « mesure temporaire » pour créer un régime de gestion environnementale à court terme sur les terres indiennes.

Cette solution à court terme peut aider à résoudre de graves problèmes environnementaux sur les terres indiennes, jusqu'à ce que l'examen de la LCPE soit terminé—c'est-à-dire, jusqu'à ce que le Comité permanent de la Chambre des communes sur l'environnement et le développement durable présente son rapport, que le gouvernement du Canada réponde aux résultats et aux recommandations du rapport, et qu'une LCPE remaniée soit promulguée. Pour mieux communiquer l'intention du gouvernement fédéral de maintenir son engagement concernant l'autonomie gouvernementale pour les bandes qui la souhaitent, les règlements pourraient renfermer une clause de « temporisation » énonçant que les règlements expireront cinq ans après la date de leur promulgation. Si les Premières Nations n'ont pas mis tous les régimes d'autonomie gouvernementale en œuvre dans les cinq ans, ou si la loi fédérale qui doit remplacer la *Loi sur les Indiens* pour les bandes qui souhaitent continuer d'être administrées par le gouvernement du Canada n'est pas encore prête, les règlements parvenus à expiration pourront être renouvelés jusqu'à ce que la loi de remplacement soit prête.

L'inconvénient de l'option à court terme 5, c'est que les règlements de la Partie IV traitant de la gestion de l'environnement sur les terres indiennes sont

encore des règlements fédéraux, pris par le gouvernement du Canada en vertu d'une loi fédérale et non par des conseils de bandes. S'il est vrai que le gouvernement du Canada a pour **politique** de consulter les intéressés—ici, les Premières Nations—à propos de l'élaboration de règlements qui les touchent, les bandes feront peut-être des objections contre l'absence d'une **exigence légale** de leur participation à la création des règlements, peut-être aussi contre l'ingérence du gouvernement fédéral, malgré l'existence d'une clause de «temporisation».

En outre, l'incorporation, par renvoi, de règlements provinciaux à la Partie IV de la LCPE débouchera probablement sur des exigences environnementales qui varient d'une province et d'un territoire à l'autre. Par exemple, une province où se trouvent des terres indiennes peut avoir des règlements ou des exigences concernant la manutention, l'entreposage et le recyclage des pneus de rebut, alors qu'une autre n'en a pas. Le fait d'adopter, sur les pneus de rebut, des règlements en vigueur dans une province pour en faire des règlements fédéraux, en vertu de la Partie IV de la LCPE, traitant de toutes les activités sur les terres indiennes de cette province, laissera un vide juridique à l'égard des autres terres indiennes situées dans une province où il n'existe pas de règlements provinciaux sur la manutention, l'entreposage et le recyclage des pneus de rebut. Une telle situation pourrait facilement entraîner la création de refuges pour les pollueurs sur les terres indiennes, et ni les bandes indiennes, ni le gouvernement du Canada ni les gouvernements provinciaux ou territoriaux ne veulent que cela se produise.

Pour combler le vide juridique dans un tel cas, Environnement Canada et le ministère des Affaires indiennes et du Nord devront déterminer s'il faut adopter les règlements provinciaux ou territoriaux les plus rigoureux, les incorporer à la Partie IV et les rendre applicables aux terres indiennes qui se trouvent dans la province qui n'a pas d'exigences environnementales à l'égard du problème particulier de la manutention, l'entreposage et le recyclage des pneus de rebut, ou bien élaborer des règlements en vertu de la Partie IV «à partir de zéro». De plus, les règlements pris en vertu de la Partie IV de la LCPE ne s'appliqueraient qu'aux terres des Premières Nations qui font partie du territoire domanial au sens de la Partie IV de la LCPE. Comme on l'a expliqué plus haut, les terres de catégorie IA et IA-N des Cris et des Naskapis, ainsi que les terres de la bande sechelte, ne font pas partie du territoire domanial au sens de la Partie IV. Cela ne constitue peut-être pas un désavantage si les régimes de réglementation (en matière de protection de l'environnement) du Québec et de la Colombie-Britannique présentent des exigences juridiquement acceptables et portant sur les mêmes sujets.

## **Options à long terme**

### ***Option 1 Le gouvernement du Canada signe des accords bilatéraux de collaboration avec les Premières Nations***

Les caractéristiques, les avantages et les inconvénients de cette option sont les mêmes que ceux qui sont décrits à la rubrique de l'option à court terme 1. Cette option pourrait être efficace si elle était combinée aux options législatives 4 ou 5, décrites ci-dessous. La démarche ne serait probablement pas aussi efficace si elle était utilisée en combinaison avec l'option 3, pour les raisons décrites sous cette rubrique.

**Option 2** *Le gouvernement du Canada, les provinces et les Premières Nations concluent des accords tripartites de collaboration*

Les caractéristiques, les avantages et les inconvénients de cette option sont les mêmes que ceux qui sont décrits à la rubrique de l'option à court terme 2. Cette option pourrait être efficace si elle était combinée aux options législatives à long terme 4 ou 5, décrites ci-dessous. La démarche ne serait probablement pas aussi efficace si elle était utilisée en combinaison avec l'option 3, pour les raisons décrites sous cette rubrique.

**Option 3** *Le gouvernement du Canada modifie la Loi sur les Indiens, la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte, la Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec), les ententes d'autonomie gouvernementale et les ententes sur les revendications territoriales ainsi que les lois qui mettent les ententes en vigueur*

Des modifications à la *Loi sur les Indiens* et à la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* pourraient :

- créer un pouvoir particulier permettant de prendre des règlements pour la protection de l'environnement;
- ajouter le pouvoir de désigner des inspecteurs ou d'autres agents d'application;
- ajouter des pouvoirs d'application, y compris ceux de demander des injonctions et d'augmenter les peines relatives aux infractions; et enfin,
- prévoir des ordonnances créatives des tribunaux.

Des modifications à la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)*, aux ententes d'autonomie gouvernementale et ententes sur les revendications territoriales, signées au cours des quelques dernières années avec certaines Premières Nations, de même qu'aux lois adoptées pour mettre ces ententes en vigueur, pourraient

- ajouter le pouvoir de désigner des inspecteur ou d'autres agents d'application;
- ajouter des pouvoirs d'application, y compris ceux de demander des injonctions et d'augmenter les peines relatives aux infractions; et enfin,
- prévoir des ordonnances innovatrices des tribunaux.

Les avantages que présentent les modifications que le ministre des Affaires indiennes demanderait au Parlement d'apporter à la *Loi sur les Indiens* et à la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte*, afin de créer un pouvoir précis permettant de prendre des règlements sur la protection de l'environnement, sont les mêmes qui ont été décrits au premier et au second paragraphes de l'option 1 à la rubrique «Options à court terme». La *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* et les ententes récentes d'autonomie gouvernementale contiennent déjà le pouvoir de créer des règlements administratifs pour la protection de l'environnement ainsi que pour la prévention et le contrôle de la pollution. Mais il serait bien utile d'ajouter à tout ce qui précède des pouvoirs d'application, des peines plus sévères et la possibilité d'ordonnances innovatrices des tribunaux.

Ici encore, le principal inconvénient serait que la modification de la *Loi sur les Indiens* apparaîtrait contradictoire avec l'intention que le gouvernement du Canada a voulu manifester, à savoir celle d'éviter le recours à cette loi dans ses rapports avec les peuples autochtones, vu l'aversion qu'ils ont pour elle. De plus, modifier la législation peut prendre beaucoup de temps : de six mois jusqu'à trois, quatre ou même dix ans. Par conséquent, il faudra peut-être attendre des mois ou même des années avant que l'on dispose du pouvoir de créer des régimes complets de gestion de l'environnement en vertu de ces trois lois.

La modification de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne séchelte* et de la *Loi sur les Cris et Naskapis (du Québec)* présente un autre inconvénient : il faudrait combattre la répugnance des bandes à rouvrir les lois fédérales qui leur donnent l'autonomie gouvernementale, vu qu'elles craindraient peut-être que d'autres rajustements et retouches viennent réduire leurs pouvoirs. Le processus de modification de ces lois et de ces ententes prendrait également des mois, sinon des années.

Il est probable qu'on trouverait la même répugnance chez les Premières Nations qui ont conclu des ententes d'autonomie gouvernementale et autres, telles que l'Entente d'autonomie gouvernementale des Nacho Nyak Dun, l'Entente d'autonomie gouvernementale des Champagnes et Aishihiks et l'Entente complète sur les revendications territoriales des Métis et des Dénés Sahtu. Comme on l'a mentionné plus haut, les lois habilitantes correspondant à ces ententes n'ont pas encore reçu la sanction royale. Si le gouvernement du Canada voulait rouvrir ces ententes à la négociation, même dans le but d'y ajouter des pouvoirs avantageux (par exemple, des pouvoirs d'application, des peines plus lourdes, la possibilité d'ordonnances innovatrices de la part des tribunaux, ainsi que le pouvoir d'affecter les revenus des amendes à des projets environnementaux), les Premières Nations pourraient mettre en doute l'engagement du gouvernement. Elles pourraient juger que rouvrir ces ententes, c'est faire courir des risques aux droits qu'elles n'ont obtenu qu'à la suite de négociations prolongées. Les Premières Nations pourraient décider d'assurer d'abord la mise en œuvre des ententes au moyen des lois habilitantes et de remettre à plus tard les ajouts de pouvoirs d'application, de peines plus sévères et d'autres éléments du genre.

Cette option exige également que l'on modifie non pas simplement une, mais au moins trois lois fédérales; et aussi, pour finir, les lois habilitantes des ententes d'autonomie gouvernementale et autres, comme les ententes sur les revendications territoriales. La modification de ces lois fédérales demanderait beaucoup de temps, particulièrement parce qu'une de ces lois, à savoir la *Loi sur les Indiens*, en est une que la plupart des Premières Nations détestent. Entre-temps, les problèmes environnementaux dans les réserves ont besoin d'être corrigés et le vide juridique demeure.

**Option 4** *Le gouvernement du Canada modifie la Partie IV de la LCPE pour y inclure les dispositions nécessaires à la création de régimes de protection de l'environnement sur les terres indiennes*

Les modifications pourraient :

- conserver la définition du territoire domanial et formuler une nouvelle définition des terres indiennes qui inclurait les réserves, les terres cédées ou toute autre terre dévolue à Sa Majesté, affectée à l'usage et au profit d'une bande et assujettie à la *Loi sur les Indiens*, de même que les terres qui sont assujetties à des ententes sur les revendications territoriales, ainsi qu'à des ententes d'autonomie gouvernementale et de gestion des terres intervenues entre le gouvernement du Canada et une Première Nation;
- élargir le pouvoir de faire des règlements en vertu de l'article 54 de la LCPE;
- inclure le pouvoir d'émettre les arrêtés d'urgence que prévoit actuellement la Partie II de la LCPE;
- incorporer des dispositions visant à favoriser la prévention de la pollution imputable aux organismes fédéraux ou se produisant sur le territoire domanial, et inclure des mesures permettant d'intervenir efficacement lors d'urgences environnementales;
- augmenter le pouvoir d'établir des directives de façon à inclure des objectifs et des codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement; et
- inclure le pouvoir de surveillance de l'environnement.

Les avantages de l'option à long terme 4 sont les suivants :

- les pouvoirs spéciaux de la LCPE concernant le territoire domanial se retrouveraient tous dans la même partie;
- la Partie IV remaniée pourrait inclure le pouvoir de prendre des arrêtés d'urgence (ayant force de règlement);
- les pouvoirs d'application de la LCPE, y compris ceux qui sont dévolus aux inspecteurs, les dispositions relatives aux perquisitions et aux saisies, les injonctions et les ordonnances administratives, seraient disponibles en vertu de la nouvelle partie;
- les peines dissuasives prévues par la LCPE et les ordonnances créatives des tribunaux pourraient être utilisées à l'endroit des contrevenants;
- l'article 120 prévoit la formulation de règlements visant à verser une partie ou l'ensemble des revenus produits par les amendes à une bande ou à une Première Nation qui s'en servirait à une fin environnementale de son choix;
- la Partie IV remaniée pourrait préciser que le Ministre peut désigner des personnes compétentes des Premières Nations à titre d'inspecteurs et d'analystes de la LCPE; et
- le Parlement examinerait la Partie IV modifiée au moment stipulé par la LCPE refondue.

L'efficacité de cette option à long terme pourrait être rehaussée de trois manières différentes :

- en l'alliant à l'option à long terme 1 (accords bilatéraux de collaboration) ou à l'option à long terme 2 (accords tripartites de collaboration);
- en l'alliant à l'option à court terme 5 (recours au paragraphe 54(1) pour les règlements «temporaires» d'une durée maximale de cinq ans);
- en l'alliant à l'option à court terme 4 et à l'option à long terme 1 ou 2, afin de disposer de mesures réglementaires «temporaires» et de prévoir aussi des modalités de collaboration sur des points que les lois ne couvrent peut-être pas, comme les projets de démonstration sur le recyclage, la conservation de l'énergie et la surveillance de l'environnement.

Le principal inconvénient de l'option à long terme 4 est le manque de visibilité immédiate des pouvoirs regroupés à un endroit de la Loi aux fins de la gestion de l'environnement sur les terres indiennes. Ces pouvoirs seraient mêlés à celui de créer des régimes de gestion de l'environnement pour l'ensemble du territoire domanial et pour les activités fédérales. Par ailleurs, le remaniement de la Partie IV pourrait s'avérer compliqué, étant donné que le libellé devrait prévoir des pouvoirs réglementaires pour :

- le territoire domanial en général;
- les activités fédérales en général;
- les bandes souhaitant demeurer sous l'autorité et l'administration du gouvernement du Canada;
- l'exemption des bandes qui ont choisi l'autonomie gouvernementale complète, et qui ont doté leurs lois gouvernementales d'un régime de gestion de l'environnement, y compris des pouvoirs d'application, et ont édicté des exigences de protection de l'environnement et de prévention de la pollution en vertu de ce régime;
- l'exemption des bandes qui optent pour une autonomie gouvernementale partielle, si leur régime gouvernemental comprend des dispositions de gestion de l'environnement, et si elles ont édicté des exigences relatives à la protection de l'environnement et à la prévention de la pollution;
- l'inclusion des bandes qui optent pour une autonomie gouvernementale partielle, mais dont l'entente de règlement de leurs revendications ou les dispositions de leur autonomie gouvernementale partielle présente un vide juridique en matière d'environnement; et
- l'inclusion des bandes qui ont opté pour l'autonomie gouvernementale complète ou partielle, ont édicté des mesures de protection de l'environnement et de prévention de la pollution, mais décident de retirer ces dispositions, afin de se replacer sous le régime de réglementation de la Partie IV de la LCPE.



**Option 5** *Le gouvernement du Canada crée, dans le cadre d'une LCPE refondue, une nouvelle partie traitant précisément de la protection de l'environnement sur les terres indiennes*

Cette nouvelle partie pourrait être conçue comme suit :

1. Les bandes qui ont opté pour l'autonomie gouvernementale complète pourraient être exemptées si les lois de leur gouvernement prévoient un régime de gestion de l'environnement comprenant des pouvoirs d'application et si elles ont adopté des mesures de protection de l'environnement et de prévention de la pollution en vertu de ce régime.
2. On pourrait exempter les bandes qui ont choisi une autonomie gouvernementale partielle si les lois de leur gouvernement prévoient un régime de gestion de l'environnement comprenant des pouvoirs d'application et si elles ont adopté des mesures de protection de l'environnement et de prévention de la pollution en vertu de ce régime.
3. Les bandes qui ont choisi l'autonomie gouvernementale complète ou partielle, qui disposent d'un régime de gestion de l'environnement et qui ont adopté des mesures de protection de l'environnement et de prévention de la pollution, **mais** qui décident de retirer ces mesures, peuvent décider de se replacer sous le régime de la Partie de la LCPE qui est consacrée à la protection de l'environnement sur les terres indiennes.
4. Les bandes qui ne désirent pas obtenir l'autonomie gouvernementale mais préfèrent demeurer sous l'autorité et l'administration du gouvernement du Canada seraient assujetties aux règlements de la gestion de l'environnement pris en vertu de la nouvelle partie de la LCPE.

En outre, cette nouvelle partie pourrait inclure

- une définition des terres indiennes qui comprendrait les réserves, les terres cédées ou autres terres dévolues à Sa Majesté, affectées à l'usage et au profit d'une bande et assujetties à la *Loi sur les Indiens*, de même que les terres assujetties aux ententes sur les revendications territoriales et aux ententes d'autonomie gouvernementale et de gestion des terres intervenues entre le gouvernement du Canada et une Première Nation;
- le pouvoir de prendre des règlements;
- le pouvoir d'émettre des arrêtés d'urgence;
- le pouvoir de désigner des personnes compétentes parmi les membres des Premières Nations pour remplir les fonctions d'inspecteurs ou d'analystes de la LCPE;
- des dispositions visant à favoriser la prévention de la pollution, y compris des mesures permettant d'intervenir efficacement en cas d'urgence environnementale; et
- le pouvoir d'établir des objectifs, des directives et des codes de pratiques en matière de qualité de l'environnement, ainsi que d'exercer une surveillance de l'environnement.

Les avantages de l'option à long terme 5 sont les suivants :

- la nouvelle partie pourrait être axée précisément sur les préoccupations environnementales des Premières Nations et inclure le pouvoir d'émettre des arrêtés d'urgence (ayant force de règlement);
- les Premières Nations pourraient participer activement, avec le gouvernement du Canada, à la conception et à la rédaction de leur partie de la loi;
- cette partie pourrait être rédigée de manière à prescrire des exigences de base à l'échelle nationale, de sorte que toutes les terres indiennes bénéficieraient d'un niveau minimum uniforme de protection de l'environnement;
- les pouvoirs d'application de la LCPE, notamment les pouvoirs d'inspection, les dispositions concernant les perquisitions et les saisies, les injonctions et les ordonnances administratives, seraient prévus dans la nouvelle partie;
- on pourrait utiliser les peines dissuasives de la LCPE et les ordonnances créatives des tribunaux envers les contrevenants;
- la Loi prévoit l'adoption de règlements visant à verser une partie ou l'ensemble des revenus provenant des amendes à une bande ou une Première Nation, qui peut s'en servir à une fin environnementale de son choix;
- la nouvelle partie pourrait préciser que le ministre peut désigner des personnes compétentes des Premières Nations au poste d'inspecteurs ou d'analystes de la LCPE;
- le Parlement examinerait la nouvelle partie au moment prescrit dans la LCPE refondue.

L'efficacité de cette option à long terme pourrait être rehaussée de trois manières différentes :

- en l'alliant à l'option à long terme 1 (accords bilatéraux de collaboration) ou à l'option à long terme 2 (accords tripartites de collaboration);
- en l'alliant à l'option à court terme 5 (recours au paragraphe 54(1) pour des règlements «temporaires» ayant une durée déterminée maximale de cinq ans);
- en l'alliant à l'option à court terme 5 et à l'option à long terme 1 ou 2, afin de disposer de mesures réglementaires «temporaires» et de prévoir aussi des modalités de collaboration sur les points que les lois ne couvrent peut-être pas, comme les projets de démonstration sur le recyclage, la conservation de l'énergie et la surveillance de l'environnement.

L'inconvénient de l'option à long terme 5, c'est que, malgré la possibilité d'exempter les bandes qui ont un gouvernement autonome doté de pouvoirs d'application et qui ont édicté des mesures de protection de l'environnement, les Premières Nations continueront peut-être à entretenir des soupçons et du ressentiment à l'égard de l'ingérence possible du gouvernement fédéral dans leur vie de tous les jours.