

LE DROIT FÉDÉRAL ET QUÉBÉCOIS DE LA CONSERVATION DE LA FAUNE

Maryse Grandbois

Volume 16, numéro 1, 1985

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1109188ar>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/19749>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Grandbois, M. (1985). LE DROIT FÉDÉRAL ET QUÉBÉCOIS DE LA CONSERVATION DE LA FAUNE. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 16(1), 261–313. <https://doi.org/10.17118/11143/19749>

Résumé de l'article

Pour les législateurs, l'environnement demeure, à l'aube du XX^e siècle, porteur de ressources innombrables et presque gratuites, quoique légèrement menacées par une exploitation abusive. Les premières mesures conservacionnistes, qui datent de cette époque et qui nous semblent aujourd'hui quelque peu dérisoires devant l'ampleur des dommages, n'en constituent pas moins les premiers attermoiments du droit de l'environnement.

C'est dans les limites des juridictions conférées au gouvernement fédéral par la Constitution que le Parlement canadien adopte, au cours des années, plusieurs lois sur la conservation de la faune maritime et terrestre. En surveillant la pêche de certaines espèces et en luttant contre la pollution maritime, le gouvernement fédéral protège la faune maritime contre la contamination et les surpêches. Il signe aussi plusieurs conventions internationales sur la protection de la faune maritime et migratoire, et il administre également plusieurs lois, dont la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et la *Loi sur la faune du Canada*.

Au Québec, des législations restreignent la chasse et la pêche dès le XX^e siècle. Mais le droit de la conservation de la faune ne se détache du droit de la chasse qu'à la fin des années 1960. Aujourd'hui, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* et la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* encadrent l'exercice des droits de chasse et de pêche.

Ces lois conservacionnistes n'ont pas toutes la même importance ni la même valeur écologique. La plupart d'entre elles se révèlent « écologiquement neutres », quand elles ne poursuivent pas des objectifs concurrents et incompatibles.

LE DROIT FÉDÉRAL ET QUÉBÉCOIS DE LA CONSERVATION DE LA FAUNE

par Maryse GRANDBOIS*

Pour les législateurs, l'environnement demeure, à l'aube du XX^e siècle, porteur de ressources innombrables et presque gratuites, quoique légèrement menacées par une exploitation abusive. Les premières mesures conservationnistes, qui datent de cette époque et qui nous semblent aujourd'hui quelque peu dérisoires devant l'ampleur des dommages, n'en constituent pas moins les premiers attermoissements du droit de l'environnement.

C'est dans les limites des juridictions conférées au gouvernement fédéral par la Constitution que le Parlement canadien adopte, au cours des années, plusieurs lois sur la conservation de la faune maritime et terrestre. En surveillant la pêche de certaines espèces et en luttant contre la pollution maritime, le gouvernement fédéral protège la faune maritime contre la contamination et les surpêches. Il signe aussi plusieurs conventions internationales sur la protection de la faune maritime et migratoire, et il administre également plusieurs lois, dont la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et la Loi sur la faune du Canada.

Au Québec, des législations restreignent la chasse et la pêche dès le XIX^e siècle. Mais le droit de la conservation de la faune ne se détache du droit de la chasse qu'à la fin des années 1960. Aujourd'hui, la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune et la Convention de la Baie James et du Nord québécois encadrent l'exercice des droits de chasse et de pêche.

Ces lois conservationnistes n'ont pas toutes la même importance ni la même valeur écologique. La plupart d'entre elles se révèlent "écologiquement neutres", quand elles ne poursuivent pas des objectifs concurrents et incompatibles.

* Professeure au Département des Sciences juridiques, Université du Québec à Montréal.

For lawmakers, the environment remains, on the dawn of the 20th century, bearer of resources which are innumerable and almost free, even though lightly endangered by an abusive exploitation. The first conservation measures dating back to that era and which seem derisory today, are nonetheless the first shifts in environmental law.

It is within the limits of the jurisdiction granted upon the federal government that the Canadian Parliament adopted, in the course of time, many statutes relating to the conservation of wildlife. By monitoring fishing of certain species and by fighting water pollution, the federal government protects marine wildlife against contamination and over-fishing. The government also signs many international agreements relating to the protection of marine and migratory wildlife, and it also administers many statutes, among which we find the Migratory Birds Convention and the Canada Wildlife Act.

In Quebec, statutes restrict hunting and fishing since the 19th century. But Conservation Law only distinguishes itself from Hunting Law at the end of the sixties. Today, the Act concerning the Conservation and Development of Wildlife and the Agreement concerning James Bay and Northern Quebec frame the exercise of hunting and fishing rights.

The conservationists laws do not have the same importance and ecological value. Most of them are "ecologically neutral", when they are not pursuing concurrent and inconsistent objectives.

SOMMAIRE

| | |
|--|-----|
| INTRODUCTION | 264 |
| 1. L'ÉTENDUE DE LA PROTECTION JURIDIQUE FÉDÉRALE | 267 |
| A. La faune maritime | 269 |
| B. La faune terrestre | 279 |
| 2. LES LOIS QUÉBÉCOISES SUR LA CONSERVATION DE LA FAUNE | 288 |
| A. Les réserves fauniques et les zones d'exploitation contrôlée | 292 |
| B. Les droits de chasse et pêche | 299 |
| CONCLUSION | 310 |

“Des 66 espèces de gibier actuellement cataloguées, toutes sauf une sont menacées; non en raison d'une chasse trop intense mais à cause de la détérioration de la qualité de leur habitat, détérioration provoquée par des activités économiques...”

Cette activité (économique), alliée aux débordements des régions urbaines, a déjà accablé la plupart des différents systèmes écologiques, souvent délicats, de nos régions rurales et territoriales. Des terrains sablonneux des années '30 aux interdictions de pêcher des années '60, l'histoire canadienne regorge d'exemples d'une mauvaise utilisation ou d'une trop grande utilisation des ressources entraînant la détérioration et la destruction de l'environnement”.

J.W. MacNeill, La gestion du milieu¹

INTRODUCTION

L'histoire nous apprend que l'exploitation intensive des terres du domaine public, tant par la chasse et la pêche que par l'exploitation forestière et minière, a provoqué un déséquilibre des écosystèmes et finalement entraîné l'extinction de certaines espèces. Et ce, malgré que les deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial soient intervenus pour protéger les espèces menacées. L'action fédérale, plus générale, a davantage porté sur le milieu et les conditions de vie de la faune. Tandis que l'action provinciale, plus directe, a porté sur la limitation des territoires et la restriction de la chasse. L'intervention provinciale apparaît, à prime abord, d'un impact plus certain sur la conservation de la faune. Toutefois elle est largement tributaire de la conservation générale des habitats fauniques au Canada. Il faut souligner que le droit de la conservation de la faune protège d'abord le gibier pour protéger la chasse, c'est-à-dire pour assurer la continuation des prélèvements sur les troupeaux. Et ce, dès l'adoption des premières mesures conservacionnistes.

1. G.W. MAC NEILL, *La gestion du milieu*, Étude constitutionnelle, Gouvernement du Canada, Ottawa, 1971, p. 47 et 127.

Déjà, à la fin du XIX^e siècle, l'exploitation effrénée des ressources, jointe à l'urbanisation croissante, avait causé de multiples ravages. Dans les forêts, les plus grands arbres se raréfient rapidement: d'abord le pin blanc, ensuite le pin rouge. Tant et si bien qu'à cette époque, le caractère presque inépuisable des forêts québécoises relève déjà du mythe. Mais c'est la faune qui se trouve alors la plus dangereusement menacée. Pour ne citer que quelques exemples: le pigeon voyageur et le canard du Labrador disparaissent avant 1900; le bison d'Amérique et l'antilope, naguère très nombreux, ne comptent plus que quelques survivants au début du XX^e siècle; estimées à 45 millions de bêtes en 1868, on ne dénombre plus que 60 antilopes au Canada en 1920.

Malgré, et en raison aussi de la disparition de certaines espèces, les ressources fauniques acquièrent une nouvelle valeur économique. Une valeur économique qui se concrétise dans et par le développement de l'industrie touristique. De sorte qu'à la fin du XIX^e siècle, la plupart des grands pays aménagent des parcs pour répondre à ces nouveaux besoins de représentation de la nature. Le Canada et le Québec ne font pas exception à cette règle et, en 1900, des parcs nationaux et des parcs provinciaux découpent déjà le territoire².

Pour les législateurs, l'environnement demeure, à l'aube du XX^e siècle, porteur de ressources innombrables et presque gratuites, quoique légèrement menacées par une exploitation abusive. Les premières mesures conservationnistes, qui datent de cette époque et qui nous semblent aujourd'hui quelque peu dérisoires devant l'ampleur des dommages, n'en constituent pas moins les premiers attermoissements du droit de l'environnement.

Au Canada, les ressources naturelles ressortissent à la juridiction des provinces. La faune maritime et arctique, la faune migratoire et transfrontalière relèvent toutefois de l'administration fédérale. C'est aussi le gouvernement fédéral qui détermine l'étendue de la mer territoriale et légifère sur l'intégrité des côtes canadiennes. Ajoutons à cela que de 1922 à 1983, le gouvernement provincial légifère en partie sur la faune aquatique, en vertu d'un jugement de 1922³.

2. *Loi sur le parc des montagnes rocheuses du Canada*, S.C. 1887 c. 32. Le parc québécois des Laurentides a été créé en 1895 (A.C. 3562 c. 78) et le parc de la Montagne Tremblante en 1894 (A.C. 19 juillet 1894).

3. Avec la Confédération, les pêcheries deviennent un domaine de juridiction partagée, et les législations se chevauchent. Au cours des années,

Au début du XX^e siècle, la conservation de la faune, maritime et terrestre, devient peu à peu un objectif étatique prioritaire. Les deux paliers de gouvernement adoptent alors des lois pour protéger certaines espèces et atténuer les ravages causés par la chasse et la pêche. Mais ces lois n'assurent pas une véritable protection des espèces, tout au plus contribuent-elles à retarder les échéances, tout en ménageant la récolte des chasseurs.

Les lois québécoises sur la faune entrent en vigueur dès le XIX^e siècle, mais la conservation y joue un rôle bien mineur. Dans ces lois sur la chasse et la pêche, le gouvernement se contente de nommer des gardes-chasse et gardes-pêche, de limiter les prises et les territoires. Un peu pour faire taire les cris d'alarmes des associations anglophones de protection de la nature. Il faut attendre la fin des années 1960 pour que le gouvernement du Québec adopte une *Loi sur la conservation de la faune*. Cependant, les territoires réservés à la chasse et à la pêche deviennent alors considérables et représentent aujourd'hui plus de 130 000 kilomètres carrés.

Ce n'est que plusieurs années après la création des premiers parcs nationaux que le gouvernement fédéral commence à se préoccuper de la conservation de la faune. Il le fait d'abord en 1916, à l'instigation des États-Unis, en signant une Convention canado-américaine pour la protection des oiseaux migrateurs.

En fait, les lois fédérales et québécoises sur les parcs et la conservation de la faune tentent de freiner l'exploitation intensive des ressources sans toutefois l'interdire dans les territoires protégés. Les règlements autorisent souvent la chasse, la pêche, l'exploitation minière ou forestière dans les parcs et réserves. Et, bien que ces mesures conservationnistes gagnent en rigueur au cours du XX^e siècle, elles ne soustraient toujours pas l'ensemble

la juridiction partagée sur les pêcheries donne lieu à un conflit fédéral-provincial auquel l'arbitrage du Conseil privé de Londres apporte une solution mitoyenne: le fédéral conserve son pouvoir législatif, mais les inspecteurs, désormais nommés et payés par la province, appliquent les lois fédérales. *Attorney General for Canada c. Attorney General for the Province of Québec*, Decisions of the Judicial Committee of the Privy Council, Olmsted, 2: 174. Après 1922, le gouvernement fédéral n'assume plus l'entretien des pêcheries québécoises. Le Québec administre ses pêcheries et le Canada continue de décider des saisons de pêche, de la nature et de la forme des engins de capture, de la classification des produits et de leur mise en conserve. Voir aussi: *Règlement concernant la pêche dans la province de Québec*, C.R.C. 1978, c. 852.

des parcs et réserves à l'exploitation forestière et minière. Les objectifs poursuivis par la création de ces parcs, soit l'aménagement d'espaces de loisirs et la conservation des ressources, apparaissent souvent contradictoires et mettent en échec les vellétés de protection de la faune⁴. Dans cet article, nous cherchons à connaître l'histoire de ces développements et les raisons d'être de cet état de fait.

Pour exposer le contenu et les effets juridiques de ce droit de la conservation de la faune, nous adoptons dans ce qui va suivre un ordre de présentation chronologique et linéaire. Nous verrons d'abord les lois fédérales (section 1), puis les lois québécoises (section 2).

Pour les fins de ce texte, nous avons défini le droit de la conservation de la faune comme l'ensemble des lois et règlements dont l'objectif prioritaire vise la protection de la faune, maritime ou terrestre. Nous n'avons pas retenu les lois relatives à la protection du patrimoine naturel, bien que celles-ci produisent souvent un impact sur l'habitat faunique. Nous mentionnons toutefois ces lois au passage, mais sans en retracer l'histoire législative, celle-ci se trouvant davantage liée à la récréation qu'à la conservation.

1. L'ÉTENDUE DE LA PROTECTION JURIDIQUE FÉDÉRALE

C'est dans les limites des juridictions conférées au gouvernement fédéral par la Constitution que le Parlement canadien adopte, au cours des années, plusieurs lois sur la conservation de la faune maritime et terrestre. En surveillant la pêche de certaines espèces et en luttant contre la pollution maritime, le gouvernement fédéral protège la faune maritime contre la contami-

4. Le gouvernement fédéral n'a adopté une politique de conservation qu'en 1964 (*Politique de Parcs Canada*, Parcs Canada, 1982, 75 p.) et le gouvernement québécois en 1977 (*Loi sur les parcs*, L.R.Q. c. P-9). Cette politique de conservation du patrimoine naturel n'est pas exclusive. Les parcs poursuivent aussi des fins récréatives. Voir, pour les parcs nationaux: W.F. LOTHIAN, *Histoire des parcs nationaux du Canada*, 4 volumes: Parcs Canada, 1979-1982. H. Ian ROUNTHWAITE, "The National Parks of Canada: An Endangered Species?" (1980-1981) 46 *Sask Law Rev.* 43. Et pour les parcs provinciaux: M.L.C.P., *Les parcs québécois*, 4 volumes 1982. Voir aussi: Jean-Luc BOURDAGES, André BOUCHARD, Marie-Odile TRÉPANIÉ, *Les parcs naturels du Canada et du Québec*, Université de Montréal, 1984, 125 p.

nation et les surpêches. Il signe aussi plusieurs conventions internationales sur la protection de la faune maritime et migratoire, et il administre également plusieurs lois, dont la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et la *Loi sur la faune du Canada*. Ces lois n'ont pas toutes la même importance, ni la même valeur écologique. La plupart d'entre elles se révèlent "écologiquement neutres", quand elles ne poursuivent pas un autre objectif, concurrent et incompatible.

Parfois, c'est la protection de la faune qui motive le choix du site d'un parc national. Ainsi en va-t-il du parc Wood Buffalo, devenu en 1922 un refuge pour le bison d'Amérique. Ce parc ne devient pas pour autant un endroit réservé exclusivement à l'élevage du bison. En 1954, on découvre dans ce parc une aire de nidification de la grue blanche d'Amérique, espèce en voie d'extinction. À cette époque, le statut de refuge n'implique pas l'adoption de mesures conservationnistes rigoureuses et l'octroi de ce statut n'interrompt pas la poursuite d'activités diverses dans les limites du parc⁵.

Aussi, durant les années 1950, la protection de la grue blanche et du bison d'Amérique n'empêche pas non plus le gouvernement fédéral de concéder des droits de coupe de bois aux compagnies de pâtes et papier, le long de la rivière de la Paix et de la rivière Arthabaska, dans les limites du parc Wood Buffalo. À l'extérieur de ces limites, lotissements urbains, routes et pistes d'atterrissage accompagnent l'installation des moulins à papier. Il faut dire qu'en ce domaine le gouvernement fédéral, comme les gouvernements des provinces, facilite l'installation des grandes compagnies. Par exemple, l'État fédéral réduit les droits de coupe pour la compagnie Swanson Lumber⁶.

Par ailleurs, les gouvernements ont longtemps laissé à des groupes sensibilisateurs le soin d'informer la population des risques. Il s'agit là d'une pratique fréquente, au Québec comme au Canada. Une loi fédérale incite les groupes de pressions à sensibiliser la population à la nécessité de conserver la faune. Cette

5. En 1923, dans le parc Wood Buffalo, le gouvernement fédéral recense 6750 bisons. Considérant que ce troupeau ne risque pas l'extinction, les autorités fédérales autorisent alors le tournage d'un western, *the Last Frontier*, dans les limites du parc. Au cours du tournage, une centaine de bisons âgés sont tués. Vingt ans plus tard, en 1943, le parc Wood Buffalo sert à des fins militaires: on y construit un camp d'entraînement et une prison de guerre. W.F. LOTHIAN, *op. cit.*, note 4, vol. IV, 5 et 32.

6. *Id.*, vol. I, 65.

loi a pour objet de permettre aux associations, organismes et clubs intéressés de "disséminer des renseignements sur la conservation de la faune"⁷, durant la semaine du 10 avril, chaque année. Cette *Loi sur la semaine de la conservation de la faune*, votée par le Parlement fédéral en 1947, ne compte que deux articles et ne prévoit pas de mesures conservatoires. Paradoxalement, les dispositions conservationnistes voisinent souvent avec des mesures facilitant l'exploitation des ressources fauniques. C'est là l'ambiguïté fondamentale du droit fédéral de la conservation de la faune maritime (A) et terrestre (B).

A. La faune maritime

Jusqu'au XX^e siècle, les mers sont libres, malgré des tentatives d'appropriation associées aux grandes découvertes. La juridiction maritime des pays se limite à une étroite bande de mer longeant les côtes. Cette juridiction se mesure d'abord par une portée de canon tirée du rivage. Puis, au XVIII^e siècle, pour plus de précision et d'uniformité, des États s'entendent pour fixer cette juridiction à trois milles marins⁸. Cette mesure de la mer territoriale ne rallie pas l'ensemble des États et, au cours des années les pays en désaccord se font de plus en plus nombreux. Aussi certains États légifèrent-ils de façon unilatérale en adoptant des limites maritimes variant de trois à douze milles nautiques. Par la suite, les conférences de La Haye en 1907 et en 1930 ne parviennent pas à clarifier la question et aucun consensus ne se dégage⁹.

Au début du XX^e siècle, le sujet prend toutefois une importance nouvelle, suite à la découverte du potentiel pétrolier et gazier des plateaux continentaux. Les États côtiers s'accaparent rapidement ces ressources. Ainsi, en 1945 les États-Unis adoptent la Proclamation Truman, selon laquelle "les ressources naturelles du sous-sol et des fonds marins du plateau continental des côtes américaines ressortissent aux États-Unis et relèvent de sa compétence et de son contrôle"¹⁰.

Au plan géographique, le plateau continental de la mer s'étend du rivage à la première rupture importante ou significative

7. *Loi sur la semaine de la conservation de la faune*, S.R.C. 1970, c. N-18.

8. Charles ROUSSEAU, *Droit international public*, Précis Dalloz, p. 253-254.

9. *Id.*, 256.

10. Rowland HARRISON, "La juridiction au large des côtes canadiennes", *Choix*, Institut de recherches politiques, janvier 1982.

des pentes, quelle que soit la côte¹¹. Comme toutes les espèces de poisson se rencontrent dans ces eaux, le plateau continental prend une grande importance pour la pêche et, dans certains cas, suscite maints conflits. Quand, par exemple, le Canada porte les limites de sa juridiction à 200 milles marins, la France réclame une enclave de douze milles de mer territoriale autour des Îles Saint-Pierre et Miquelon¹².

Ce n'est qu'en 1958, avec la signature de la Convention de Genève sur la mer territoriale et la zone contiguë¹³ que les États s'entendent sur l'exploitation des ressources du plateau continental. Cette convention reconnaît aux États côtiers des droits souverains sur ce plateau, à des fins d'exploration et de mise en valeur des ressources naturelles. La Convention ne permet toutefois pas de déterminer la limite des mers territoriales et des juridictions des États.

Cette délimitation se réalise en 1976, lors de la 3^e Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer. Le plateau continental ressortissant à la juridiction des États côtiers est alors fixé à 200 milles nautiques. Au-delà de cette limite, des redevances deviennent payables à la communauté internationale, à partir de la sixième année de production commerciale s'il y a lieu¹⁴.

Bien qu'il ne représente pas une puissance maritime, le Canada demeure, avec ses 60 000 milles de littoral, le premier État côtier du monde¹⁵. À ce titre, il se préoccupe grandement de la protection de ses côtes et son activité législative se fait multiple, pour protéger l'ensemble de la faune maritime.

Les lois fédérales portent à la fois sur le contrôle direct des prises dans la mer territoriale et sur le contrôle de la qualité du milieu. Certaines mesures originent du XIX^e siècle, telles la *Loi sur les pêcheries* ou la *Loi sur la protection des pêcheries côtières*.

11. J. BOURCART, *Géographie du fonds des mers*, Paris, Payot, 1949, p. 130.

12. C.R. SYMMONS, "The Canadian 200 mile Fisheries Limit and the Delimitation of Maritime zones around St-Pierre and Miquelon", (1980) 2 *Ottawa Law Rev.* 145-147.

13. Maurice-René SIMONNET, *La Convention sur la haute mer*, signée le 29 avril 1958 à Genève, Paris, Soufflot, 1966, p. 253 à 255.

14. 4^e session de la troisième Conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer, New-York, 15 mars au 7 mai 1976.

15. Francis RIGALDIES, "Le Canada et la pollution des mers par les navires", (1977) 23 *McGill L.J.* 334.

res. D'autres lois, bien qu'elles tendent principalement à protéger les côtes canadiennes ne sont pas sans impact sur la conservation de la faune maritime: par exemple, les dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada* concernant la pollution des mers¹⁶. Toutefois, malgré l'ampleur et le nombre des législations, la faune maritime ne se trouve pas encore efficacement protégée, les lois poursuivant parallèlement d'autres objectifs.

Depuis l'entrée en vigueur de la Confédération, le gouvernement fédéral contrôle les prises de poisson des navires étrangers aux abords des côtes canadiennes. Il le fait en adoptant, dès 1868, l'*Acte concernant la pêche par les navires étrangers*¹⁷. Cette loi devient en 1906 la *Loi de la protection des douanes et les pêcheries*¹⁸ et est remplacée en 1952 par la *Loi sur la protection des pêcheries côtières*¹⁹. Cette dernière, encore en vigueur aujourd'hui²⁰, limite l'accès des navires étrangers aux eaux de pêche canadiennes. Seuls les bâtiments de pêche étrangers, autorisés par règlement ou par traité, peuvent pénétrer dans les eaux canadiennes. Ce, pour protéger les quotas des navires nationaux, le commerce canadien du poisson et pour renforcer la juridiction canadienne sur les eaux-frontières.

Quiconque enfreint cette loi encourt deux types de sanction, selon la poursuite intentée par le procureur général. Sur déclaration sommaire de culpabilité, les contrevenants sont passibles d'une amende maximale de 5 000 dollars et/ou d'un emprisonnement d'au plus trois mois. Après une déclaration de culpabilité sur acte d'accusation, l'amende peut atteindre 25 000 dollars et l'emprisonnement deux ans²¹. Cette loi prend sa véritable portée quand la juridiction canadienne s'élargit à 200 milles marins: le gouvernement fédéral doit alors y autoriser les contingents de poisson pêchés par les navires étrangers.

Par ailleurs, et ce dès les premières années de la Confédération, certaines espèces des eaux de pêche canadiennes, dont le saumon — à cause de sa valeur commerciale —, se voient dotées d'une protection particulière. Dès 1868, la pêche au saumon est

16. *Loi sur la marine marchande*, S.R.C. 1970 (2è supp.) c. 27, art. 727 à 761.

17. *Acte concernant la pêche par des navires étrangers*, S.C. 1868, c. 61.

18. *Loi de la protection des douanes et des pêcheries*, S.R.C. 1906, c. 47.

19. *Loi sur la protection des pêcheries côtières*, S.C. 1952-1953, c. 15.

20. *Loi sur la protection des pêcheries côtières*, S.R.C. 1970, c. C-21.

21. *Id.*, art. 8.

en effet sujette au paiement de droits²². Et, en 1932, une nouvelle loi des pêcheries entre en vigueur, protégeant particulièrement la pêche au saumon et au homard, de même que la pêche au phoque²³, toujours pour les mêmes raisons commerciales. Selon les termes de cette *Loi sur les pêcheries*, le gouvernement fédéral accorde des baux et des permis de pêche sur les territoires relevant de sa juridiction. Ainsi, pour le Québec, le *Règlement de pêche du Québec*^{23a} régleme les permis et les captures, dès cette époque.

Encore en vigueur aujourd'hui, cette *Loi sur les pêcheries*²⁴ tend à protéger les stocks de poisson et leur habitat. Et ce, pour assurer la reproduction des espèces, et partant, la continuation de la pêche commerciale, au même rythme. Aussi est-il interdit de pêcher ou de tuer du frai ou des alevins de salmonidés et des tacons²⁵. Les plantes aquatiques dont les poissons se nourrissent sont protégées; elles ne peuvent être récoltées qu'après l'obtention d'un permis²⁶. Les propriétaires de barrages doivent aménager des passes migratoires et la pêche est interdite aux abords de ces passes²⁷. Les propriétaires d'usines de poisson, et de bateaux de pêche doivent tenir des registres et faire rapport aux autorités fédérales, sur demande, des quantités de poisson pris ou traité²⁸. Enfin, cette loi interdit de "causer la mort des poissons autrement que par la pêche" et de "faire disparaître les qualités biologiques de l'habitat de ces poissons"²⁹. Toutefois, ces articles ne s'appliquent pas si le ministre, la loi ou des règlements autorisent pareille destruction.

Bien qu'une section de la *Loi sur les pêcheries* interdise la "détérioration des pêcheries par la pollution des eaux"³⁰, il existe

22. *Acte des pêcheries*, S.C. 1868, c. 60, art. 7. Cette Loi devient en 1906 la *Loi des pêcheries*, (S.R.C. 1906, c. 45).

23. *Loi des pêcheries*, S.C. 1932, c. 42.

23a. *Règlement concernant la pêche dans la province de Québec*, G.R.C. 1978, c. 852.

24. *Loi sur les pêcheries*, S.R.C. 1970, c. F-14.

25. *Id.*, art. 12.

26. *Id.*, art. 34.1.

27. *Id.*, art. 20(1) et 25.

28. *Id.*, art. 48.

29. *Id.*, art. 30 et 31.

30. *Id.*, art. 33, 33.1 à 33.4.

des règlements fédéraux autorisant le déversement et l'immersion de "déchets ou substances nocives"³¹. En plus de ces autorisations statutaires, la *Loi sur les pêcheries* prévoit une exonération de responsabilité si l'immersion dommageable est attribuable à des faits de guerre, des phénomènes naturels exceptionnels et irrésistibles, ou à la faute d'un tiers³².

Bien que les amendes prévues par la *Loi sur les pêcheries* soient élevées — elles peuvent atteindre 100 000 dollars en cas de récidive³³ — les difficultés de preuve s'ajoutent aux causes statutaires d'exonération et aux pouvoirs discrétionnaires du ministre pour rendre l'application de ces articles bien aléatoire. Il en va de même pour les mesures de contrôle de la pollution des mers, contenues dans certaines dispositions de la *Loi sur la marine marchande*, de la *Loi sur l'immersion des déchets en mer* ou de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*³⁴.

Il existe une autre loi qui protège indirectement les stocks de poissons en limitant la pêche dans les eaux territoriales: la *Loi concernant la mer territoriale et les zones de pêches*³⁵. Mais cette loi, comme les autres mesures de protection, se trouve en partie atténuée par l'application de la *Loi sur le développement de la pêche commerciale au Canada*³⁶.

Cette loi de 1966 ne prend en compte que les aspects économiques du développement des pêcheries. Elle permet au ministre titulaire de rechercher et d'encourager "une exploitation plus

31. *Id.*, art. 33(4).

32. *Id.*, art. 33(10.1).

33. *Id.*, art. 33(5)b).

34. *Loi sur la marine marchande du Canada*, art. 727 à 761. *Loi sur l'immersion des déchets en mer*, S.C. 1974-75-76, c. 55. *Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux Arctiques*, S.R.C. 1970, c. 2. En vertu de ces deux dernières lois, la compagnie Panartic Oils Ltd. s'est vu imposer une amende de 150 000 dollars (*La Reine c. Panartic Oils Ltd.*, In the territorial Court of the Northwest territories, Yellowknife, 14 janvier 1983). Selon le juge, la Cour ne doit pas hésiter à imposer des amendes rigoureuses: "In my judgement, this Court must not shy from its duty to read where Parliament has provided, even if it involves imposing fines in amounts that are far beyond the range normally considered by way of penalty in this Court". (p. 20 du jugement).

35. *Loi concernant la mer territoriale et les zones de pêche du Canada*, S.R.C. 1970, c. T-7.

36. *Loi sur le développement de la pêche commerciale au Canada*, S.R.C. 1970, c. F-2.

efficace des ressources de la pêche". Alors faut-il savoir qu'aujourd'hui les grands navires de pêche sont équipés de sonars visuels de profondeur, de radars de localisation, de groupes de navigation inertiels, d'équipements de communication de pointe et, souvent, de systèmes de navigation par satellite³⁷. Les lignes sont appâtées et remontées mécaniquement grâce à des palans mécaniques et des treuils, et tous les bateaux-usines pêchent les quotas autorisés, parce qu'ils sont maintenant équipés pour prendre beaucoup plus de poissons.

Par ailleurs, la *Loi sur le développement de la pêche commerciale au Canada* encourage la conclusion d'accords commerciaux fédéraux-provinciaux. Dans le cas du Québec, ces accords sont toutefois compromis par le rapatriement des responsabilités administratives des pêcheries, effectué par le gouvernement fédéral en 1983³⁸.

L'exploitation des ressources du plateau continental menace directement la faune maritime. Et les querelles fédérales-provinciales pour l'appropriation des juridictions ne facilitent pas l'adoption d'un régime juridique uniformisé. Selon une décision rendue par la Cour suprême en 1967, les droits miniers sous-marins de la mer et du plateau continental reviennent au gouvernement fédéral³⁹. Les provinces côtières contestent cette décision de juridiction exclusive et tentent d'établir leur compétence. Au cours des années, l'exploitation de ces ressources se voit donc, elle aussi, assujettie à un double régime de réglementation. L'existence de cette double législation ne favorise guère la conservation de la faune maritime. Chaque palier de gouvernement adopte des mesures conservationnistes, sans se soucier de la cohérence de ces lois, ou de la façon dont elles se complètent.

Parmi toutes les lois favorisant l'exploitation des pêcheries et des ressources du plateau continental, certaines visent spécifi-

37. "Les pêcheurs canadiens utilisent les méthodes technologiques les plus sophistiquées de l'heure", *Le Devoir*, 8 mars 1984.

38. Suite au rapport de la Commission Kirby sur les pêcheries de l'Atlantique, le gouvernement fédéral rapatrie en 1983 ses responsabilités administratives sur les pêcheries. En 1984, le gouvernement fédéral acquiert une industrie de transformation au Québec, en achetant les actifs de la coopérative Pêcheurs Unis. Le gouvernement du Québec riposte en présentant le Projet de loi 48, sur les pêcheries et l'aquaculture commerciales, pour reprendre une part des juridictions sur les pêcheries. Ce projet de loi a été sanctionné le 20 juin 1984.

39. *Re Offshore Mineral Rights of British Columbia*, 1967 R.C.S. 792.

quement la conservation de la faune maritime en vue de permettre la continuation de l'exploitation des ressources. Mais ces mesures, partielles et ponctuelles, n'empêchent pas les stocks de poisson de se raréfier. Ce phénomène s'observe à l'échelle mondiale et fait l'objet d'ententes internationales. Depuis les années 1930, le gouvernement fédéral adhère d'ailleurs à de telles conventions internationales. Bien que ces conventions visent la conservation des stocks de poisson, elles ont d'abord une portée commerciale. Ainsi, en 1930, le Canada et les États-Unis signent à Washington une Convention pour la protection, la conservation et l'extension des pêcheries du saumon sockeye dans le fleuve Fraser⁴⁰. Cette convention ne sera toutefois effective qu'à compter de 1956 quand les parties conviennent d'un protocole de mise en vigueur⁴¹.

La signature de cette convention sera suivie de plusieurs autres. En 1949, dix pays de l'O.N.U., dont le Canada, signent à Washington la Convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest⁴². En 1952, le Canada, le Japon et les États-Unis signent à Tokyo la Convention concernant les pêcheries du Pacifique Nord⁴³. Puis, en 1953, le Canada et les États-Unis, signent à Ottawa la Convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique Nord⁴⁴. Enfin, il existe depuis 1957 une Convention relative aux phoques à fourrure du Pacifique, signée par le Canada, le Japon, les États-Unis et l'U.R.S.S.⁴⁵. De ces conventions internationales, certaines font l'objet d'une réglementation nationale⁴⁶ limitant la durée des saisons de pêche ou les prises de poisson.

40. *Loi sur la Convention relative aux pêcheries de saumon du Pacifique*, S.R.C. 1970, c. F-19.

41. *Id.*, annexe 1.

42. *Loi portant exécution de la Convention internationale pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest*, S.R.C. 1970, c. F-18.

43. *Loi portant exécution de la Convention internationale sur les pêcheries hauturières de l'océan Pacifique nord*, S.R.C. 1970, c. F-16.

44. *Loi sur la Convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique nord*, S.R.C. 1970, c. F-17.

45. *Loi sur la Convention relative aux phoques à fourrure du Pacifique*, S.R.C. 1970, c. F-33.

46. *Règlement sur la Convention concernant les pêcheries du Pacifique nord*, C.R.C., c. 856; *Règlement sur la pêche du flétan dans le Pacifique*, C.R.C., c. 856; *Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest*, C.R.C., c. 860; *Règlement de pêche du saumon sockeye et du saumon rose dans le Fraser*, C.R.C., c. 816.

Plus récemment, après la troisième conférence sur le droit de la mer, le Canada conclut dix accords bilatéraux avec les pays pratiquant la pêche dans les eaux canadiennes⁴⁷. Ces accords prévoient la délimitation de nouvelles zones de pêche, ainsi que la détermination des prises et des quotas pour les bateaux étrangers.

Qu'en est-il de cette situation au Québec?

Au Québec, où l'on pêche 89 248 tonnes de poisson en 1980, dont 38 277 tonnes de morue⁴⁸, le volume de prises de sébaste augmente considérablement ces dernières années. Cette pêche augmente suite à l'utilisation des chaluts mésopélagiques, dont les filets râclent le fond des mers. Cette technique a cependant pour conséquence d'entraîner une diminution importante des prises. Ainsi, le taux moyen de prises à l'heure est passé de 284 tonnes en 1972 à une tonne en 1975⁴⁹.

Les biologistes signalent dès 1978 une surpêche de sébaste et une surpêche mondiale de hareng. Cela n'empêche pas le gouvernement fédéral d'augmenter périodiquement les quotas⁵⁰. L'interdiction de chasse ou de pêche ne frappe que les espèces menacées d'extinction. La disparition du béluga, par exemple, suite à la surpêche des années '40 et '50 dans le golfe St-Laurent⁵¹ entraîne l'adoption de mesures rigoureuses: l'interdiction de la chasse de la baleine, de 1972 à 1982. Mais le gouvernement n'adopte de telles mesures protectionnistes que lorsqu'une espèce se trouve

47. Il s'agit de la Norvège, la Pologne, l'U.R.S.S., l'Espagne, le Portugal, Cuba, la Bulgarie, la R.D.A., la Roumanie et le Japon. Ces accords bilatéraux sont conclus entre 1975 et 1978. Voir Georges Antoine LÉGER "Les accords bilatéraux régissant la pêche étrangère dans les eaux canadiennes", *A.C.D.I.*, 1978, p. 116 à 157.

48. Claude VILLENEUVE, "Des animaux malades de l'homme?", Québec, *Québec Science*, 1983, p. 64.

49. *Id.*, 65.

50. Ces quotas augmentent encore en 1984, alors qu'on constate une amélioration sensible des stocks de sébaste. Le gouvernement fédéral autorise la prise de 50 000 tonnes métriques en 1984 et 1985. On prévoit que les stocks permettront un total des prises admissibles de 55 000 tonnes métriques en 1986 et 1987, et de 60 000 tonnes métriques en 1988. En 1983, le T.P.A. de sébaste du golfe était fixé à 31 000 tonnes métriques. "Nouveau système d'allocation des contingents de poissons de fond", *Le Soleil*, 31 déc. 1983.

51. On autorisait en 1942 la capture annuelle de 600 à 700 bélugas par année. En 1982, il ne reste que 400 bélugas dans les eaux du golfe St-Laurent. Claude VILLENEUVE, *loc. cit.*, note 48, 85.

en danger d'extinction. Les espèces plus ou moins répandues et plus ou moins prolifiques ne connaissent qu'une protection relative, assurée par des mesures protégeant davantage les droits des chasseurs que les animaux.

Depuis quelques années, des groupes de pression internationaux, tels Greenpeace et International Fund for Animal Welfare, poussent le gouvernement fédéral à interdire la chasse aux blanchons, là où elle se pratique, soit à Terre-Neuve ou aux Îles-de-la-Madeleine. Ces groupes de pression, pour qui la chasse aux bébés-phoques est inhumaine, rassemblent jusqu'à 500 000 membres et sympathisants⁵². Suite aux pressions de ces groupes, la Communauté économique européenne interdit, en octobre 1983, l'importation des peaux de bébés-phoques. Puis, en Angleterre, durant l'hiver 1984, une chaîne de 465 restaurants et magasins, la Compagnie Tesco, boycotte le poisson canadien par mesure de représailles. Par la suite, les groupes de pression demandent à la chaîne américaine MacDonald de boycotter à son tour le poisson canadien, tant que le gouvernement n'interdira pas la chasse aux blanchons⁵³. Enfin, appel est fait à l'ensemble de la population pour qu'elle boycotte la compagnie Air-Canada.

Malgré ces pressions, les gouvernements n'entendent pas céder à ce qu'ils appellent une "chasse aux sorcières". En 1981, le gouvernement canadien fixe le contingent autorisé de peaux de phoques à 170 000, puis à 186 000 peaux en 1982 et 1983⁵⁴. Alors qu'une convention internationale protège les phoques à fourrure du Pacifique Nord⁵⁵, ce n'est pas le cas pour les phoques de l'Atlantique. Dans cette région, la loi protège la chasse, et non les phoques. La *Loi sur les pêcheries* interdit de "troubler ou déranger une pêcherie de phoque, au moyen d'un bateau ou de tout autre manière"⁵⁶. C'est en vertu de ces dispositions qu'ont

52. "Choisir les phoques ou les Madelinots", *La Presse*, 15 mars 1984.

53. *Ibid.* Voir aussi "La plus grande chaîne d'alimentation en Grande-Bretagne boycottera le poisson canadien", *La Presse*, 8 février 1984.

54. "Phoques: Leblanc, Bantey et De Barré dénoncent les chasseurs de sorcières", *La Presse*, 13 mars 1984; Voir aussi "Greenpeace aura eu raison des chasseurs de blanchons", *La Presse*, 5 avril 1984 (en paralysant l'exportation des peaux en provenance du golfe au printemps 1984).

55. *Loi mettant à effet la Convention intérimaire sur la conservation des phoques à fourrure du Pacifique Nord*, S.R.C. 1970, c. F-33. Cette Convention interdit la chasse pélagique (i.e. en mer) du phoque à fourrure, art. 2, art. 5.

56. *Loi sur les pêcheries*, art. 10 et 11.

été condamnés le capitaine et le second du Sea Sheperd (un navire du mouvement GreenPeace), accusés d'avoir entravé la chasse au phoque au large de Terre-Neuve, en décembre 1983⁵⁷.

Certes, les gouvernements reconnaissent la nécessité de sauvegarder la faune. Mais il existe toutefois un droit de la chasse, bien antérieur au droit de la conservation de la faune. Fondé à l'origine sur les besoins de subsistance, ce droit de la chasse prend maintenant en compte la survie des espèces⁵⁸, mais on autorise toujours l'abattage d'un certain nombre d'animaux sauvages, tous les ans, tant que l'espèce ne se trouve pas en danger. Pour satisfaire aux exigences de ce droit, les défenseurs de la chasse aux phoques démontrent que cette espèce n'est pas menacée et ce, malgré leur difficulté à estimer le nombre de phoques de l'Atlantique, dont la population est essentiellement migratoire⁵⁹. De plus, soutiennent-ils, comme le phoque se nourrit de poissons et de jeunes homards, cette chasse en ménage plusieurs milliers de tonnes pour la pêche. Le gouvernement fédéral institue toutefois une *Commission royale d'enquête sur les phoques et leur chasse*, à l'été 1984⁶⁰.

À cet égard, le droit de la conservation de la faune vise à assurer une exploitation maximale des pêcheries, compte tenu de la capacité de renouvellement des stocks en eaux de pêche canadiennes. Mais ces mesures conservationnistes n'empêchent pas le poisson de se raréfier d'année en année. Et sa qualité tend à diminuer en même temps que le nombre, à cause de l'accumulation de produits toxiques dans sa chair.

La faune maritime se trouve aujourd'hui doublement menacée, à la fois par la surpêche et par la pollution: le saumon de l'Atlantique disparaît du Québec, des toxines contaminent les mollusques, le mercure rend le thon de l'Atlantique non comes-

57. Le capitaine et le second du Sea Sheperd ont interjeté appel en décembre 1983. "Sea Sheperd: Capitaine et second libérés sous caution", *Le Soleil*, 29 décembre 1983.

58. Salvador Grau FERNANDEY, "La protection de la faune comme principe directeur du droit de la chasse", *De toute urgence*, vol. XII, no. 1, avril 1981, 51-63.

59. Claude VILLENEUVE, *loc. cit.*, note 48, 69-79.

60. Cette Commission a été créée par le décret C.P. 1984-2242, le 22 juin 1984. Elle publie un rapport d'étape en décembre 1984 et tient des audiences publiques en janvier 1985. Sur ces audiences publiques, voir: "Les chasseurs plus que les phoques sont en voie de disparition", *Le Devoir*, 26 janvier 1985.

tible et des stocks entiers de poissons doivent être détruits à cause de la présence d'hydrocarbures dans la mer.

Pourtant aux yeux des exploitants et des gouvernements, la mer apparaît encore comme porteuse de ressources inépuisables, inaltérables. Et les mesures conservatoires de la faune maritime ne suffisent pas à assurer la survie de toutes les espèces, en grand nombre. Au Canada comme ailleurs, les législations relatives à la pollution des mers sont les lois anti-pollution les plus difficiles à appliquer; la surveillance des mers se limite, le plus souvent, à la surveillance des abords des côtes.

B. La faune terrestre

Au Canada et au Québec, de façon générale, la faune terrestre connaît de meilleures conditions de vie que la faune aquatique. Le milieu est souvent moins toxique, et les animaux terrestres, se déplaçant plus facilement sur de longues distances que la faune maritime, "sont moins liés à des caractéristiques strictes de qualité de l'environnement"⁶¹.

À première vue, le droit ne joue pas un rôle important dans ce mieux-être, bien que les deux paliers de gouvernement adoptent des lois sur la conservation de la faune. De son côté, le gouvernement fédéral exerce une juridiction exclusive sur les oiseaux migrateurs et sur les animaux qui se trouvent sur les terres fédérales, par exemple dans les parcs nationaux. Il peut aussi acquérir juridiction sur les espèces menacées d'extinction, et même sur tous les animaux sauvages, dans le cadre d'accords avec les gouvernements provinciaux. Mais à l'exception des dispositions relatives aux oiseaux migrateurs, toutes ces mesures conservatoires sont d'adoption récente et leur portée se révèle limitée. Cela est dû en partie au caractère indirect des législations fédérales en ce domaine, mais aussi et surtout au peu d'importance accordé traditionnellement par le législateur lui-même à ce secteur du droit.

Le Canada et les États-Unis signent le 16 août 1916, la *Convention relative à la protection des oiseaux migrateurs*. Cette Convention interdit la chasse aux oiseaux migrateurs considérés comme gibier, entre le 10 mars et le 1^{er} septembre de chaque année. Elle prohibe la chasse aux oiseaux migrateurs insectivores, et établit des exceptions statutaires en faveur des Indiens et des

61. Claude VILLENEUVE, *loc. cit.*, note 48, 221.

Inuits⁶². Cette Convention est conclue pour une période de 15 ans. Par la suite, elle demeure en vigueur mais chacun des signataires peut révoquer son engagement après un avis de 12 mois⁶³.

L'année suivante, en 1917, le Canada ratifie et confirme cette Convention en adoptant la *Loi concernant la Convention sur les oiseaux migrateurs*⁶⁴. Cette loi pourvoit à la nomination de garde-chasse et définit leurs pouvoirs⁶⁵. Aujourd'hui la portée de cette loi s'étend à plus de 750 espèces d'oiseaux migrateurs au Canada⁶⁶. Les contrevenants à cette loi ou à son règlement d'application sont passibles sur déclaration sommaire de culpabilité, d'amendes variant de 10 à 300 dollars et/ou d'un emprisonnement de six mois⁶⁷.

Adopté en vertu de l'article 4 de cette loi, le *Règlement sur les oiseaux migrateurs*⁶⁸ prescrit les conditions d'obtention des permis de chasse et d'aviculture, de commerce d'édredon ou de taxidermie⁶⁹. Il réglemente la durée des saisons de chasse dans chaque province⁷⁰. Le ministre fédéral de l'Environnement détient le pouvoir de modifier la durée des saisons de chasse et il peut émettre des permis spéciaux à l'encontre de ces dispositions réglementaires⁷¹. Enfin, le *Règlement sur les oiseaux migrateurs* interdit de polluer les eaux fréquentées par les oiseaux migrateurs⁷²

62. Art. 11 de la Convention sur les oiseaux migrateurs, par. 1, 2, 3.

63. *Id.*, art. 9.

64. *Loi concernant une certaine Convention entre Sa Majesté et les États-Unis d'Amérique pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis*, S.C. 1917, c. 18.

65. *Id.*, art. 5 à 12.

66. Le Service canadien de la faune publie une liste exhaustive des oiseaux migrateurs: *Les oiseaux protégés au Canada, en vertu de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, Publication hors série, 1980, 34 pages.

67. *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, art. 12.

68. *Règlement sur les oiseaux migrateurs*, C.R.C. 1978, c. 1035, modifié par: C.P. 1978-81, 1978-2216, 1979-1977, 1979-2218, 1979-2952, 1980-1901, 1981-1376, 1981-2172, 1982-597, 1982-2101.

69. *Id.*, art. 4, 19, 20, 29 et 31.

70. *Id.*, art. 5 à 17. L'annexe traite des saisons de chasse.

71. *Id.*, art. 36 et 37.

72. *Id.*, art. 35.

et reconnaît les droits des autochtones pour la chasse et le commerce d'édredon⁷³.

Administrée également par le ministre de l'Environnement, la *Loi concernant la faune du Canada*, adoptée en 1974, contient elle aussi des dispositions relatives à la protection des oiseaux migrateurs. Cette loi s'applique aux animaux non domestiques, de juridiction fédérale, et elle protège leur habitat⁷⁴. Selon les termes de cette loi, le gouvernement fédéral peut acquérir des terres dans le but d'aménager des réserves de faune, pour "étudier, conserver et faire connaître les oiseaux migrateurs"⁷⁵. Cette loi peut même s'appliquer à des animaux sauvages de juridiction provinciale et/ou à des espèces menacées d'extinction⁷⁶, dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux. Ces accords doivent préciser les parts respectives des deux paliers de gouvernement pour les investissements et les recettes, déterminer l'autorité responsable des programmes ainsi que les modalités d'application de ces programmes⁷⁷.

En vertu de cette loi et du *Règlement sur les réserves de faune*⁷⁸, le Service canadien de la faune administre aujourd'hui 38 réserves de faune au Canada. Six parmi ces réserves sont situées dans la province de Québec: les réserves nationales de Cap-Tourmente, de Contrecoeur, des Îles-de-la-Paix, des Îles-de-la-Madeleine, de la Baie de l'Isle-Verte, et du Lac Saint-François⁷⁹. Ces réserves s'échelonnent le long du fleuve Saint-Laurent et représentent autant d'étapes pour les oiseaux migrateurs.

Dans ces réserves, seules des activités dites légères sont autorisées. La chasse, la pêche, les activités agricoles, commerciales ou industrielles peuvent toutefois être autorisées par le ministre. Celui-ci accorde alors un permis, "si cette activité ne nuit pas à

73. *Id.*, art. 38.

74. *Loi concernant la faune du Canada*, art. 2 et 10.

75. *Id.*, art. 10(1)a).

76. *Id.*, art. 9.

77. *Id.*, art. 6 et 7. Le Service canadien de la faune a conclu deux accords avec le gouvernement de l'Alberta et deux accords avec le gouvernement de la Saskatchewan.

78. *Règlement sur la gestion et la surveillance des réserves de la faune*, C.R.C. 1978, c. 1609, mod. par DORS 78-408, 78-466, 79-244, 79-349, 79-820, 80-417, 80-538, 81-421, 81-422, 82-110, 82-871.

79. *Id.*, art. 4.

la conservation de la faune⁸⁰. Le ministre peut aussi interdire au public l'accès des réserves, en tout temps⁸¹. Toute personne qui enfreint les dispositions de cette loi ou de ce règlement est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité⁸².

En plus d'administrer ces réserves, le Service canadien de la faune gère le programme fédéral de conservation des oiseaux migrateurs⁸³. Dans le cadre de ce programme, le service poursuit au Québec des études sur le parcours migratoire des oies blanches et de la sauvagine. L'essentiel de ces recherches s'effectue dans la réserve de faune de Cap Tourmente.

Les grèves de Cap Tourmente, recouvertes de scirpe d'Amérique, attirent plus de 230 espèces d'oiseaux annuellement. On y pratique la chasse aux oies blanches depuis le début de la Nouvelle-France et cette chasse ne connaît pas de restrictions avant 1908. Cette année-là, le Séminaire de Québec, propriétaire du Cap Tourmente, concède des terres à un club privé de chasse⁸⁴. Par la suite, l'entrée en vigueur de la Convention et de la *Loi sur les oiseaux migrateurs*, en 1916 et 1917, restreint les limites de capture et fixe les conditions d'exportation pour chaque espèce d'oiseaux. Puis, en 1931, les États-Unis interdisent la chasse d'automne aux oies blanches. Toutes ces mesures favorisent l'accroissement de la population des oies blanches, estimée à 2 500 oies au début du siècle et à 120 000 en 1970.

En 1969, le gouvernement fédéral se porte acquéreur du Cap Tourmente, pour la somme de 1 400 000 dollars⁸⁵. La réserve de faune de Cap Tourmente d'une superficie de 5 000 acres accueille aujourd'hui plus de 100 000 visiteurs par année; 80% de ces visiteurs viennent observer les oies blanches⁸⁶. Ces oies fréquentent

80. *Id.*, art. 5.

81. *Id.*, art. 8.

82. *Loi sur la faune du Canada*, art. 14.

83. En 1982-1983, les ressources totales allouées à ce programme s'élèvent à 10,5 millions de dollars et 190 années-personnes. Service canadien de la faune, *Rapport annuel*, 1982-1983, 1.

84. Léonard BOUCHARD, *Le Cap Tourmente et la chasse aux oies blanches*, Fides, 1976, p. 123. Le Cap Tourmente est situé sur la rive nord du St-Laurent, 48 kilomètres en aval de Québec.

85. *Id.*, 127.

86. "Le fabuleux ballet des grandes oies blanches", *Le Bulletin des agriculteurs*, mars 1984, 141.

le Cap Tourmente par groupes de 80 000 à 100 000, au printemps et à l'automne. On estime leur population totale à 300 000 oies⁸⁷.

Bien que l'oie blanche ne soit plus menacée d'extinction, cette espèce demeure étroitement surveillée par les biologistes, car la population peut fluctuer considérablement d'une année à l'autre. Comme elles vivent maintenant entassées dans des territoires restreints, les oies sont à la merci des épidémies et de la pollution des eaux, en particulier par les hydrocarbures⁸⁸. Pour assurer leur sauvegarde, le plan d'aménagement de la grande oie blanche, préparé conjointement par le Service canadien de la faune, le United States Fish and Wildlife Service et l'Atlantic Flyway Council, favorise la dispersion des oies sur un plus vaste territoire⁸⁹.

Cette dispersion n'est pas facile à organiser. Pour les biologistes, il devient cependant urgent d'y pourvoir, tant les territoires d'accueil sont surpeuplés. Déjà 25% des oies blanches doivent s'arrêter en dehors des réserves de faune, le long du fleuve St-Laurent⁹⁰, à la merci du braconnage et de la pollution. Pour les autres espèces d'oiseaux migrateurs, la situation est plus alarmante encore.

La superficie totale des battures du fleuve St-Laurent⁹¹ a beaucoup diminué depuis quelques années, suite à de multiples empiètements réalisés en faveur de l'agriculture ou de la construction des autoroutes. Le drainage des terres, l'instabilité des niveaux d'eaux, la démoistation entraînent une raréfaction des aires de nidification des oiseaux⁹². De plus, 26,5% des battures du St-Laurent sont polluées⁹³. En conséquence, la population de canards noirs (sauvagines), par exemple, estimée à quatre millions de canards en 1950, aurait diminué en 1984 à un million de

87. Claude VILLENEUVE, *loc. cit.*, note 48, 294.

88. *Id.*, p. 297.

89. "Le fabuleux ballet des grandes oies blanches", *loc. cit.*, note 86, 146.

90. Claude VILLENEUVE, *loc. cit.*, note 48, 291.

91. "Les battures sont, par définition, la zone de territoire qui se situe entre le niveau de la plus haute et de la plus basse marée", Claude VILLENEUVE, *loc. cit.*, note 48, 278.

92. François SOMMER, *La chasse et l'amour de la nature*, Paris, Robert Laffont, 1973, p. 27.

93. Conseil consultatif de l'Environnement, *Proposition préliminaire d'une politique sur les battures du Québec*, 22.

canards⁹⁴. On observe aussi une diminution inquiétante du nombre de bernaches au Québec.

Pour protéger la sauvagine, le gouvernement fédéral propose d'abaisser les limites quotidiennes de prises pendant la saison de chasse, mais il rencontre une forte opposition provinciale. Quant aux bernaches, 20% de ces oiseaux se retrouvaient au Lac St-Pierre, où les marais ont été en partie endigués par le ministère de l'Agriculture du Québec⁹⁵. La détérioration des habitats du couloir fluvial est en partie due à ces multiples conflits de juridiction et à la confusion des responsabilités administratives qui en a résulté et en résulte encore.

Bien qu'il s'agisse des aires les plus fertiles et les plus productives⁹⁶, aucune mesure législative ne protège l'intégrité des battures. Quatre ministères (Agriculture, Environnement, Loisir, chasse et pêche, Environnement-Canada) préconisent des solutions concurrentielles, allant de l'endiguement des marais à l'aménagement de réserve faunique, réserve écologique ou réserve de faune. Cette concurrence juridictionnelle ne permet pas de protéger la superficie des marais, ni la faune qui les fréquente. En conséquence, les marais salants de Kamouraska ont perdu plus de 60% de leur ancienne superficie, ceux de Ste-Anne, plus de 98%⁹⁷, et les marais du Lac St-Pierre ont été à leur tour en partie asséchés.

Pour justifier d'une juridiction sur les marais salants du Saint-Laurent, le gouvernement fédéral invoque ses responsabilités internationales⁹⁸ à l'appui de sa compétence sur les oiseaux migrateurs. Depuis 1981, le Canada est l'un des pays signataires de la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau*, dite

94. "Québec, le maître d'oeuvre de la destruction de la ressource sauvagine", *La Presse*, 16 avril 1984.

95. "Québec, le maître d'oeuvre de la destruction de la ressource sauvagine", *La Presse*, 16 avril 1984. L'endiguement d'une partie des marais (environ un sixième du territoire litigieux) est autorisé le 6 juillet 1984, à des fins expérimentales. "Endiguement autorisé à des fins agricoles", *La Presse*, 7 juillet 1984.

96. Fédération québécoise de la faune, *Les terres humides et la faune*, Québec, 1984, 22 p.

97. Conseil consultatif de l'Environnement, *Proposition préliminaire d'une politique sur les battures du Québec*, 1982.

98. "Environnement Canada prône la protection des marais salants du Saint-Laurent", *Le Devoir*, 15 mars 1982.

Convention de Ramsar⁹⁹. En vertu de cette Convention, le gouvernement fédéral désigne des "zones humides canadiennes d'importance internationale" et veille à leur conservation¹⁰⁰. Il doit aussi aménager des "réserves naturelles" dans les zones humides et pourvoir à leur surveillance¹⁰¹. Aujourd'hui la liste canadienne de ces terres humides d'importance internationale comprend quinze sites, dont celui de la réserve nationale de faune de Cap Tourmente¹⁰².

Par ailleurs, à titre de signataire de la *Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction* (C.I.T.E.S.)¹⁰³, le gouvernement fédéral assume de nouvelles responsabilités internationales et peut intervenir dans des champs de juridiction provinciale. Les règlements de la C.I.T.E.S. sont administrés directement, sans entente fédérale-provinciale, via la *Loi sur les licences d'exportation ou d'importation*¹⁰⁴. Malgré des conflits potentiels de juridiction, les problèmes posés par la mise en vigueur de ces règlements internationaux ne sont pas d'ordre constitutionnel. Ils tiennent aux difficultés d'identifier les espèces protégées par la Convention. Pour résoudre en partie ces difficultés, des représentants des pays signataires rédigent un guide d'identification des espèces à l'usage des douaniers¹⁰⁵.

En mettant ainsi à profit ses compétences directes et indirectes, le gouvernement fédéral finit par exercer une juridiction très étendue sur la faune terrestre, jusqu'à s'appropriier les terres elles-mêmes, à cause de l'importance des ressources fauniques,

99. Cette Convention a été signée à Ramsar (Iran) en 1971. Le Canada est devenu partie à cette Convention en 1981.

100. Art. 3(1) de la *Convention de Ramsar*.

101. Art. 4 de la *Convention de Ramsar*: "Chaque partie contractante favorise la conservation des zones humides ou des oiseaux d'eau en créant des réserves naturelles dans les zones humides, que celles-ci soient ou non inscrites sur la liste, et pourvoit de façon adéquate à leur surveillance".

102. La superficie totale de ces zones désignées atteint 10 650 050 hectares. Un seul site a été choisi au Québec, celui de la réserve de faune de Cap Tourmente. Service canadien de la faune, *Rapport annuel, op. cit.*, note 83, 8a.

103. À la fin de mars 1983, 81 pays avaient ratifié la C.I.T.E.S. et révisaient les annexes de cette Convention, répertoriant les espèces menacées d'extinction. Service canadien de la faune, *id.*, 26-27.

104. *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, S.R.C. 1970, c. E-17.

105. Service canadien de la faune, *op. cit.*, note 83, 27.

telles la réserve de Cap Tourmente. Il exerce aussi une juridiction exclusive sur les ressources fauniques du domaine public fédéral. Il le fait par la *Loi sur la faune du Canada*, et, dans les parcs nationaux, par la *Loi sur les parcs nationaux*. En vertu de cette dernière loi, Parcs Canada administre le *Règlement sur le gibier dans les parcs nationaux*, le *Règlement sur le gibier du parc Wood Buffalo* et le *Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux*¹⁰⁶.

De façon générale, la chasse et la capture des animaux sont interdites dans les parcs nationaux¹⁰⁷. Nul ne doit non plus avoir en sa possession du gibier tué ou obtenu dans les limites d'un parc¹⁰⁸; déranger des oiseaux sauvages des nids ou des oeufs¹⁰⁹; ou encore, nourrir des animaux¹¹⁰. Les directeurs peuvent cependant autoriser la destruction du gibier dangereux¹¹¹ ou la capture d'animaux sauvages pour des fins scientifiques ou des fins de reproduction¹¹². Par ailleurs, la chasse au canard est autorisée dans le parc de la Pointe-Pelée, moyennant un permis de chasse provincial¹¹³. De même, la chasse est autorisée dans le parc Wood Buffalo, moyennant un permis général de chasse¹¹⁴. Dans ce dernier parc, certaines espèces sont toutefois protégées: la grue, le wapiti, le bison, le pélican blanc, le cygne sauvage et le pékan¹¹⁵. Le ministère peut aussi aménager des "zones de préservation spéciale" pour la faune, dans chacun des parcs¹¹⁶. Quant à la pêche à la ligne, elle est autorisée aux détenteurs de permis dans tous les parcs nationaux, selon les saisons déterminées par

106. *Règlement sur le gibier dans les parcs nationaux* sauf le parc Wood Buffalo, C.R.C. 1978, vol. XII, c. 1122. *Règlement sur le gibier du parc Wood Buffalo*, C.R.C. 1978, vol. XII, c. 1113. *Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux*, C.R.C., 1978, vol. XII, c. 1120.

107. *Règlement sur le gibier dans les parcs nationaux*, art. 4a).

108. *Id.*, art. 4b).

109. *Id.*, art. 4e).

110. *Id.*, art. 4f).

111. *Id.*, art. 7(2).

112. *Id.*, art. 7(1).

113. *Id.*, art. 5(2). Les biologistes déplorent que cette chasse soit toujours ouverte: Jean-Luc BOURDAGES *et al.*, *op. cit.*, note 4, p. 32-33.

114. *Règlement sur le gibier dans le parc national de Wood Buffalo*, art. 2., 24, 25 ss.

115. *Id.*, annexe 1.

116. Politique de Parcs Canada, 1982.

le règlement¹¹⁷. En fait, la protection de la faune dans les parcs nationaux est bien aléatoire. Elle dépend à la fois de l'importance des troupeaux et de la volonté politique des directeurs de parcs.

En 1981, un dernier règlement s'ajoute à cet ensemble: le *Règlement concernant les animaux sauvages et domestiques dans les parcs historiques nationaux*¹¹⁸, qui interdit la chasse et la capture des animaux sauvages dans les parcs historiques. Ce règlement interdit également aux visiteurs de nourrir les animaux ou de les approcher¹¹⁹ et prohibe les armes à feu dans les limites du parc¹²⁰. Le directeur d'un parc peut toutefois autoriser "la capture, la vente ou la destruction d'animaux sauvages, lorsqu'il le juge nécessaire pour la gestion du parc ou pour des fins d'observation scientifique"¹²¹.

Les infractions à ces règlements et à la *Loi sur les parcs nationaux* sont sanctionnées par des amendes maximales de 500 dollars¹²². Celles-ci se révèlent peu dissuasives. Comme les oiseaux et animaux protégés peuvent se vendre jusqu'à 50 000 dollars sur le marché des collectionneurs, des réseaux de trafic d'animaux sont régulièrement démantelés. Tels, par exemple, en 1984, le trafic de faucons pèlerins entre les États-Unis et le Canada¹²³ et "l'exportation" de mouflons des Rocheuses du parc national de Banff¹²⁴.

Dans les parcs nationaux, la faune se trouve également menacée par les accidents de la route. À titre d'exemple, on a dé-

117. *Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux*, art. 3 et 15, annexe 1.

118. *Règlement sur les animaux sauvages et domestiques dans les parcs historiques nationaux*, C.P. 1981-2121, 23 juillet 1981, *Gaz. Can.*, partie II, p. 2316.

119. *Id.*, art. 4.

120. *Id.*, art. 6.

121. *Id.*, art. 5.

122. *Loi sur les parcs nationaux*, art. 8 (1).

123. "Trafic de faucons", *Le Devoir*, 30 juin 1984.

124. Un juge américain a récemment imposé une sentence de 40 jours de prison et 13 000 dollars d'amende pour l'importation illégale de deux aigles et d'une tête de mouflon (Spokane, Washington). V. "Alberta draws a bead on big-game poachers", *Globe and Mail*, 27 décembre 1983.

nombré 1 050 animaux sauvages tués sur les routes, dans le seul parc de Banff, de 1964 à 1977¹²⁵.

Enfin, bien que l'ensemble des règlements semble témoigner de préoccupations environnementalistes rigoureuses, la réalité se révèle souvent toute autre. Selon le rapport annuel du Vérificateur général en 1983, Parcs Canada "ne respecte même pas les critères de son ministère relativement à la qualité et à l'analyse de l'eau"¹²⁶. Il aura même fallu une "épidémie" en 1982 pour que Parcs Canada se préoccupe de l'élimination des eaux usées dans les parcs de Banff et Jasper. La pollution des eaux menace particulièrement la faune des parcs.

De manière générale, les lois et règlements relatifs à la protection de la faune sont appliqués de façon inégale, selon les provinces, les parcs ou les réserves de faune. Les nombreuses exceptions statutaires, établies en faveur des droits de la chasse ou de la pêche, ainsi que les pouvoirs discrétionnaires du ministre et même des directeurs de parcs, ne favorisent guère une administration uniformisée. À cela s'ajoutent des difficultés de coordination et des chevauchements de juridictions fédérales-provinciales, soulevant le problème de l'absence de gestion intégrée des ressources du domaine public. En l'absence de politiques nationales, le territoire, via les ressources fauniques, devient un enjeu que se disputent les deux paliers de gouvernement. Et cette concurrence dans le contrôle de l'espace date du XIX^e siècle.

2. LES LOIS QUÉBÉCOISES SUR LA CONSERVATION DE LA FAUNE

Les colons de la Nouvelle-France et, plus tard, du Canada, chassent et pêchent pour assurer leur subsistance. La chasse et la pêche sportive ne s'implantent qu'au cours du XIX^e siècle, lorsque des étrangers viennent pratiquer ces activités dans les forêts québécoises. Ils pêchent le saumon et chassent surtout les grands oiseaux, bécasse et canard. Le saumon disparaît si rapidement des rivières qu'en 1860, le Commissaire des terres de la Couronne

125. Selon une étude de S. HERRERO (1979), citée par André BOURDAGES et al., *op. cit.*, note 4, 33.

126. "Parcs Canada blâmé sévèrement", Rapport annuel du Vérificateur général du Canada, *La Presse*, 13 déc. 1983.

du Canada incite le gouvernement à adopter une loi pour protéger les pêcheries de saumon du Bas-Canada¹²⁷.

Mais les premières législations restreignent plutôt l'exercice des droits de chasse. Dès la fin des années 1840, suite aux revendications des sociétés naturalistes, la chasse est interdite le dimanche ainsi qu'à certaines époques de l'année¹²⁸. En 1858, une loi regroupe toutes ces dispositions en 28 articles et cette nouvelle loi tend à protéger certaines espèces¹²⁹. Puis, en 1884, une première *Loi de la chasse*¹³⁰ entre en vigueur et des mesures protectionnistes plus rigoureuses sont adoptées par la suite: la chasse de l'orignal est interdite de 1887 à 1895 et la chasse du castor, de 1895 à 1902¹³¹. Toutefois certaines espèces ne sont pas protégées en raison des dommages qu'elles causent à l'agriculture; ainsi les renard, loup, carcajou, lynx, aigle, faucon, hibou, épervier, tourte sont chassés sans restriction. Les droits de chasse ne s'exercent cependant pas sur tout le territoire. Comme l'État accorde des droits exclusifs de chasse ou de traite des fourrures depuis les débuts du Régime français, le domaine public est déjà grevé de concessions. On ne peut chasser que sur ses propres terres et, sur les terres publiques, "dans les endroits où le droit de chasse n'a pas été loué à d'autres"¹³².

En ce qui concerne les pêcheries, la première loi québécoise entre en vigueur en 1884¹³³. Cette loi traite de l'exercice des droits de pêche, moyennant l'obtention de baux ou de permis; elle définit les pouvoirs des gardes-pêche et délimite leurs circonscriptions. Par la suite, les baux sont établis pour une durée

127. Lucie CARRIÈRE, "Les zones d'exploitation contrôlée. Historique de la gestion de la faune au Québec et création des Z.E.C.", *De toute Urgence*. Conseil québécois de l'environnement, vol. XV, no. 1, avril 1984, p. 15.

128. Donald GUAY, *Histoires vraies de la chasse au Québec*, Montréal, V.L.B. Éditeur, 1983, p. 17-18.

129. *Acte pour refondre et amender les lois de la chasse du Bas-Canada, et pour défendre la destruction des oeufs des oiseaux sauvages en cette partie de la province et dans le golfe et fleuve Saint-Laurent*, Statuts de la province du Canada, 1858, c. 103, p. 559.

130. *Acte pour amender et refondre les lois de la chasse de la province de Québec*, S.Q. 1884, c. 25.

131. V. Donald GUAY, *op. cit.*, note 128, 22.

132. *Loi de la chasse*, S.R.Q. 1888, art. 1398 et s. Voir aussi Jean BOUFFARD, *Traité du domaine*, Québec, *Le Soleil*, 1927, p. 166.

133. S.Q. 1883, c. 8; S.R.Q. 1888, art. 1374 et s.

maximale de 10 ans¹³⁴, renouvelables. L'État n'aliène plus à perpétuité les droits de pêche du domaine public.

À la fin du XIX^e siècle, les territoires concédés pour la pêche ou la chasse n'excèdent pas une superficie de 200 milles carrés chacun. Ils doivent être délimités en des lieux jugés impropres à l'agriculture et sont accordés au plus haut enchérisseur, de la même manière que les concessions forestières.

L'État recourt donc à une politique de concessions pour l'exploitation des ressources fauniques comme pour l'exploitation forestière et minière. Pour les gouvernements québécois, et ce pendant près d'un siècle, la meilleure façon de sauvegarder les richesses fauniques semble être de les mettre à l'abri du braconnage en concédant des droits exclusifs d'exploitation à l'entreprise privée. En effet, à partir de 1883, le gouvernement concède de façon systématique des droits exclusifs de chasse et de pêche sur les terres du domaine public. Les concessionnaires détiennent un bail pour exploiter, soit un club privé de chasse et de pêche à des fins sportives, soit une entreprise commerciale de pourvoirie.

Les baux se multiplient rapidement et les concessionnaires se regroupent en associations dès 1884-1885. L'État reconnaît ces associations et leur confie une mission conservacionniste. Une loi de 1885, *l'Acte pour faciliter la formation en cette province de clubs pour la protection du poisson et du gibier*, accorde une existence corporative à ces associations, pour "les aider à faire observer les lois et règlements concernant la protection du poisson et du gibier"¹³⁵. Au cours des années, les clubs privés de chasse et pêche se multiplient. L'État réserve à des privilégiés l'accès aux lacs, rivières et forêts domaniales.

Devant cet état de fait, les protestations de la population se font de plus en plus fréquentes et de plus en plus nombreuses. Aussi l'État est-il amené à créer des réserves de chasse et pêche ouvertes au public. Ainsi, parallèlement au régime de concessions, et par règlement, le gouvernement délimite des réserves de chasse et de pêche à même les terres publiques. Le ministre responsable contrôle la circulation, le séjour, la chasse et la pêche dans ces réserves. Bien que l'objectif premier de cette réglementation soit de préserver la faune à l'intérieur des réserves pour la chasse et la pêche, la prohibition totale ou partielle de circuler ou de séjourner en fait parfois des espaces tout à fait inhabités,

134. *Loi de la pêche*, S.R.Q. 1888, art. 1315.

135. S.Q. 1885, c. 12, art. 2; S.R.Q. 1888, art. 5494.

sous le couvert de la conservation des ressources. Il devient alors difficile de distinguer une grande réserve d'un parc provincial.

Il est d'autant plus difficile de les distinguer que les activités autorisées ne diffèrent pas¹³⁶. Par exemple, la chasse est permise dans les parcs provinciaux jusqu'en 1977¹³⁷. Aujourd'hui, seule la pêche sportive se pratique dans ces parcs. Mais il faut attendre 1977 pour que le gouvernement du Québec se dote d'une législation et d'une politique conservacionniste des parcs¹³⁸.

La *Loi de la chasse* et la *Loi de la pêche*, adoptées pour encadrer l'exploitation des ressources fauniques, demeurent en vigueur, relativement inchangées, jusqu'en 1969. Elles sont alors remplacées par la *Loi sur la conservation de la faune*¹³⁹. Neuf ans plus tard, en 1978, celle-ci connaît d'importants ajouts, quand le gouvernement délimite des zones d'exploitation contrôlée en lieu et place des clubs privés de chasse et pêche¹⁴⁰. Enfin, en 1983, après une refonte de l'ensemble de ses dispositions, cette loi devient la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*¹⁴¹.

La *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, comme les lois qui l'ont précédée, ne poursuit pas un objectif unique de conservation de la faune. Elle continue d'assurer l'exploitation des ressources fauniques et les prélèvements des chas-

136. Les réserves sont créées par règlement et les parcs par des lois. Jusqu'en 1977, ces parcs représentent de vastes réservoirs de ressources naturelles qu'il faut mettre en valeur par l'exploitation forestière et minière. Maryse GRANDBOIS, "Le statut juridique du patrimoine naturel", *Cahiers de sciences juridiques*, no. 2, UQAM, 1984, p. 17 ss.

137. C'est le ministère responsable de la chasse et de la pêche qui accorde les permis de chasse et pêche. La *Loi des parcs provinciaux* ne porte, en fait, que sur la propriété d'État que constitue le territoire. Toutes les activités sont régies par d'autres lois et d'autres ministères: la coupe de bois relève du ministère et de la Loi des terres et forêts; l'exploitation minière, du ministère des Richesses naturelles, et la chasse et la pêche sont régies par les lois de la chasse et de la pêche (*Loi des parcs provinciaux*, S.R.Q. 1964 c. 201, art: 11, 16 et 19). Ce morcellement administratif ne satisfait aucun des ministères impliqués dans la gestion des parcs.

138. *Loi sur les parcs*, L.Q. 1977 c. 56; L.R.Q. V. aussi M.L.C.P., *Les parcs québécois*, Tome 1, *La politique*, op. cit., note 4.

139. L.Q. 1969, c. 58.

140. L.Q. 1978, c. 65.

141. Projet de loi no. 9, Sanctionné le 21 décembre 1983. L.Q. 1983, c. 39.

seurs et pêcheurs: elle pourvoit même à la vente des produits de la chasse et de la pêche. Mais cette loi poursuit une nouvelle mission: elle réalise en même temps un véritable aménagement des terres publiques. Et, bien qu'elle tende à retarder l'épuisement des ressources fauniques, elle ne modifie pas pour autant le régime juridique traditionnel de l'exercice de la chasse et de la pêche au Québec.

Enfin, parallèlement à ces lois, la Convention de la Baie James prévoit un régime différent pour les Autochtones et l'organisation de leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage.

A. Les réserves fauniques et les zones d'exploitation contrôlée

En 1939, plutôt que d'aménager un cinquième parc provincial au parc La Vérendrye, le gouvernement opte pour la création d'une réserve de chasse et pêche, en vertu des dispositions de la *Loi de la chasse*¹⁴². Aux yeux du gouvernement, la réserve apparaît alors comme un aménagement à la fois plus souple et plus rationnel du domaine public. Comme ces réserves sont créées par voie réglementaire et non par voie législative, le gouvernement peut modifier plus facilement les conditions d'exercice des droits de chasse et de pêche, voire même les limites des réserves. De plus, seules ces activités y sont réglementées, aussi le même territoire peut-il être affecté d'emblée à l'exploitation forestière ou minière. Enfin, en 1939, l'aménagement de cette première réserve de chasse et pêche "publique" sert aussi des fonctions politiques: elle tente de faire contre-poids à la privatisation des lacs et rivières.

Au cours des années suivantes, le gouvernement crée quelques réserves, dont la réserve de pêche de Matane¹⁴³. Mais le réseau ne se constitue pas avant les années 1960. Suite aux pressions de plus en plus fortes des associations locales de chasse et pêche, le gouvernement établit alors plusieurs réserves¹⁴⁴. Ce n'est

142. *Loi de la chasse*, art. 65, par. 6. Le parc de La Vérendrye est créé le 2 juin 1939 (A.C. 933).

143. A.C. 3997, G.O.Q. 1946, p. 2786.

144. *Règlement établissant et régissant la réserve de chasse de Pohénégamook*, G.O.Q. 1961, p. 3977; *Règlement établissant et régissant la réserve de chasse et de pêche de Cap-Chat*, G.O.Q. 1964, p. 4927; *Règlement établissant la réserve de chasse et de pêche des Chics-Chocs*, G.O.Q. 1964, p. 4927; *Règlement concernant la réserve de pêche de la rivière Madeleine*, G.O.Q. 1966, p. 5714.

cependant qu'après l'entrée en vigueur de la *Loi sur la conservation de la faune*, en 1969, que les réserves fauniques commencent à concurrencer en nombre les clubs privés de chasse et de pêche.

Traditionnellement, ces réserves fauniques ne sont pas toutes soumises à la même réglementation. Cette dernière varie selon les conditions inhérentes à la chasse, à la pêche et à la circulation dans chacune de ces réserves. Par exemple, dans la région de l'Est du Québec, la chasse est prohibée dans la réserve de chasse de Bonaventure et la réserve de Pohénégamook, la pêche est prohibée dans la réserve de Bic, elle est réglementée et contrôlée dans la réserve de Port-Daniel. On peut chasser et pêcher avec un pourvoyeur dans la réserve de Causapscal, de même qu'on peut chasser, pêcher et circuler avec un permis dans les réserves des rivières Cap-Chat et des Chics-Chocs. La pêche dans les rivières à saumon de Cap-Chat, Matane, Matapédia, Port-Daniel et Saint-Jean requiert un double permis: le permis provincial, et un permis quotidien émis par le ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche.

Jusqu'en 1984, dans ces réserves, où l'exploitation des ressources est soumise à un "objectif prioritaire de conservation" la *Loi sur la conservation de la faune* régit l'usage et le transport des armes à feu¹⁴⁵. De plus, cette loi protège l'habitat et la survie des animaux¹⁴⁶. Les agents de conservation de la faune détiennent des pouvoirs d'agents de la paix et peuvent perquisitionner et saisir sans mandat¹⁴⁷. Les infractions à la *Loi sur la conservation de la faune* ou à ses règlements rendent les contrevenants passibles d'amendes variant entre 50 et 1 500 dollars, selon la nature de l'infraction¹⁴⁸.

Les réserves fauniques ne deviennent pas pour autant des territoires protégés. Faute de planification et de moyens de contrôle, elles n'ont souvent de "réserve" que le statut juridique. Aussi, bien que ces réserves représentent une étape importante vers l'accessibilité des lacs et rivières, le pillage des ressources

145. Art. 1p), art. 24 et 25, *Loi sur la conservation de la faune*.

146. *Id.*, art. 30.

147. *Id.*, art. 7 et s.

148. *Id.*, art. 11 et 12.

fauniques qui s'y pratique en fait dès 1970 une institution contestée¹⁴⁹.

Toutefois, grâce à ces premières mesures de démocratisation, le nombre de clubs privés diminue graduellement. En 1960, 2 200 baux accordant des droits exclusifs de chasse et pêche grèvent le domaine public. Suite à la création de ces réserves fauniques, plusieurs centaines de baux sont résiliés, de sorte que leur nombre total diminue à 1 600 en 1970.

C'est ainsi que, en 1970, 87% des territoires de chasse et de pêche accessibles par voie de terre sont réservés et fréquentés par 30 000 personnes, soit 0,5% de la population. Les compagnies forestières possèdent plusieurs de ces clubs privés: la C.I.P. en détient onze, la Consolidated Bathurst, quatre, et la Québec North Shore, deux¹⁵⁰. Alors que les premiers clubs privés étaient formés en majorité d'Américains, les clubs privés des années 1970 regroupent surtout des Québécois. Le nombre de membres non-résidents diminue rapidement, passant de 4 558 en 1969 à 2 668 en 1973¹⁵¹. Mais, comme 30% de la population s'adonne maintenant à la pêche ou à la chasse, les pressions pour démocratiser la pratique de ces activités se font de plus en plus nombreuses. Durant l'été 1970, le mouvement pour l'abolition des clubs privés sur les terres de la Couronne (M.A.C.P.T.C.) organise huit manifestations sur les territoires des clubs privés.

En réponse à ces pressions, le gouvernement adopte une politique de "déclubage partiel". En 1971, "l'Opération accessibilité" entraîne la création de quatre nouvelles réserves, et en 1975, le Groupe de travail sur les unités d'aménagement forme deux Sociétés d'aménagement et de conservation¹⁵².

Ces mesures dispersées ne satisfont toutefois personne. Pour les chasseurs et pêcheurs, le nombre de territoires "déclubés" demeure nettement insuffisant. Pour les conservationnistes, la faune se trouve doublement menacée dans ces nouvelles réserves, mal gérées, dans lesquelles le contrôle des prises se révèle à peu près inexistant. Le problème demeure donc entier. Dès 1976, des groupes de travail du ministère recherchent une nouvelle formule.

149. Lucie CARRIÈRE, "Les zones d'exploitation contrôlée", *loc. cit.*, note 127, 19.

150. Claude VILLENEUVE, *loc. cit.*, note 48, 303-304.

151. Lucie CARRIÈRE, *loc. cit.*, note 127, 18.

152. *Id.*, 19-20.

Cette formule doit satisfaire trois objectifs: l'accessibilité des territoires, la conservation des ressources et la participation du public à la gestion des territoires. Aux yeux du ministère, l'implication de la population devient un moyen essentiel de conservation de la faune.

Le 1^{er} avril 1978, le gouvernement abolit les droits exclusifs de chasse et de pêche sur les terres publiques et annonce qu'il ne renouvellera pas les baux des clubs privés. Pour faciliter l'exploitation "rationnelle" des ressources fauniques du domaine public, le gouvernement crée une nouvelle catégorie de réserves: la zone d'exploitation contrôlée¹⁵³. Seules les concessions commerciales des pourvoies demeurent en vigueur.

Les terres publiques sont d'abord divisées en 65 zones d'aménagement et de conservation (Z.A.C.). On délimite ensuite des zones d'exploitation contrôlée (Z.E.C.), lesquelles couvrent une superficie variant de 160 à 320 kilomètres carrés l'unité.

La structure administrative "Z.E.C." remplace donc les concessions du domaine public aux clubs privés et l'État reprend le contrôle de ces territoires. La gestion et l'exploitation de ces Z.E.C. sont confiées à des "associations de chasse et de pêche du Québec"¹⁵⁴, représentatives des utilisateurs. Mais il se trouve que ces associations nouvellement agréées sont souvent formées d'administrateurs des anciennes concessions. Qu'à cela ne tienne, la démocratisation des clubs de chasse et de pêche s'amorce tout de même. Tout citoyen peut fréquenter une Z.E.C., moyennant le paiement d'une cotisation annuelle ou d'un droit d'entrée quotidien. Le financement des Z.E.C. provient en partie de ces versements, mais il repose aussi sur des subventions ministérielles.

Aussitôt les premières Z.E.C. créées, en 1979, la fréquentation de ces territoires augmente de 59%, bien que le nombre d'animaux abattus demeure sensiblement le même qu'au temps des clubs privés: 1 446 originaux en 1978, contre 1 430 en 1979¹⁵⁵. Mais la pêche se révèle tout de suite plus difficile. La multiplica-

153. Suivant la déclaration du ministre Duhaime du 22 décembre 1977, le ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche lance alors l'Opération-faune, ayant pour objectif la démocratisation de la chasse et de la pêche et la fermeture des clubs privés. 1 164 baux sont alors en cours.

154. *Règlement sur les zones d'exploitation contrôlée*, Décret 426-82, 24 février 1982, *Loi et règlements relatifs à la conservation de la faune*, vol. 2, c. Z-124-124.01.

155. Claude VILLENEUVE, *loc. cit.*, note 48, 304.

tion des pêcheurs autour des lacs surexploités, dans lesquels la truite se trouve déjà menacée par les pluies acides, ne facilite ni la pêche, ni la conservation de la faune.

Cinq ans plus tard, à la fin de la saison 1982, de nouveaux problèmes se posent dans les Z.E.C. Après ces cinq années d'opération, le ministre du Loisir, de la chasse et de la pêche souhaite maintenant l'autonomie financière des Z.E.C. Il en résulte toutefois que, si le ministre retire son fonds de soutien, les administrateurs des Z.E.C. devront augmenter le montant de la cotisation annuelle¹⁵⁶. Cette procédure entraînera à toutes fins utiles la privatisation des Z.E.C., les membres détenant seuls le droit de vote. Les conditions des anciens clubs privés de chasse et de pêche se reproduiront, à la différence cette fois que l'État conservera la pleine propriété du territoire. Un territoire qu'il entend maintenant gérer par mandataires en contrôlant étroitement les activités sportives. La création d'une nouvelle structure administrative, la Z.E.C., a donc permis à l'État de récupérer les territoires autrefois concédés. Alors que le territoire prend partout figure d'enjeu, l'Opération faune se solde par un renforcement du contrôle de l'État sur les terres du domaine public.

Les Z.E.C. voudraient devenir autonomes en offrant des services d'hébergement, ce que le ministre refuse. Seules les pourvoiries peuvent offrir de tels services. Au cours de la saison 1982, le nombre de membres des Z.E.C. diminue de 44% et la fréquentation, de 9%. En 1983, le ministre impose le statu quo: les tarifs demeurent les mêmes et les directives ministérielles s'incorporent obligatoirement aux protocoles de gestion¹⁵⁷.

En fait, ce statu quo précède une importante réforme législative. À l'été 1983, le ministre présente un projet de loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune¹⁵⁸, véritable projet d'aménagement du territoire et de contrôle des droits de chasse et de pêche.

Parallèlement à l'établissement de ces nouveaux contrôles, le gouvernement met fin à l'exploitation des ressources naturelles dans les parcs provinciaux. Une nouvelle loi sur les parcs entre

156. Au colloque des Z.E.C. en février 1982, le ministre Lessard refuse une demande des administrateurs de fixer le prix de la carte de membre à deux cents dollars. *Le Devoir*, 1er février 1982.

157. "Tarifs d'accès dans les Z.E.C., Chevrette réclame le statu quo", *La Presse*, 12 mars 1983.

158. Projet de loi no. 9 sur la conservation et la mise en valeur de la faune, 1ère lecture le 16 juin 1983.

en vigueur en 1977 et interdit la chasse dans les limites de ces territoires¹⁵⁹.

Cette nouvelle *Loi sur les parcs* interdit la chasse, la prospection et l'exploitation des ressources naturelles, de même que le passage d'oléoduc, de gazoduc et de lignes de transport d'énergie. Seul un amendement législatif peut assouplir cette interdiction¹⁶⁰. Bien que les sanctions gagnent en rigueur¹⁶¹, la politique du M.L.C.P. n'en devient pas exclusivement conservationniste. En fait, les parcs visent maintenant trois objectifs concurrents et parfois contradictoires. Ils doivent assurer "la préservation et la mise en valeur des éléments représentatifs ou exceptionnels du patrimoine québécois", "contribuer à répondre au besoin de loisirs de plein air" et, par la tenue d'audiences publiques, "associer les Québécois au développement et à la mise en valeur de leurs parcs"¹⁶².

Toutefois, alors que la rigueur des contrôles augmente, la superficie des parcs diminue considérablement. En 1981, les quatre parcs du réseau provincial sont redélimités en fonction des nouveaux objectifs de conservation et de récréation¹⁶³, mais ils

159. *Loi sur les parcs*, L.R.Q. c. P-9, art. 7 a).

160. *Loi sur les parcs*, art. 7.

161. Non seulement la loi interdit formellement certaines activités, mais les sanctions deviennent plus sévères. Toute infraction à la loi ou à l'un des règlements entraîne l'imposition d'une amende variant de 50 à 1 000 dollars, s'il s'agit d'un individu, de 200 à 5 000 dollars, s'il s'agit d'une corporation. *Loi sur les parcs*, art. 11.

162. M.L.C.P., *Les parcs québécois*, 1. *La politique*, op. cit., note 4, 33.

163. Le parc de conservation doit "assurer la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou des sites naturels à caractère exceptionnel, tout en les rendant accessibles au public pour des fins d'éducation extensive". Quant au parc de récréation, il a pour "objectif prioritaire de favoriser la pratique d'une variété d'activités récréatives de plein air tout en protégeant l'environnement naturel". *Loi sur les parcs*, art. 1c).

Après l'entrée en vigueur de la loi, le gouvernement doit classifier les quatre parcs existants et les redélimiter, par voie réglementaire. Selon les prévisions, cette opération devait se terminer deux ans après l'entrée en vigueur de la loi. Mais ce n'est qu'en 1981 que sont adoptés les règlements relatifs à ces parcs. Le parc du Mont-Tremblant devient parc de récréation; sa superficie est cependant réduite de moitié, passant à 239 km². Le parc du Mont-Orford accède lui aussi au statut de parc de récréation. Le parc de la Gaspésie également, réduit de 1 290 km², divisés en zones de services, d'ambiance et de préservation ex-

perdent plus de la moitié de leur ancienne superficie. Certains des territoires giboyeux soustraits des parcs sont maintenant inclus dans les réserves fauniques des Laurentides, de la Rouge Matawin ou de la Gaspésie, et demeurent accessibles aux chasseurs. Le nouveau réseau des parcs provinciaux comprend cinq parcs de conservation¹⁶⁴. Mais seul l'un d'eux, le parc des Grands Jardins, poursuit un objectif spécifique de protection de la faune, comme refuge pour les caribous¹⁶⁵.

Les spécialistes s'accordent sur la nécessité de maintenir deux catégories de parcs pour conserver ainsi une "saine compétition" entre environnementalistes et récréationnistes¹⁶⁶. On s'accorde aussi à reconnaître dans la création des parcs de conservation une obligation gouvernementale. Quant aux parcs de récréation, le biologiste André Bouchard suggère d'en confier l'aménagement aux M.R.C. et aux communautés urbaines¹⁶⁷. Mais les projets de parcs doivent figurer au schéma d'aménagement des M.R.C., et des conflits risquent de se développer entre ce nouveau palier régional et les autorités provinciales. Selon l'Union des municipalités du Québec, avec l'application des nouvelles politiques d'aménagement du gouvernement, ces conflits deviennent même inévitables¹⁶⁸.

trême. Le parc des Laurentides connaît la plus grande réduction de superficie, passant à 9 660 km². Ce nouveau territoire comprend maintenant deux parcs de conservation non contigus: Jacques-Cartier (670 km²) et les Grands-Jardins (370 km²).

Décrets 2543-80 (1er août 1980), 306-81 (4 février 1981), 3192 à 3198-81 (25 novembre 1981), 3103 à 3108-81. On retrouve maintenant ces cinq règlements dans les R.R.Q., c. P-9, r. 1 à 5.

164. Il s'agit des parcs de la Gaspésie, des Grands-Jardins, des parcs Jacques-Cartier, Bic, et du parc du Saguenay. Le parc de Bic et le parc du Saguenay se sont ajoutés récemment au réseau. V. Décret 1183 G.O.Q. 15 juin 1983, p. 252. Décret no. 2329-84, 17 octobre 1984.

165. Cinq zones de protection peuvent toutefois être aménagées dans chacun des parcs: une zone de préservation extrême (pour les parcs de conservation) une zone de préservation, une zone d'ambiance, une zone de récréation intensive (pour les parcs de récréation) et une zone de services. Dans la zone de préservation extrême, seules les activités à caractère éducatif et scientifique sont autorisées. V. M.L.C.P., *Les parcs québécois*, 1- *La politique*, op. cit., note 4, 11.

166. André BOUCHARD, "L'avenir des parcs nationaux du Québec", *Le Devoir*, 22 et 23 mars 1984.

167. *Id.*, 22 mars 1984.

168. "Québec joue avec des dés pipés" dit Corbeil, *La Presse*, 21 janvier 1984.

Actuellement, les parcs provinciaux couvrent une superficie inférieure à 4 000 km² et la pêche peut y être autorisée. À cet égard, les parcs se confondent avec les autres territoires administrés par le M.L.C.P.: les réserves fauniques et les zones d'exploitation contrôlée. Ces dernières couvrent cependant une superficie de 130 000 kilomètres carrés, et c'est la nouvelle *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* qui régit et aménage ces territoires.

B. Les droits de chasse et pêche

En juin 1982, à la fin de la session parlementaire, le ministre du Loisir, de la chasse et de la pêche informe l'Assemblée nationale de son intention de tenir une Commission parlementaire consultative sur des modifications possibles à la *Loi sur la conservation de la faune*. Le ministre entend simplifier la loi et en faire disparaître les présomptions de culpabilité, tout en décourageant le braconnage par des amendes élevées¹⁶⁹. Dans les faits, cette Commission parlementaire va précéder une refonte complète de la *Loi sur la conservation de la faune*.

Le ministre présente d'abord un avant-projet de loi. Puis une première Commission parlementaire tient des audiences publiques en novembre 1982. Quarante-sept mémoires sont déposés et trente-sept organismes comparaissent devant la Commission¹⁷⁰. Parmi ces organismes, plusieurs s'inquiètent de l'absence de protection des habitats fauniques dans cet avant-projet. D'autres, tels S.T.O.P. ou le Conseil des réserves écologiques, estiment cette future loi incomplète, parce qu'elle continue de morceler entre plusieurs ministères les moyens de protection de la nature.

Suite à ces audiences publiques et en tenant compte de quelques-unes des modifications proposées, le ministre pilote en première lecture le projet de loi no. 9 sur la conservation et la mise en valeur de la faune. Le ministre et l'Opposition officielle s'entendent alors pour limiter à dix le nombre de mémoires étudiés au cours de la deuxième Commission parlementaire. Cette Com-

169. *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Troisième session, 32^e législature, vol. 26, no 79, p. 5347.

170. *Journal des débats de la Commission parlementaire*, Troisième session, 32^e législature, no 197, 199, 201 et 204, les 16, 17, 18 et 23 novembre 1982.

mission tient des audiences publiques en août 1983. Dix mémoires y sont déposés et huit organismes se font entendre¹⁷¹.

Le projet de loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune est adopté en deuxième lecture le 30 novembre 1983. Il est ensuite étudié par la Commission parlementaire permanente. Cette Commission prend en compte les recommandations des intervenants faites en audiences publiques et ajoute au projet de loi des articles concernant la protection des habitats fauniques¹⁷². Enfin, le 15 décembre 1983, ce projet de loi est adopté en troisième lecture et sanctionné par le lieutenant-gouverneur la semaine suivante¹⁷³. La nouvelle loi n'entre toutefois en vigueur que sur proclamation du gouvernement en juin 1984¹⁷⁴.

171. *Journal des débats de la Commission parlementaire*, Quatrième session, 32^e législature, no 131 et 132, 16 et 17 août 1983. Ces organismes sont les suivants: Association des Outfitters du Québec, Fédération québécoise de la faune, Fédération québécoise des gestionnaires de Z.E.C., Neuf nations indiennes du Québec, Syndicat des pisciculteurs de Québec, Conseil de la faune, Fédération nationale des Associations de Consommateurs du Québec, Société protectrice des animaux.

Une vive altercation intervient entre le porte-parole de la Fédération québécoise de la faune et le ministre. La Fédération reproche au projet de loi d'exclure la protection des habitats fauniques, sous prétexte d'en faire une prochaine loi. Par ailleurs, selon la Fédération, les pouvoirs réglementaires du ministre sont à ce point larges qu'une surréglementation pourrait dénaturer le contenu de la loi. Le ministre s'était engagé à présenter toute la réglementation avant l'adoption du projet de loi et la Fédération déplore qu'il ne l'ait pas encore fait. Sans considérer l'ensemble de cette réglementation, il est difficile à la Fédération d'apprécier l'impact réel de cette loi-cadre. Pour sa part, le ministre s'irrite du "ton agressif et menaçant du mémoire", la Fédération se trouvant associée aux travaux préparatoires du projet de loi.

Journal des débats de la Commission parlementaire, 16 août 1983, no 131 p. B-6929. Voir aussi, "Chevrette rabroue la Fédération de la faune", *Le Soleil*, 17 août 1983.

172. La Commission parlementaire siège les 1, 2 et 5 décembre 1983. Elle ajoute à la loi les articles 122 à 153.

173. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.Q. 1983, c. 39 publiée dans la G.O.Q. du 8 février 1984.

174. Les 6 et 15 juin 1984 (1984 116 G.O.Q. p. 2665). Seuls 4 articles de la *Loi sur la conservation de la faune* sont encore en vigueur: les articles 27: (droit de tuer un animal en cas de légitime défense), 30 a, b, c, (Interdiction de déranger nids, oeuf, tanières), 40 et 41 (permis pour garder animaux en captivité).

Les articles 29, 42, 43, 46, 49, 51, 67, 68, 75, 76, 133 al. 2, 140, 141, 147, 148, 149 de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la*

Cette loi définit de nouveaux objectifs de conservation de la faune. Le ministre n'entend plus seulement "conserver" la faune, mais mettre en valeur ces ressources et augmenter la population faunique¹⁷⁵. À cette fin, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* délègue au ministre un pouvoir réglementaire très étendu. Outre des pouvoirs d'expropriation et d'aménagement, le ministre détient le pouvoir de déroger par règlement à certaines dispositions de la loi. Il peut, par exemple, autoriser la chasse et le piégeage¹⁷⁶, la commercialisation de la chair des animaux ou des poissons¹⁷⁷, aux conditions qu'il détermine. En fait, cette loi constitue une nouvelle centralisation administrative, au profit du ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche. De même qu'elle rationalise l'aménagement des terres du domaine public.

Cette nouvelle loi entend réaliser une refonte des dispositions de la *Loi sur la conservation de la faune*, en simplifiant et en regroupant différentes rubriques¹⁷⁸. Par exemple, elle clarifie les ambiguïtés entre les pourvoiries et les Z.E.C.¹⁷⁹. L'hébergement devient la prérogative des pourvoiries et les Z.E.C. ne peuvent offrir ces services. Par ailleurs, les dispositions générales concernant les réserves fauniques, les Z.E.C. et les pourvoiries demeurent relativement inchangées. Mais les concessionnaires de droits exclusifs dont les baux sont annulés obtiennent un droit statu-

faune ne sont pas entrés en vigueur. Ces articles font référence à des règlements à venir.

175. *Notes explicatives* du projet de loi no 9, paragraphe 1.

176. *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, art. 56.

177. *Id.*, art. 69 et 70.

178. Ainsi, les sections sur la pêche, la chasse, le gros gibier, les animaux à fourrure et les animaux en captivité sont refondues en un chapitre intitulé: les conditions d'exploitation de la faune (art. 25 à 35). Le chapitre suivant regroupe les dispositions concernant l'ensemble des territoires structurés: les réserves fauniques, les zones d'exploitation contrôlée, les pourvoiries et les nouveaux refuges fauniques (art. 85 à 129). Un autre chapitre rassemble les infractions et les sanctions, lesquelles peuvent atteindre 3000 à 5000 dollars en cas de récidive (art. 167), mais l'amende minimale n'augmente que très faiblement pour la plupart des infractions. Les sanctions administratives sont toutefois renforcées (art. 172 à 178) et, suivant le voeu d'intervenants en audiences publiques, les présomptions de culpabilité sont abolies.

179. La pourvoirie se voit définie comme "une entreprise qui offre, contre rémunération, de l'hébergement et des services ou de l'équipement pour la pratique, à des fins récréatives, des activités de chasse, de pêche ou de piégeage", *Id.*, art. 98.

taire à une indemnisation¹⁸⁰. Les pouvoirs d'aménagement du ministre sont renforcés et les territoires structurés peuvent maintenant être établis en partie sur des territoires privés, sans expropriation, moyennant la signature d'une entente entre le propriétaire et le ministre¹⁸¹. Quant à la démocratisation de l'accès aux territoires de chasse et de pêche, l'Opération-faune des années 1978-80 semble quelque peu compromise. Le renforcement des privilèges des pourvoyeurs s'ajoute aux difficultés des Z.E.C., et risque d'entraîner une augmentation générale des tarifs et des frais de chasse et pêche.

En l'absence de réglementation complète, la simplification de l'ancienne loi n'est pas chose faite. La nouvelle loi pourrait même entraîner de nouveaux conflits de juridiction, cette fois avec le ministère de l'Environnement. Le M.L.C.P. administre maintenant une structure spatiale de conservation: le refuge faunique, et ce ministère aspire à une juridiction exclusive sur la faune du Québec. De son côté, le M.ENVI.Q. administre les réserves écologiques¹⁸² et tend à établir sa juridiction sur les écosystèmes. Avec l'adoption d'une nouvelle loi sectorielle, le milieu continue d'être morcelé en composantes et objet de concurrence juridictionnelle.

Avec cette loi, une nouvelle structure spatiale fait son apparition, le refuge faunique, aménagé pour "conserver l'habitat de la faune"¹⁸³. À première vue, le refuge et la réserve faunique ne diffèrent que par leur objectif: le refuge protège l'habitat et la réserve, la faune. C'est la réglementation qui établit des distinctions, en n'y autorisant pas les mêmes activités¹⁸⁴.

En même temps que les refuges fauniques, une nouvelle institution voit le jour: la "Fondation pour la conservation et la mise en valeur de la faune et de son habitat"¹⁸⁵, chargée de recueillir des fonds et de les administrer "aux fins de l'aménagement et de la mise en valeur de la faune et de son habitat". Cette corporation de la couronne peut accorder une aide finan-

180. *Id.*, art. 91 et s.

181. *Id.*, art. 104, 111 et 112.

182. *Loi sur les réserves écologiques*, L.R.Q. c. R-26.

183. *Id.*, art. 122.

184. Par exemple, l'exploitation forestière et minière peut être autorisée dans une réserve faunique (art. 119).

185. *Id.*, art. 129. La fondation est composée de sept membres, nommés par le gouvernement.

cière à différents organismes¹⁸⁶, mais elle doit le faire dans le cadre d'un plan triennal d'activités approuvé par le gouvernement.

D'autres dispositions de la nouvelle loi facilitent l'exploitation des ressources fauniques, telle par exemple, la réglementation autorisant la commercialisation de certaines espèces¹⁸⁷. Lors de la Commission parlementaire, plusieurs organismes se sont toutefois prononcés contre cet assouplissement, de crainte d'encourager le braconnage. Pour le ministre, il s'agit au contraire d'une mesure de mise en valeur de la faune. Ainsi la commercialisation du poisson se fera dans le cadre d'un nouveau partage des juridictions sur l'aquaculture, entre le ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation et le ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche¹⁸⁸.

La *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* risque d'entraîner une inflation de la réglementation en créant une nouvelle institution administrative et une quatrième structure spatiale. Le ministre administre déjà plus de 160 règlements de chasse et pêche et ses pouvoirs réglementaires s'élargissent encore avec ces nouveaux champs de juridiction. Et, bien que le ministre consente à consulter certains organismes avant l'adoption de ces règlements, cette consultation n'est pas obligatoire. La procédure d'adoption des règlements est au contraire simplifiée. Ainsi, la plupart des projets de règlements sont transmis au gouvernement pour adoption, 60 jours après leur publication dans la *Gazette officielle du Québec*¹⁸⁹.

La nouvelle loi se veut moins coercitive que celle qu'elle remplace. Les présomptions de culpabilité disparaissent et, avec elles, l'interdiction de vendre ou d'acheter du gibier et du poisson. En revanche, la loi se fait plus incitative. Elle tend à rendre responsables de la conservation de la faune les 350 000 pêcheurs et chasseurs du Québec. Ces derniers ne sont cependant pas représentés dans les différents comités de réglementation. Ils seront,

186. *Id.*, art. 130, 131, 133 et 145 et s. La Fondation accorde cette aide au moyen de subventions.

187. *Id.*, art. 147.

188. *Id.*, art. 69 et 70.

189. L'alimentation des poissons, les normes d'élevage et la mise en marché des produits relèvent du ministère de l'Agriculture. Les étangs de pêche, l'ensemencement et le contrôle de la qualité demeurent sous la juridiction du M.L.C.P.

au mieux, informés avant l'adoption des règlements, par la procédure de prépublication.

Cette nouvelle loi ne change pas le droit de la chasse et de la pêche, pas plus qu'elle ne modifie le statut juridique des réserves fauniques.

En fait, certaines dispositions sont même assouplies pour favoriser l'exploitation des ressources fauniques: les présomptions de culpabilité disparaissent; le gibier et le poisson pourront dorénavant être vendus. De nouveaux éléments s'ajoutent, au nom de la conservation de la faune, telle la protection des refuges fauniques. Mais ces "refuges" constituent en même temps une mainmise du ministère sur les habitats fauniques. Cette *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* achève la restructuration territoriale entreprise depuis la disparition des clubs privés de chasse et de pêche. Loi d'aménagement, elle délimite des réserves, refuges et Z.E.C. sur 130 000 kilomètres carrés de terres publiques, garantissant en ces lieux les droits de chasse et de pêche sportives. Sur ces territoires, le ministère contrôle maintenant non seulement la chasse et la pêche, mais la circulation et le séjour.

Traditionnellement, les droits de chasse et pêche sportives s'opposent aux droits de subsistance des Autochtones. Par exemple, chaque année, le saumon de la rivière Restigouche fait l'objet d'âpres affrontements. Et ce, jusqu'à la signature d'accords déterminant les quotas pêchés par les Autochtones¹⁹⁰. Pourtant, dans l'ensemble des terres publiques, les prélèvements des Autochtones ne sont pas considérables. En 1984, par exemple, les Autochtones de la Côte Nord pêchent 2 100 saumons, et les pêcheurs sportifs, plus de 9 000¹⁹¹.

Sur la majeure partie du territoire québécois, au-delà du 49^e parallèle, les droits de chasse et de pêche des Autochtones sont régis par la *Convention de la Baie James et du Nord* et par la

190. À titre d'exemples, voir: "L'accord entre le Québec et les MicMacs", *Le Devoir*, 3 juin 1982. "Les pêcheurs de la Matapédia veulent une action radicale contre les MicMacs", *La Presse*, 1er juin 1984. "Chevrette s'entend avec les MicMacs", *La Presse*, 6 juin 1984.

191. Pour la même époque les pêcheurs commerciaux déclarent 62 000 kilos de saumon. Claude VILLENEUVE, "Saumon atlantique disparaîtra-t-il?", *Québec Science*, vol. 23, no. 10, juin 1985, 36.

*Convention du Nord-Est québécois*¹⁹². Signée en 1975, entrée en vigueur en 1977, la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* constitue le règlement hors cour du procès initié par les Indiens Cris, suite au projet de développement hydroélectrique de la Baie James¹⁹³. Mise en application par l'adoption de plusieurs lois fédérales et provinciales¹⁹⁴, cette Convention représente le contrat de base régissant les relations entre le gouvernement et les Autochtones, pour l'expropriation et l'administration de ce territoire. La *Convention du Nord-Est québécois* s'ajoute à cet ensemble en 1978, en même temps que les lois concernant les droits de chasse et de pêche, et le régime des terres¹⁹⁵.

Le territoire où s'applique ce régime couvre aujourd'hui 1019000 kilomètres carrés, soit 61% de la superficie totale du Québec¹⁹⁶. C'est la tenure des terres qui y conditionne l'exercice des droits de chasse, de pêche et piégeage des autochtones. À cet effet, la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* crée trois catégories de terres:

— **Les terres de la Catégorie 1 (A et B).**

Ces terres sont octroyées exclusivement aux Autochtones. 5544,1 kilomètres carrés reviennent aux Indiens Cris et 8151,7 km² aux Inuits¹⁹⁷. Ces terres sont exclues du territoire de la munici-

192. *La Convention de la Baie James et du Nord québécois*, Éditeur officiel du Québec, 1976, 485 p.

193. V. Kanatewat et al. c. Société de développement de la Baie James et al. (1973 C.S.) *La Baie James Indienne*, Éditions du Jour, 1973, 180 p. Société de développement de la Baie James et al. c. Kanatewat et al., 1975 C.A. 166. La Convention a été signée avant que l'appel ne soit entendu par la Cour suprême du Canada.

194. Pour la liste de ces lois, ainsi qu'un résumé de l'ensemble des dispositions de la Convention, voir Wendy MOSS, "The Implementation of the James Bay and Northern Quebec Agreement", dans *Aboriginal Peoples and the Law*, Ottawa, Carleton University Press, 1985, 684-694.

195. L.Q. 1978, c. 92 et 93.

196. Bureau du coordonnateur des activités en milieu amérindien et Inuit, *Harmonisation des relations entre le ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche et les Autochtones*, document de consultation, mai 1985, p. 45.

197. *Convention de la Baie James... op. cit.*, note 192, chapitre 5. *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec*, art. 17 ss., art. 109. La *Convention du Nord-Est québécois* accorde par la suite 326,3 km² aux Indiens Naskapis.

palité de la Baie James¹⁹⁸ et administrées par les Autochtones. Il s'agit essentiellement des villages, et de bandes de terre entourant les villages (des micro-territoires de chasse).

— Les terres de la Catégorie II

Ces terres couvrent une superficie totale de 69 995,2 kilomètres carrés pour les Cris et 81 596,8 km² pour les Inuits¹⁹⁹. Sur ces terres, les Autochtones détiennent des droits exclusifs de chasse, pêche et piégeage. Lorsque ces terres font l'objet d'un "développement" par les instances de développement de la Baie James, elles peuvent être remplacées par des terres d'égale superficie²⁰⁰.

— Les terres de la Catégorie III

Sur le reste du territoire, les Autochtones détiennent des droits prioritaires d'exploitation de la faune, mais la chasse et la pêche sportives sont ouvertes à l'ensemble de la population²⁰¹.

Sur les terres de catégorie I et II, les Autochtones détiennent donc des droits d'exploitation exclusifs: chasse, pêche, piégeage²⁰². Mais le gouvernement peut toutefois protéger par règlement des espèces menacées²⁰³. Un comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage est institué, pour administrer ce régime particulier et en surveiller l'application²⁰⁴. Sur les terres de catégorie III, par contre, c'est la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* qui s'applique, sauf lorsque des lois particulières prévoient des dispositions contraires²⁰⁵.

Les droits exclusifs de chasse et de pêche des Autochtones ne portent que sur de faibles superficies. L'ensemble des terres de catégorie I et II réservées aux Inuits, aux Cris et aux Naskapis de la région de la Baie James, ne représente que 15% de ce

198. *Id.*, art. 20 et 152.

199. *Id.*, art. 66 ss.

200. *Id.*, art. 70.

201. *Id.*, art. 83 ss. *Loi concernant les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau Québec*, L.Q. 1978 c. 92, art. 35 ss.

202. *Id.*, art. 16.

203. *Id.*, art. 17.

204. *Id.*, art. 54 ss. *Convention de la Baie James...* art. 24.4.

205. *Loi concernant les droits de chasse et de pêche...* art. 3.

territoire. Il ne s'agit ni d'un espace continu, ni de terres qui appartiennent en propre aux Autochtones. Les terres de catégorie I correspondent, à toutes fins pratiques, aux réserves fédérales et provinciales délimitées en d'autres territoires. Les Autochtones ne possèdent pas la nue-propriété, ni les droits tréfonciers de leurs terres. Ils peuvent même être expropriés. En fait, les terres des Autochtones sont des lots résiduels, c'est-à-dire les terres que l'État ne s'approprie pas pour des fins d'utilité publique²⁰⁶.

Pour le gouvernement et les instances de développement de la Baie James, le projet hydroélectrique permet non seulement d'exploiter les ressources naturelles mais aussi d'affirmer la juridiction du Québec sur ses régions nordiques²⁰⁷. Pour réaliser ce vaste projet d'investissement territorial et d'exploitation des ressources naturelles, le gouvernement réduit et circonscrit les droits de récolte des Autochtones. Ainsi, la *Convention de la Baie James et du Nord québécois* abroge les titres territoriaux des Autochtones. Selon la Commission des droits de la personne et la Ligue des droits de l'Homme du Québec, cette Convention constitue "un véritable abus de pouvoir accompli avec la complicité tacite des peuples québécois et canadien"²⁰⁸. À ce titre, la Convention a été maintes fois dénoncée: elle met fin à des droits ancestraux et témoigne d'une absence totale d'analyse et de considération du droit coutumier autochtone²⁰⁹, qu'elle circonvient et

206. Jean MORISSET, *L'identité usurpée 1- l'Amérique éclatée*, Montréal, Nouvelle Optique, 1985, p. 122.

207. Schéma d'aménagement du territoire de la Baie James, *Environnement et aménagement*, Société de développement de la Baie James, juin 1978, 252 p. Texte de présentation.

208. Cité par Jean MORISSET, *op. cit.*, note 206, 108. Commission des droits de la personne du Québec, *Il faut respecter les droits des peuples autochtones et négocier en conséquence avec eux*: 1. Déclaration de la Commission sur le problème des droits territoriaux des autochtones du Québec (8p.); 2. L'extinction des droits des tiers dans la Convention de la Baie-James (17p.). Gouvernement du Québec, Montréal, le 12 janvier 1978 (miméo).

Ligue des droits de l'homme (maintenant Ligue des droits et libertés), *À propos... la Convention de la Baie (de) James et du Nord Québécois*. 1. Prise de position de la Ligue (3p.); 2. Dossier préparé par le comité sur les Autochtones (15p.). Montréal, 1er février 1978, (miméo).

209. Norbert ROULAND, *Les Inuits du Nouveau Québec et la Convention de la Baie James*, Association Inuksiitiit Katimajit et Centre d'études nordiques (Université Laval), Québec, 1978, p. 90ss.

détourne. Mais cette Convention n'en constitue pas moins le régime juridique du Nord. À ce titre, elle sert de fondement juridique pour la négociation des ententes relatives aux droits de chasse des autres communautés autochtones.

Aujourd'hui, 15 257 Autochtones²¹⁰ habitent le territoire conventionné, où les droits de chasse sont définis par le régime des terres. Ailleurs au Québec, les droits de chasse, de pêche et de piégeage des Autochtones — ils sont 24 090 Amérindiens²¹¹ — ne sont ni niés ni reconnus. Hors du territoire des réserves, ces droits sont en principe soumis à l'ensemble de la législation et de la réglementation nationale et provinciale²¹². Cependant le gouvernement du Québec reconnaît maintenant aux Autochtones des "droits historiques"²¹³ lesquels ne se traduisent pas encore dans la législation, mais influent sur les pratiques administratives.

La reconnaissance tacite de ces droits presse le ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche à rechercher une solution négociée avec les communautés autochtones. Pour favoriser ces négociations, le M.L.C.P. décrète même un moratoire général en 1979²¹⁴. Mais, de 1981 à 1984, ce moratoire ne s'applique plus qu'aux Algonquins, aux Attikamets et aux Montagnais. Et ce, sans succès: la Convention avec les Attikamets et les Montagnais

210. 5 788 Inuits, 441 Naskapis, 9 028 Cris. "Population des communautés Autochtones", Annexe VI, dans *Harmonisation des relations entre le ministère du Loisir, de la chasse et de la pêche et les Autochtones*, *loc. cit.*, note 196, 109.

211. *Id.*, 109. Les Autochtones appartiennent à sept communautés: les Abénaquis, les Algonquins, les Ahikameks, les Hurons, les Mic Macs, les Mohawks et les Montagnais.

212. Comme l'a confirmé récemment (16 octobre 1984) la Cour des Sessions de la paix de Valleyfield, dans *P.G.Q. c. George Weldon Adams*, no. 76-27 4079-82 et *P.G.Q. c. Vaughn Adams*, no. 760-27, 4080-82.

Deux Indiens Mohawks de la réserve de Saint-Régis sont condamnés à 100\$ d'amende pour avoir capturé 300 livres de perchaude, avec un filet, pendant la période de frai, dans le lac St-François. Le juge rappelle que les droits de pêche et de chasse des Autochtones, cédés en 1888 pour ce territoire du lac St-François sont soumis aux lois du pays.

213. J.M. MONDOUX, "Concessions fauniques Autochtones projet de mise en oeuvre", dans *Harmonisation des relations...*, *loc. cit.*, note 196, 10-14.

214. Julien BERGERON, "Projet d'un modus vivendi pour les Indiens en remplacement du moratoire" dans *Harmonisation des relations...*, *id.*, 56.

n'est pas signée, les parties ne s'entendent pas sur le projet d'Accord du Conseil Attikamets — Montagnais (C.A.M.)²¹⁵. Puis, plutôt que de signer des conventions partielles, le gouvernement envisage la négociation d'accords généraux.

À cet effet, le gouvernement québécois adopte en 1982 une motion de reconnaissance des droits des Autochtones, et, notamment, de leurs droits de chasse²¹⁶. Par la suite, le ministre du Loisir, de la chasse et de la pêche, M. Jacques Brassard, annonce à l'Assemblée Nationale les nouvelles orientations que son ministère entend prendre pour respecter et réaliser cet engagement du gouvernement: en créant des concessions fauniques autochtones²¹⁷.

Ces concessions fauniques autochtones relèveraient de l'application de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. Elles constitueraient en quelque sorte une cinquième structure spatiale. Celle-ci serait gérée par les Autochtones, qui y détiendraient des droits exclusifs d'usage et d'exploitation²¹⁸, à la manière des terres de catégorie II de la région de la Baie James.

La *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* devient une loi-cadre à vocation générale: celle d'aménager les terres publiques en y délimitant différentes structures spatiales, toutes régies par des règlements différents. Ces structures spatiales viseront à assurer les prélèvements des chasseurs. Et ce en respectant trois objectifs: la conservation des ressources fauniques, la satisfaction des besoins alimentaires des Autochtones et la continuation de la chasse et la pêche sportives. La conservation des ressources fauniques devient un objectif prioritaire, parce que les ressources se raréfient. La conservation conditionne maintenant la poursuite des activités de prélèvements.

215. Projet d'accord sur la faune et la flore avec le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec en vue de la reconnaissance des droits de récolte des Attikameks et des Montagnais, 15 novembre 1984, reproduit en annexe IV du document de consultation, *Harmonisation des relations...*, *id.*, 102.

216. Motions du gouvernement, dans *Harmonisation des relations...*, *id.*, 6.

217. *Journal des débats de l'Assemblée Nationale*, 19 mars 1985, (vol. 28 no. 38) p. 2515 à 2517.

218. V. *Harmonisation des relations entre le M.L.C.P. et les Autochtones*, *loc. cit.*, 7-28.

CONCLUSION

“Les domaines inexplorés de la nature, la multitude d’espèces naturelles vivantes sont indispensables pour combler les lacunes de notre savoir sur les rapports entre les choses vivantes et l’équilibre secret de l’ordre naturel... pour préserver la variété d’images de la faune et de la flore sans laquelle l’imagination urbaine manquerait d’aliments”.²¹⁹

Bien que certaines lois fédérales ou québécoises soient aujourd’hui centenaires, la conservation de la faune n’en demeure pas moins une préoccupation récente, du moins dans sa forme actuelle. La fonction de ce droit s’avère liée à la disparition des espaces libres et inexplorés. Il doit pallier les déséquilibres causés par l’urbanisation ou la domestication de tous ces espaces devenus objets d’appropriation privée ou étatique.

C’est ainsi que le droit de la conservation de la faune ne commence à se détacher du droit de la chasse qu’à la toute fin des années 1960. Comme nous l’avons vu, ce droit a considérablement évolué en 15 ans (1969-1984). Non seulement ce droit sert-il maintenant à créer de nouveaux espaces de loisirs et de nouveaux espaces économiques, mais la fonction même de conservation de la faune a changé de sens.

À cet égard, les effets des lois fédérales sur la conservation de la faune paraissent beaucoup moins directs que ceux des lois québécoises, et partant, moins importants. Pourtant, les lois fédérales conditionnent en grande partie les mesures provinciales relatives à l’exercice de la chasse et de la pêche. Malgré leur portée différente, ces interventions fédérales et québécoises se recoupent en maints endroits. La *Loi sur la faune du Canada*, par exemple, chevauche plusieurs aspects de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. Et l’établissement des réserves de faune (fédérales) ou de refuges fauniques (québécois) pourraient donner lieu à des projets gouvernementaux concurrents.

Cependant, si le traitement de l’espace représente parfois un enjeu entre les deux paliers de gouvernement, il n’en demeure pas moins une manifestation de pouvoir, un relais de la présence étatique. À ce titre, la conservation de la faune soutient un projet étatique d’investissement de l’espace.

219. Barbara WARD et René DUBOS, *Nous n’avons qu’une terre*, Paris, Denoël, 1972, p. 180.

Le domaine public fédéral et provincial s'étend sur 848 200 kilomètres carrés, c'est-à-dire 92,5% du territoire québécois²²⁰. Comme nous l'avons vu, les gouvernements y délimitent différentes structures spatiales: réserves de faune, réserves fauniques, zones d'exploitation contrôlée, parcs nationaux et parc provinciaux. Ces espaces, que l'État peut aménager et mettre en valeur, deviennent autant de points d'ancrage des politiques étatiques et des relais privilégiés du contrôle social. Ainsi l'aménagement de ces structures spatiales représente un véritable aménagement parallèle du territoire.

Cet aménagement s'effectue souvent à la discrétion des ministères, sans consultation, sans participation des groupes concernés. En ce domaine, depuis le début des années 1970, les gouvernements adoptent principalement des lois-cadres²²¹, déléguant d'importants pouvoirs réglementaires au ministre. Ces lois pourvoient à l'organisation administrative et énoncent des principes généraux. Les normes sont par la suite suggérées par les ministères et entrent en vigueur selon des termes prévus par ces lois, habituellement sans procédure rigoureuse. Les parcs et les réserves sont constitués par règlement, mais l'aménagement de ces espaces peut se réaliser selon des directives ministérielles. Le ministère n'est jamais lié par les audiences publiques et les consultations préalables.

Les territoires voués à la conservation de la faune en deviennent à la fois espaces de loisirs, espaces de contrôle social et espaces étatiques. La conservation des espèces joue un rôle bien mineur dans cette orchestration. Fondées sur les capacités de renouvellement des ressources fauniques, les législations conservacionnistes ne sont pas à proprement parler protectionnistes. Elles peuvent d'ailleurs être mises en échec par le braconnage; ou par des "catastrophes naturelles" telle la noyade de plus de 9 000 caribous dans la rivière Caniapiscou, à l'automne 1984²²²; ou, plus couramment, par l'exploitation forestière ou minière. En fait, il

220. Annuaire statistique du Québec, 1977-1978.

221. Telles la *Loi sur les parcs* (Q) la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (Q) ou la *Loi sur la faune du Canada* (F).

222. Selon l'enquête menée par le Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien, la noyade de ces 9 604 caribous "doit être considérée comme un accident de construction dont la responsabilité doit être assumée par la Société d'énergie de la Baie James". "Caribous: la S.E.B.J. serait responsable", *La Presse*, 20 juin 1985.

en va de la conservation de la faune comme de l'ensemble du droit de l'environnement: les législations ne sont pas prépondérantes et leurs objectifs peuvent être mis en veilleuse lorsque le développement économique le commande.

La faune, qui avait pris une importance touristique et économique au début du siècle, acquiert cependant de nouvelles valeurs. On lui reconnaît maintenant non seulement des fonctions alimentaires, écologiques, éducatives ou esthétiques, mais aussi des valeurs de référence, une valeur scientifique et thérapeutique²²³. En même temps, cette faune se trouve aujourd'hui particulièrement menacée. Et ce, partout dans le monde.

Du coup, le droit de la conservation de la faune se voit confier une nouvelle mission: la sauvegarde des espèces menacées d'extinction. Le maintien de la diversité biologique figure maintenant au deuxième rang des priorités internationales de recherche, et au huitième rang des priorités de gestion²²⁴. Le Québec, comme le Canada, élabore un projet de politique concernant les espèces rares et menacées. Celles-ci font déjà l'objet de restrictions commerciales²²⁵. Il existe même une Convention internationale pour un traitement plus humain des animaux sauvages²²⁶.

Pour réaliser cette nouvelle mission protectionniste, l'État recourt la plupart du temps à des moyens juridiques traditionnels: soit en modifiant des lois existantes pour en resserrer certaines dispositions, soit en adoptant de nouvelles législations pour protéger spécifiquement les espèces rares et menacées. Dans un cas comme dans l'autre, les moyens juridiques ne diffèrent guère. Le droit de la conservation de la faune est fait de réglementations sectorielles, mettant en oeuvre un système de permis et d'interdictions, sanctionné par des amendes plus ou moins élevées et parfois par l'emprisonnement. Doté de pouvoirs discrétionnaires, le ministre peut presque toujours faire exception à la réglementation en vigueur, et ce, au palier provincial comme au palier fédéral. Il en résulte que le droit de la conservation de la faune

223. Jean-Guy LAVOIE, *Valeur et importance de la diversité biologique, Argumentation pour la sauvegarde des espèces vulnérables et menacées d'extinction*, Québec, M.ENVI.Q., mars 1984, p. 25.

224. *Id.*, p. 12.

225. *La Convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction*, voir *supra*, note 103.

226. *La Convention de Jérusalem*, dont le Canada n'est pas signataire.

comprend maintes législations et réglementations, parfois contradictoires et souvent inopérantes.

Dans l'état actuel du droit, les éléments de la nature qui ne font pas l'objet d'appropriation privée sont choses de l'État. Sans existence propre. Pour protéger la faune, doit-on recourir à des moyens nouveaux, tel, par exemple, l'attribution d'un statut juridique à des "non-humains"²²⁷? On en discute²²⁸. À titre de composante du patrimoine international, la faune se trouvera-t-elle, à court terme, mieux protégée par le droit que les victimes de pollution? Voilà bien une des ambiguïtés fondamentales du droit de l'environnement, un ensemble de droits où les développements les plus paradoxaux peuvent advenir.

227. "Ascribe rights for non-human?", *Law in Ecological Ethics Symposium*, (1984) 22 *Osgoode Hall L.J.* 281. Voir aussi: "Would trees have Standing?" (1972) 45 *S. Cal. L. Rev.* 450.

228. D.P. ÉMOND, "Co-operation in Nature: A new Foundation for Environmental Law?", (1984) 22 *Osgoode Hall L.J.* 323.