

La gestion de l'eau dans Nitassinan



(Photo : Germaine Mesténapéo)

Mémoire de l'Assemblée Mamu Pakatatau Mamit
Présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
Dans le cadre de
La consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec

Novembre 1999

"Le poisson était là pour la survie des Innu, qui vivaient auparavant à l'intérieur des terres. Il y avait toujours du saumon en abondance, particulièrement dans la rivière Aitaumamit. Vers le mois de juin, revenant de la mer, il montait les rivières vers l'intérieur des terres. C'est lui qui montait le premier et empruntait le chemin des Innu. Le saumon prenait de l'avance pour se mettre à la portée de l'Innu, et être ainsi toujours bon à manger."

Propos de William-Mathieu Mark d'Unamen Shipi

Tiré de Aitnanu: la vie quotidienne d'Hélène et de William Mathieu Mark de Serge Jauvin, Éditions Libre Expression en collaboration avec le Musée canadien des Civilisations, Montréal, 1993.

La consultation sur la gestion de l'eau au Québec

Le 26 janvier 1999, le ministre de l'Environnement du Québec, Monsieur Paul Bégin, annonçait qu'il confiait au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) le soin de mener une consultation sur les préoccupations et éléments devant servir de base à l'élaboration d'une éventuelle politique québécoise de gestion de l'eau. Au cours des derniers mois les membres de la Commission ont pu entendre, dans diverses régions du Québec, les points de vue de divers groupes, citoyens et organismes.

L'Assemblée Mamu Pakatatau Mamit

L'Assemblée Mamu Pakatatau Mamit a été constituée 30 mars 1995, suite à la dissolution du Conseil des Atikamekw et des Montagnais (CAM) survenue plus tôt, le 22 décembre 1994. L'Assemblée a pour mission de représenter les quelque 1600 Innu des communautés de Ekuanitshit (Mingan), Unamen Shipu (La Romaine) et Pakua Shipi (St-Augustin) dans le cadre du processus de négociation territoriale globale qui se déroule avec les gouvernements du Québec et du Canada. Nos trois communautés sont situées sur la Basse-Côte-Nord du Saint-Laurent et leurs territoires s'étendent, au nord, jusqu'au Labrador.

L'Assemblée poursuit les objectifs suivants : 1) tenir compte des attentes, des aspirations et des préoccupations de ces trois communautés de Mamit Innuat, 2) promouvoir et protéger la culture innu ainsi que les coutumes et les traditions des communautés innu, 3) promouvoir, conserver et protéger les droits de ses Premières nations, 4) respecter les principes d'égalité et d'équité des membres de ses communautés innu, et, 5) informer les instances politiques et les communautés concernées afin que celles-ci puissent établir des consensus autour des prises de positions. L'Assemblée intervient dans les domaines de l'autonomie gouvernementale, du territoire et du développement économique .

Dans le cadre de ces négociations territoriales, l'Assemblée vise, entre autres, à protéger le titre aborigène sur le territoire de ses membres d'ici à ce qu'un règlement territorial n'intervienne et à informer les instances publiques à ce sujet. Or, l'eau fait partie intégrante de ce territoire que nous, les Innu, fréquentons depuis des milliers d'années et que nous fréquentons toujours. On comprendra donc que c'est à titre d'occupants de ce territoire que nous désirons faire part aux commissaires de l'importance de cette ressource qui est intimement liée à notre territoire appelé Nitassinan.

Nous, les trois chefs des communautés membres de l'Assemblée Mamu Pakatatau Mamit, voulons, par la présentation de ce mémoire, attirer l'attention des commissaires sur le caractère juridique propre à ce territoire et pour faire part des implications qu'il comporte pour une gestion de l'eau dans Nitassinan.

À titre d'information, on retrouve, jointe en annexe au mémoire, une carte illustrant Nitassinan, notre territoire auquel nous faisons référence. On constate rapidement qu'il s'agit d'un vaste territoire, fait de lacs et de rivières.

Ainsi, nous avons donc pris connaissance du document de consultation publique du ministère de l'environnement intitulé "La gestion de l'eau au Québec" à la lueur du contexte propre à nos communautés tout en ayant à l'esprit Nitassinan, notre territoire, les diverses ressources qu'il contient de même que les droits ancestraux que nous y exerçons toujours depuis des générations.

Nous croyons qu'il importe de dire quelques mots sur l'importance de l'eau dans la vie quotidienne de l'Innu. Il faut bien comprendre que l'Innu, Nitassinan, son territoire, et l'eau forment un tout. Si l'on gère mal l'eau on risque d'affecter l'équilibre avec l'identité de l'Innu et son territoire. L'eau est donc intimement reliée à la culture innu et à son environnement. Cet environnement fournit à l'Innu une portion importante de sa diète par le biais d'une récolte faunique diversifiée.

L'eau que l'on retrouve dans les cours d'eau et les lacs sert aussi à l'Innu d'artère de transport en canot l'été et en motoneige l'hiver, sur les surfaces gelées. Un usage relativement récent de l'eau dans Nitassinan est associé à la construction de centrales dans le but de répondre aux besoins en électricité des habitants du Québec et d'ailleurs. Dans tous les cas, ces projets de développement réalisés dans Nitassinan l'ont été sans consultation valable et sans le consentement de nos communautés innu.

Cette situation est déplorable et elle ne devrait plus se reproduire. Une option envisagée chez les Innu consiste en la construction de petites centrales hydroélectriques au fil de l'eau, avec un minimum de perturbation pour l'environnement et la navigation. L'objectif visé en serait un d'autosuffisance énergétique de nos communautés tout en facilitant le développement économique par la disponibilité d'énergie propre et abordable.

Aborder la gestion de l'eau pour le Québec des prochaines années est un exercice louable. Cependant, en ce qui concerne la ressource eau dans Nitassinan, il importe de bien situer le contexte juridique qui caractérise les multiples ressources que l'on y retrouve.

La situation juridique de Nitassinan et de ses ressources

Nous devons préciser au départ que le titre aborigène innu subsiste sur Nitassinan. Comme conséquence, la situation juridique du territoire et de ses eaux est différente de celle qui peut exister dans d'autres parties du Québec.

Le titre aborigène, tel que décrit par la Cour suprême du Canada en 1997 dans l'affaire Delgamuukw, est un droit sur le territoire lui-même, y compris les mines, les terres, les forêts et les eaux. En ce qui regarde les eaux de Nitassinan, celles-ci constituent des ressources collectives appartenant aux Innu.

Les seules limites à ce droit de propriété des Innu font en sorte qu'il s'agit de droits collectifs et non individuels. Ces droits ne peuvent être cédés par les Innu à d'autres qu'à la Couronne et que leur utilisation ne peut en détruire la valeur pour les fins de l'exercice du titre.

Ce titre aborigène innu consiste en un droit d'utiliser et d'occuper les eaux du territoire (Nitassinan) de façon exclusive. Cette exclusivité signifie donc que ni le gouvernement du Québec ni les particuliers ou organismes n'ont de droit de regard sur la gestion de ces eaux.

Comme la Cour suprême du Canada l'a bien expliqué dans l'affaire Delgamuukw, les Innu ont le droit exclusif, lequel comporte la capacité d'exclure autrui, de choisir les utilisations qui peuvent être faites de leurs eaux que ce soit pour la pêche, l'exportation d'eau douce, le détournement d'une rivière, l'aménagement hydroélectrique, l'aménagement récréo-touristique, etc.

Bien entendu, s'il s'agissait d'utiliser des eaux d'une manière qui ne permet pas le titre aborigène, ces eaux doivent, aux conditions que nous aurions alors acceptées, être cédées et converties en terres non visées par le titre aborigène. En d'autres termes il faut un règlement territorial entre les Innu et les gouvernements avant que cette situation ne se produise.

Le territoire innu, connu sous le nom de Nitassinan, occupé par les communautés de Ekuanitshit (Mingan), Unamen Shipu (La Romaine) et Pakua Shipi (St-Augustin) constitue des "terres réservées aux Indiens" au sens qu'en donne l'arrêt Delgamuukw. Le Québec n'a donc aucune compétence législative sur les eaux qui s'y trouvent. En effet, la compétence législative appartient plutôt

au Parlement fédéral. Cette compétence fédérale sur les terres réservées aux Indiens subsiste tant que la question du titre aborigène n'a pas été réglée.

Il résulte de ce qui précède que toute volonté d'aménagement hydraulique dans Nitassinan en vertu d'une loi québécoise serait à la fois inconstitutionnel et illégal. Également, tout détournement (ou dérivation partielle) à une telle fin sur notre territoire serait également illégal.

De plus, aucune politique de gestion de l'eau ne peut s'appliquer dans Nitassinan occupé et fréquenté par les communautés que nous représentons à moins que les Innu ne l'adoptent eux mêmes ou que le gouvernement fédéral le fasse en conformité avec une loi fédérale et avec l'accord des Innu.

Certains peuvent croire qu'une compétence législative provinciale peut exister sur l'eau de Nitassinan en vertu de l'article 88 de la Loi sur les Indiens. Or, nous faisons valoir que le recours à l'article 88 ne s'applique que dans le cas de lois provinciales d'application générale aux Indiens et non à celles pouvant se rapporter aux "terres réservées aux indiens" comme l'a mentionné la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Delgamuukw.

Le processus de négociation territoriale globale dans lequel nous sommes engagés avec les gouvernements du Canada et du Québec vise essentiellement à faire reconnaître nos droits sur Nitassinan, incluant le titre aborigène, tout en assurant une coexistence pacifique et des relations respectueuses entre les membres de nos communautés et ceux des autres communautés non-innu.

Quelques commentaires sur les quatre thèmes abordés

Compte tenu des observations à caractère juridique exposées plus haut, nous avons examiné le document de consultation publique et nous constatons que bon nombre de ses préoccupations rejoignent les nôtres.

Nous insistons sur le fait que les positions que nous exprimons ici ne doivent aucunement être interprétées comme une approbation du mode actuel de gestion de l'eau au Québec et dans Nitassinan. Elles doivent s'insérer dans un contexte constructif visant le développement d'une politique innu sur l'eau qui sera respectueuse de notre façon d'interagir avec l'environnement de Nitassinan et qui tienne compte de nos valeurs.

Le processus de conclusion d'un traité est le véhicule privilégié pour convenir des principes, règles du jeu et modalités qui viendront régir dans Nitassinan l'affectation des terres et des ressources, la gestion des ressources, l'évaluation des projets de développement, l'exercice d'activités de collecte et l'exercice par un gouvernement innu de pouvoirs et de compétences dans Nitassinan.

Les préoccupations soulevées dans le document de consultation s'insèrent, en général, très bien avec la vision innu de l'eau : source de vie, d'habitat, d'alimentation, de transport dont les Innu ont la gestion et le gardiennage ou "tipentamun". L'eau permet aussi l'accès à la grande forêt innu de l'intérieur ou Nutshimit pour les fins de chasse, de pêche et de piégeage au Québec et au Labrador actuels.

Les quatre thèmes soumis dans le document de consultation publique se réfèrent aussi à nos préoccupations. Toutefois, la consultation en cours devrait aboutir à l'élaboration d'une politique de même qu'à des modifications législatives qui ne s'appliqueront pas chez nous.

Nous avons été étonnés de constater que le document de consultation n'aborde pas la question des habitats fauniques aquatiques qui jouent pourtant un rôle important comme support de vie à de diverses espèces animales que l'on retrouve dans l'ensemble du Québec mais aussi dans Nitassinan.

Par ailleurs, le document de consultation ne semble pas faire état de la planification d'Hydro-Québec et des implications qu'elle comporte pour Nitassinan. Le dernier plan stratégique d'Hydro-Québec portant sur la période 2000-2004 se fonde en grande partie sur les principes de la Politique énergétique du Québec de 1996. Nous estimons que la gestion de l'eau au Québec, et plus particulièrement dans Nitassinan, devra prendre en considération le titre aborigène innu et les intérêts des Innu sur le territoire.

Nous demeurons cependant ouverts à la mise en place dans Nitassinan de mesures qui iraient dans le sens de ce qui est évoqué dans le document de consultation et, possiblement, de la réforme législative québécoise à venir. Mais auparavant, il faudra régler la question du titre aborigène puisque les négociations territoriales devraient alors aboutir, entre autres, à l'instauration sur notre territoire d'une autorité gouvernementale innu dont les pouvoirs législatifs comprendraient ceux qui sont nécessaires à une saine gestion de l'eau.

Nous sommes d'avis que les principes, objectifs, politiques, législations et réglementations qui s'appliqueront éventuellement dans Nitassinan devront être convenus avec les parties prenant part à la négociation territoriale globale, à savoir les Innu, le Québec et le Canada. Elles devront respecter notre vision et nos valeurs et prendre en considération les particularités juridiques qui s'appliquent à Nitassinan.

Le document de consultation publique intitulé "La gestion de l'eau au Québec" propose quatre thèmes de discussion. Pour chacun de ces thèmes nous formulons quelques commentaires qui prennent en compte ce qui a été exposé plus haut.

Les eaux souterraines de Nitassinan

Le document de consultation mentionne qu'en vertu du Code civil du Québec, l'eau souterraine est un bien de propriété privée relié à la propriété immobilière. Le contexte juridique qui s'applique présentement à Nitassinan ne permet pas, selon nous, de retenir cette conception.

Le statut juridique de l'eau souterraine devra être précisé et confirmé par la conclusion d'un traité avec les deux niveaux de gouvernement qui confirmera l'autorité responsable et les modalités de gestion.

Les eaux de surface de Nitassinan

Le Code civil du Québec considère l'eau comme un bien commun. Or, cette conception ne concorde pas avec le statut juridique actuel des eaux de surface.

Les eaux de surface de Nitassinan représentent un potentiel hydroélectrique important. Toutefois, une entente, lorsque conclue, viendra établir les modalités d'aménagement et de gestion de cette ressource importante.

Ainsi, l'actuelle Politique énergétique du Québec formulée en 1996, le dernier plan stratégique d'Hydro-Québec (2000-2004), le projet de dérivation partielle du haut de la rivière Romaine dont on parle depuis mars 1998 doivent maintenant être revus globalement à la lueur du contexte juridique qui prévaut dans Nitassinan.

Nous estimons que des régimes particuliers pour Nitassinan qui abordent l'aménagement des ressources, la gestion des ressources renouvelables et l'évaluation environnementale de projets de développement devraient faire partie d'une entente territoriale respectueuse de nos valeurs et de nos intérêts.

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois, malgré ses imperfections, présente tout de même quelques repères utiles sur la conciliation des activités de prélèvement et les modalités d'examen et d'évaluation de projets de développement en territoire autochtone.

Ainsi nous visons un règlement de la question territoriale qui peut permettre de procéder à la réalisation de certains projets de développement, à certaines conditions, qui impliquent les Innu comme les preneurs de décisions quand il s'agit de Nitassinan mais aussi comme de véritables partenaires tirant bénéfice de retombées socio-économiques qui, dans le passé, ont été absentes ou bien minimales et de courte durée.

Les infrastructures et la gestion des services d'eau de nos communautés

La question de l'approvisionnement en eau de nos communautés relève présentement du gouvernement fédéral. Le ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien veille à la mise en place d'installation de captation d'eau de consommation et d'installations destinées au traitement des eaux usées.

Plusieurs de nos aînés sont réticents à consommer une eau traitée par un ou plusieurs procédés et ils sont enclins à consommer une eau provenant d'un lac ou d'une rivière. Or, souvent, il nous faut admettre que nous connaissons mal la qualité de l'eau ainsi puisée. Il y a donc un effort qui devra être consenti pour s'informer localement des conditions de diverses sources d'approvisionnement autres que celles en place et déployer des efforts de vulgarisation et d'information dans un but de prévention.

La gestion des infrastructures est appelée à relever du contrôle du gouvernement innu local tout comme elle relève présentement des municipalités québécoises.

L'eau de Nitassinan: un enjeu stratégique mondial

Comme nous l'avons exposé plus haut, le statut juridique actuel se rapportant à Nitassinan ne confère pas au Québec une autorité pour légiférer sur la question de l'utilisation des eaux de Nitassinan dans une perspective d'exportation éventuelle de volumes d'eau vers d'autres pays.

Conclusion

Nous avons esquissé le contexte particulier qui caractérise au plan juridique notre territoire et ses ressources. Il ressort que les terres et les ressources de Nitassinan, dont l'eau pour le cas qui nous intéresse, constituent une propriété collective des Innu que nous représentons. Une politique québécoise de l'eau ne pourrait s'appliquer à ce territoire.

Depuis des années, nous tentons de convenir, par la voie de la négociation, avec les gouvernements du Québec et du Canada, d'une façon de vivre, d'occuper, d'utiliser Nitassinan et ses ressources tout en reconnaissant la coexistence des autres citoyens mais tout en nous faisant reconnaître formellement les droits que nous possédons déjà.

Nous avons à plusieurs reprises fait part aux gouvernements de nos attentes en ce qui concerne la gestion des ressources dans Nitassinan. Nous sommes conscients que des préoccupations de l'ensemble des Québécois et des Canadiens peuvent recouper plusieurs des nôtres.

Toutefois, nous demeurons convaincus que la gestion de l'eau dans Nitassinan doit se discuter et être mise en œuvre une fois la question territoriale clarifiée et réglée par la voie d'une entente qui constituera un traité entre les parties. Il en va des intérêts des Innu mais aussi de l'intérêt de l'ensemble des Québécois et des Canadiens puisque les règles de coexistence seront enfin convenues et connues.

Chef Jean-Charles Piétacho, Conseil des Innu de Ekuanitshit

Chef Léo Mark, Conseil des Innu de Unamen Shipu

Chef Marcel Lalo, Conseil des Innu de Pakua Shipi