

**Observations**  
**au troisième rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (projet de loi C-15)**

**A. Consultation et collaboration sur le projet de loi C-15**

Au cours de précédentes études législatives, votre comité a entendu les préoccupations des témoins quant à la pertinence et à la rigueur des processus de consultation fédéraux. Le projet de loi C-15 ne fait pas exception à cette constatation, puisque des détenteurs de droits issus de traités, ainsi que des représentants de certaines organisations de jeunes et de femmes et du secteur des ressources ont formulé des préoccupations. En même temps, plusieurs autres intervenants ont affirmé qu'ils ont été consultés et que le soutien au projet de loi est considérable. Votre comité constate que le gouvernement fédéral ne semble pas avoir appliqué les principes du consentement préalable, libre et éclairé lors du processus de consultation sur le projet de loi C-15.

Votre comité note que les témoignages présentés relativement au projet de loi C-15 mettent en évidence l'absence d'un processus clair, inclusif et défini pour l'élaboration en partenariat d'une loi à l'échelle nationale. Le comité est conscient que plusieurs des préoccupations autochtones relativement à la consultation sont en définitive liées à un sentiment profond de méfiance envers le gouvernement fédéral, car celui-ci n'a pas toujours tenu ses promesses. Il est important de bien comprendre cette méfiance, car le processus législatif a servi, dans le passé, à priver les peuples autochtones de leurs concessions, à les coloniser et à les opprimer.

Pour l'avenir, le comité souligne la nécessité d'établir un processus de consultation clair, substantiel et intelligible. Tous les détenteurs de droits y compris les détenteurs de droits issus de traités et les communautés autochtones intéressées doivent avoir la possibilité de participer au processus dès le début. Le comité estime que la participation des dirigeants autochtones est essentielle au processus de négociation et de définition de la consultation. L'adoption d'une démarche intersectionnelle est de la plus grande importance; les organisations autochtones responsables du développement économique doivent également être mises à contribution.

Enfin, il faut financer les peuples et les organisations autochtones afin de favoriser leur participation aux processus de consultation. Globalement, le gouvernement fédéral doit à l'avenir faire en sorte que la méthode de consultation soit transparente, systématique, vérifiable et mesurable.

**B. Consentement préalable, libre et éclairé**

Le comité convient que le concept du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC), établi dans le cadre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la Déclaration), est important. Le comité note que la recherche d'un consensus, tout en considérant les points de vue des différents groupes, est au cœur de certaines lois autochtones et du processus de prise de décisions par les communautés autochtones.

Les témoins ne s'entendaient pas sur le sens du concept du CPLCC, et les opinions étaient partagées quant à l'utilité d'adopter une définition.

- Votre comité constate qu'il est nécessaire de poursuivre les travaux sur le concept du CPLCC. Certains exemples ont été proposés : ce concept peut être considéré comme un processus plutôt qu'un principe qu'il faut définir précisément. Certains témoins ont suggéré qu'il fallait proposer une définition.
- En tant que concept, le CPLCC a une incidence sur un vaste éventail d'enjeux politiques, notamment ceux des soins de santé et de l'éducation; par conséquent, il ne faudrait pas considérer son sens et son contenu en fonction d'un seul enjeu, comme celui du développement des ressources naturelles.
- Le ministre de la Justice a indiqué au comité que « Pour poursuivre en ce sens, nous devons collaborer afin de déterminer comment les droits et les normes mentionnés dans la déclaration pourront être respectés. Cela comprend les éléments clés de la déclaration comme consentement libre, préalable et éclairé. (notre traduction)» Le comité croit que les travaux en ce sens doivent être menés par les dirigeants autochtones, avec le gouvernement du Canada en rôle de soutien.
- Le concept du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause est important et pertinent pour ceux qui accordent, refusent ou demandent un consentement. On doit accorder un financement prioritaire aux communautés autochtones et aux détenteurs de droits issus de traités pour qu'ils puissent développer et renforcer leurs capacités, et préciser leurs propres processus de consultation, de négociation et de consentement. La formation sur les processus communautaires ou s'appuyant sur des traités sera essentielle au bon fonctionnement du CPLCC à l'avenir.

### **C. Plan d'action**

Votre comité convient que l'élaboration du plan d'action offre au gouvernement fédéral l'occasion de rebâtir la confiance des peuples autochtones et de régler les problèmes soulevés par les témoins concernant les processus de consultation fédéraux durant l'étude du projet de loi C-15. Le comité croit que le plan d'action doit être élaboré conjointement par le biais d'un processus dirigé par les peuples autochtones, dans le cadre duquel ces derniers déterminent les approches, les méthodologies et les priorités. L'élaboration du plan d'action doit suivre une approche intersectionnelle qui fait en sorte que tous les détenteurs de droits – y compris de droits issus de traités – y participent d'une manière qu'ils jugent significative. Les fonctionnaires fédéraux qui participent à l'élaboration du plan d'action doivent découvrir et comprendre les répercussions de la loi fédérale sur les communautés autochtones.

Votre comité souligne que le plan d'action doit amener le gouvernement fédéral à prendre des mesures concrètes. Comme il s'agit d'un exercice ambitieux, il peut être important d'adopter une approche progressive pour l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan.

Votre comité constate que le plan d'action doit inclure des résultats clairs et mesurables, en lien avec des mécanismes d'application et de responsabilisation, ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre. Il estime que le plan d'action devrait aborder les points suivants : la proposition de certains témoins pour la création d'une commission autochtone des droits de la personne; le consentement préalable, donné

librement et en connaissance de cause; et le soutien à la participation économique des peuples autochtones.

Pour superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action, la mise en œuvre du projet de loi C-15 et l'application de la Déclaration dans le droit canadien, votre comité recommande la création d'un nouvel organisme fédéral tel qu'un organisme central ou un nouveau Bureau du sous-secrétaire du Cabinet (Consultation des peuples autochtones et mise en œuvre) résidant au Bureau du Conseil privé.

#### **D. Attentes et perspectives divergentes**

Votre comité constate que le processus législatif du projet de loi C-15 a été précipité. À cette fin, il note une incohérence dans les versions anglaise et française du projet de loi en ce qui concerne l'expression « lois du Canada » à l'article 5. Plus précisément, en anglais, l'article 5 fait référence aux « laws of Canada » (lois du Canada), alors que le texte français utilise « lois fédérales ». Par conséquent, votre comité demande que la version française fasse plutôt référence à : « ... les mesures nécessaires pour veiller à ce que les **lois du Canada** soient (c'est nous qui soulignons) », afin que les deux versions, qui ont la même force en droit, soient cohérentes.

Votre comité reconnaît qu'il existe des points de vue divergents sur le projet de loi. Par exemple, certains détenteurs de droits issus de traités sont sceptiques quant aux intentions du gouvernement du Canada concernant les activités proposées dans le projet de loi. Un autre témoin ne faisait pas confiance au gouvernement fédéral, mais croyait quand même que le projet de loi C-15 était un pas dans la bonne direction.

Votre comité estime que le gouvernement du Canada doit faire des efforts pour rebâtir la confiance des peuples autochtones en mettant au point une feuille de route solide d'actions et de résultats. En adoptant le projet de loi C-15, le gouvernement du Canada se donne toutes les chances de respecter l'esprit et l'intention des traités, puisque le comité est d'avis que le projet de loi ne nuit pas aux traités existants entre les peuples autochtones et le Canada.

Le comité prend également note des préoccupations exprimées par des témoins selon lesquelles l'effet juridique de la Déclaration au Canada pourrait donner lieu à des « attentes divergentes ». Pendant l'étude du comité, le ministre de la Justice a précisé que le projet de loi C-15 représente des « mesures législatives d'application. C'est une façon d'enchâsser les principes dont le projet de loi fait état, mais il est vrai que nous devons élaborer un plan d'action qui aligne les lois fédérales concernées sur les principes énoncés dans la Déclaration. (notre traduction)» Ce point a été confirmé par Romeo Saganash, témoin expert et architecte du précédent projet de loi C-262, qui a soutenu que : « le projet de loi ne fera pas de la déclaration une loi canadienne. Il s'agit ici de reconnaître le fait que la déclaration fait déjà partie du paysage juridique canadien. (notre traduction) »

Cela étant dit, le ministre de la Justice a ajouté : « Nous avons clairement indiqué notre intention d'appliquer ce projet de loi aux lois du Canada. Il en va de même pour tout traité mis en œuvre au Canada après la décision de la Cour suprême du Canada relativement au renvoi sur les relations de travail. Nous adoptons le traité sur le plan international, puis nous l'appliquerons dans nos propres

sphères de compétences, enfin les provinces et territoires le mettront en œuvre dans leurs domaines de compétence. (notre traduction) »

Certains témoins avaient également des vues divergentes concernant l'inclusion d'une référence spécifique à l'inclusion économique et à la réconciliation dans le préambule du projet de loi C-15. Les politiques antérieures du gouvernement fédéral ont créé des obstacles persistants à la participation pleine et équitable des peuples autochtones à l'économie du Canada. Votre comité se rend compte que le projet de loi C-15 représente une occasion historique pour bâtir un avenir plus prospère et plus équitable pour les peuples autochtones, et un Canada plus prospère, grâce à un investissement du gouvernement fédéral, guidé par les organisations et peuples autochtones.

En outre, votre comité est d'avis que le gouvernement du Canada peut réinstaurer la confiance en répondant à tous les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada en temps opportun.

Malgré les attentes et opinions divergentes relativement au projet de loi C-15, votre comité estime que son adoption représente un signe d'espoir en regard d'une relation différente où les peuples autochtones peuvent montrer la voie en créant le monde qu'ils souhaitent avoir pour eux-mêmes.

**Observations soutenues par une minorité des membres du comité (les honorables sénateurs MacDonald, Patterson et Stewart-Olsen) :**

### **Observations proposées - C-15**

---

#### *Confusion entre le soutien à la Déclaration et le soutien au C-15*

---

Tout au long de l'étude du projet de loi C-15, le Comité constate une confusion soutenue et cohérente entre l'appui à ce projet et de l'appui à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (« la Déclaration »).

Dans son discours d'ouverture du 7 mai 2021, la ministre Bennett a commencé par rappeler les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation et les appels à la justice de l'Enquête sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, qui demandent au Canada de « mettre en œuvre immédiatement et de respecter pleinement la Déclaration ». Nombreux sont ceux qui, comme le grand chef Abel Bosum du Grand Conseil des Cris, ont déclaré : « La véritable question qui se pose à vous, sénateurs, est de savoir si le Canada est prêt à reconnaître que l'exclusion historique [des peuples autochtones] est une relique du passé colonial et à aller dans le sens de l'inclusion, de l'honneur, de la bonne foi et du respect. »

Toutefois, d'autres témoins ont clairement indiqué que le fait de ne pas appuyer le projet de loi C-15 n'équivaut pas à rejeter la Déclaration ou la réconciliation dans son ensemble. Cette position a peut-être été le mieux résumée par le grand chef Watchmaker de la

Confederacy of Treaty Six First Nations qui a déclaré au Comité :

Nous devons cesser de considérer le projet de loi C-15 comme la Déclaration. Ce projet de loi est loin de ce que la Déclaration s'est fixé comme objectif. Les droits et principes affirmés dans la Déclaration constituent les normes minimales pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones du monde entier. Le Canada a choisi d'abandonner l'intention de la Déclaration avec ce projet de loi.

Le grand chef Arthur Noskey du Traité 8 a été tout aussi clair lorsqu'il a déclaré :

Permettez-moi de dire clairement que nous ne sommes pas contre une Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Nous nous opposons à l'approche actuellement proposée par le Canada pour mettre en œuvre la Déclaration par le biais du projet de loi C-15. Notre opposition au projet de loi C-15 n'équivaut pas à une opposition à la déclaration.

**Le Comité réaffirme que toute objection soulevée au cours de l'étude doit être considérée, sans préjudice, comme visant le projet de loi C-15 et la voie proposée par le gouvernement pour sa mise en œuvre, et non l'esprit et l'intention de la Déclaration.**

---

*Le C-15 est distinct du C-262*

---

Bien que les ministres Lametti et Bennett, ainsi que de nombreux témoins, aient reconnu que le projet de loi C-15 utilise le projet de loi d'initiative parlementaire C-262 de l'ancien député Romeo Saganash comme base, ou fondement, de la législation actuelle, il convient de faire une distinction entre l'engagement entrepris par un seul parlementaire et l'obligation de consultation qui incombe à la Couronne.

Lors de sa comparution du 7 mai, la ministre Bennett a fait deux déclarations qui laissent entendre que les efforts d'engagement antérieurs déployés dans le cadre du projet C-262 ont servi, en partie, à justifier la compression des délais en ce qui concerne la consultation du gouvernement sur le projet C-15. Elle a déclaré :

J'aimerais également profiter de l'occasion pour souligner le leadership de l'ancien député Romeo Saganash et le remercier pour son travail au Parlement et d'un océan à l'autre avec les peuples autochtones pour faire avancer le projet de loi C-262, qui a servi de base à ce projet de loi.

Elle a ensuite expliqué que « le projet de loi C-262 a fait l'objet d'un engagement public et d'une étude parlementaire approfondis ». Ce témoignage doit être juxtaposé à celui du chef George Arcand Jr. de la Première Nation d'Alexander qui a déclaré :

Certains prétendent que la consultation a commencé en 2007, et d'autres

prétendent que la consultation a commencé lorsque le projet de loi C-262 a été présenté. Cela n'est tout simplement pas vrai. La Première Nation d'Alexander n'a pas été consultée de façon appropriée sur ce projet de loi ou sur le projet de loi précédent, le projet de loi C-262, parce que ces affirmations ne reflètent pas notre compréhension de l'intention de la Proclamation royale de 1763 et ne reflètent pas ce qui est énoncé au paragraphe 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.

Le grand chef Watchmaker a été catégorique dans sa réponse écrite déposée :

Le projet de loi 262 n'est pas devant les membres du Sénat. Nous sommes ici pour nous concentrer et présenter le processus lié au projet de loi C-15. M. Saganash a déposé le projet de loi 262 en tant que membre de la Chambre des communes. Cependant, M. Saganash, en tant qu'individu, n'avait pas l'autorité nécessaire pour entreprendre un quelconque processus concernant nos droits, et c'est encore vrai aujourd'hui. Son travail, bien qu'intéressant, n'est pas pertinent dans le processus actuel. Nous nous empressons d'ajouter que M. Saganash n'est plus député et que son projet de loi est mort lors de la dernière session du Parlement. Nous avons besoin de voir un processus clair sur l'engagement avec nos Nations. Il est tout à fait inapproprié pour le gouvernement du Canada d'utiliser son travail en tant qu'ancien député dans une tentative d'intimidation ou de laisser entendre que nos peuples ont été engagés et que la consultation était de quelque façon que ce soit adéquate.

**Ce Comité reconnaît et observe que l'obligation de consulter et d'accommoder est le seul devoir de la Couronne et ne peut être déléguée à un seul parlementaire ou à d'autres entités.**

---

#### *Questions de consultation*

---

La question de la consultation a fait l'objet de nombreux débats et témoignages. Bien que de nombreuses personnes aient exprimé leur soutien au projet de loi C-15 et en aient demandé l'adoption rapide, il est important de noter que des grands chefs et des chefs représentant des communautés individuelles, des zones de traités numérotés et des titulaires de droits, ainsi que des représentants d'organisations autochtones de la base, d'organisations juridiques et de développement économique ont exprimé leur opposition ou leurs préoccupations à l'égard de ce projet de loi.

Les traités 6, 7 et 8 ont adopté une résolution conjointe le 16 mars 2021 rejetant le projet de loi C-15. Ce rejet est le résultat d'une obligation formée lors de la signature des traités numérotés 1 à 11, liant la Couronne à une relation bilatérale avec les titulaires de traités, comme l'ont expliqué les chefs de traités qui ont comparu devant le Comité. De même, le grand chef Joel Abram de l'Association of Iroquois and Allied Indians a dénoncé le

processus de consultation du projet de loi en déclarant : « Nous avons demandé à plusieurs reprises que le processus soit relancé afin que les véritables détenteurs de droits puissent s'engager sur le sujet... Je ne connais pas un seul détenteur de droits en Ontario qui ait été engagé dans ce projet de loi particulier. »

Les fonctionnaires ont rappelé le rapport du ministère de la Justice intitulé *Rapport sur ce que nous avons appris* sur le projet de loi C-15, qui fait état de toutes les consultations menées avant le dépôt du projet de loi, et tant les fonctionnaires que les ministres Lametti et Bennett ont souligné que les consultations se sont poursuivies tout au long du processus législatif. Le Comité note que de multiples demandes de la liste de consultation complète, qui comprendrait les personnes consultées après le dépôt du projet de loi C-15, sont restées sans réponse. Le Comité reconnaît en outre que, bien que le Traité 6, le Traité 8 et la Première Nation d'Alexander soient énumérés à l'annexe B du *Rapport sur ce que nous avons appris*, les témoignages oraux et les mémoires reçus contredisent l'affirmation selon laquelle on a mené des activités de sensibilisation ou des consultations significatives.

Lors de sa première comparution devant le comité, la ministre Bennett a expliqué : « Je pense que le mot ' significatif ' est le plus important. Il s'agit de demander, pas de dire. » Elle a poursuivi en soulignant à plusieurs reprises que le processus du C-15 et l'élaboration du plan d'action proposé étaient ancrés dans le principe « rien sur nous, rien sans nous ». Au cours de ce même panel, le ministre Lametti a fait écho aux propos de la ministre Bennett et a déclaré : « Un dialogue significatif est ce que je considérerais comme la base de la consultation - être entendu, être considéré, avoir parfois un impact, pas tout le temps, bien que ce soit dans ce dialogue que vous évaluez ce qui est le plus important et comment vous pouvez l'intégrer. »

**Toutefois, le Comité note que les plaintes relatives aux graves limitations de temps et de ressources, ainsi que la présentation d'un « projet de consultation » tel qu'inclus dans le *Rapport sur ce que nous avons appris* (annexe A) n'ont pas été considérées comme une « consultation significative » ou conforme aux obligations découlant des traités numérotés et à l'obligation de consulter telle que décrite dans l'article 35 de la *Constitution*.**

Le chef James Badger de la Première Nation de Sucker Creek et grand chef de l'ambassadeur et des relations internationales des nations souveraines du Traité 8 a condamné sans équivoque toute caractérisation de la consultation du Traité 8 ou toute suggestion de consentement. Il a déclaré :

Au cours des présentations qu'ils vous ont faites plus tôt cette semaine, les ministres Bennett et Lametti ont tous deux dit du bien de la collaboration avec les peuples autochtones. En fait, le ministre Bennett a fait référence au dicton « rien sur nous, rien sans nous ». Il est difficile de ne pas être en colère face à l'exclusion continue de nos communautés. Ces mots sont dénués de sens et vides. Ce que cette

approche nous dit, c'est que le Canada est paresseux et peu sincère.

Le ministre Bennett a expliqué le 7 mai : « avant l'introduction du projet de loi, 33 sessions bilatérales ont eu lieu avec l'APN, l'ITK et le MNC ». Le calendrier inclus dans le *Rapport sur ce que nous avons appris* décrivant le processus de consultation confirme que ces 33 sessions ont eu lieu de juin à novembre 2020 (p. 10) tandis que 28 réunions ont eu lieu avec « d'autres partenaires autochtones, y compris une table ronde avec des jeunes autochtones » entre octobre et novembre; 462 personnes auraient participé à ces sessions et deux sessions ont été organisées avec chaque partenaire. Le comité note que, mises en perspective, les informations fournies signifient que plus de 100 organisations et 462 personnes ont été invitées à participer à 28 sessions, tandis que les trois organisations autochtones nationales en ont eu 33 et ont été les seules à contribuer pendant plusieurs mois au processus de rédaction législative.

Les témoignages et les mémoires montrent que cela a été particulièrement troublant pour les dirigeants des Premières Nations qui ont affirmé sans équivoque que l'Assemblée des Premières Nations est un organisme de défense des droits, et non un titulaire de droits, et qu'elle n'a donc pas la légitimité nécessaire pour conclure des accords avec le gouvernement fédéral au nom ou à la place de structures de gouvernance légitimes et traditionnellement reconnues.

### **Ce Comité reconnaît que l'article 19 de la Déclaration appelle les États**

**à consulter les peuples autochtones concernés et coopérer avec eux de bonne foi, par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, afin d'obtenir leur consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause, avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de les affecter.**

Le grand chef Garrison Settee de Manitoba Keewatinowi Okimakanak a expliqué que son mandat découle des chefs du Manitoba :

Dans mon rôle de grand chef, je reçois mon mandat des chefs. Lorsque les chefs vous donnent un mandat, vous devez agir en conséquence. S'ils ne me donnent pas ce mandat, je ne peux ni agir ni parler de ce qui est présenté. Je suis responsable devant les chefs et les Premières Nations. Je dois respecter l'autonomie et la souveraineté de chaque Première Nation. Je prends mes directives auprès d'eux, puis j'agis.

Le grand chef Abram a ajouté :

Comme l'APN, l'AIAI n'est pas non plus une organisation de représentation ou de défense des intérêts. Je reçois mes ordres de mes chefs et conseils, qui sont les chefs élus respectifs de leurs Premières Nations.

De plus, l'APN avait déjà adopté une résolution concernant les normes minimales



de tout futur projet de loi sur la Déclaration, qu'elle pourrait appuyer. Ce projet de loi ne répond pas à ces exigences, et pourtant ils l'appuient quand même, donc je ne comprends pas cette partie.

Je suis d'accord pour dire qu'ils ne sont pas notre gouvernement et qu'ils ne sont pas non plus représentatifs; ils ne font que défendre une cause.

**Le Comité reste préoccupé par le fait que le gouvernement n'a pas reconnu et honoré les structures traditionnelles de gouvernance autochtone, comme indiqué ci-dessus et repris par d'autres dirigeants autochtones.**

Un exemple de ces structures juridiques et de gouvernance traditionnelles a été illustré par le chef Ross Montour du Conseil mohawk de Kahnawà:ke qui a expliqué :

Conformément à la relation du traité Two Row, la juridiction mohawk continue de s'appliquer indépendamment et parallèlement à la Couronne. Le Two Row est composé de deux rangées de perles violettes séparées par trois rangées de perles blanches. Le blanc symbolise la rivière de la vie ou la terre que nous partageons tous maintenant. Les deux rangs violets symbolisent les Haudenosaunee et les Européens qui voyagent côte à côte, sans jamais interférer dans le voyage de l'autre. Les traités conclus par les Haudenosaunee avec la Couronne, y compris le traité de Niagara et la proclamation royale correspondante, étaient fondés sur ces principes et sur la tradition juridique haudenosaunee.

**Ce Comité reconnaît, affirme et respecte le droit des peuples autochtones à déterminer leurs propres organisations représentatives, conformément à leurs propres coutumes et traditions.**

Outre les dirigeants élus, le Comité a entendu Russ Diabo, ancien coordinateur des amendements à la *Loi sur les Indiens* de l'APN, qui a comparu pour représenter trois organisations de base : Idle No More, Defenders of the Land et Truth Before Reconciliation. Il a déclaré :

Nous sommes d'avis que le projet de loi fédéral C-15 sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones doit être examiné et considéré dans le contexte plus large de la furtivité et de la tromperie dont a fait preuve le gouvernement Trudeau dans le traitement des communautés et des nations autochtones au cours des six dernières années, en particulier l'élaboration unilatérale par le gouvernement fédéral d'une définition canadienne de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Cela constitue des changements massifs et sans précédent dans les politiques, les lois et les structures, sans tenir compte des peuples et des nations autochtones qui sont les véritables détenteurs des droits.

**Ce Comité reconnaît et affirme le droit de tous les titulaires de droits autochtones à participer à la consultation sur toute législation qui affecte leurs droits et privilèges,**

**conformément aux droits accordés à tous les Canadiens en vertu de la *Charte des droits et libertés* et renforcés par les droits énoncés dans la Déclaration.**

Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLC) est un principe récurrent de la Déclaration qui apparaît dans plusieurs contextes, notamment en lien avec le développement des ressources et des changements de politiques législatives ou administratives. Le chef Mel Grandjamb de la Première Nation de Fort McKay l'a expliqué :

Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause a fait l'objet de nombreux débats qui montrent pourquoi le projet de loi C-15 est une déclaration politique et une distraction. Si le consentement est obtenu sous la contrainte, après coup ou sur la base de renseignements non divulgués, il ne s'agit pas d'un consentement. Les Premières Nations ont déjà des droits en matière de consentement, tels que décrits dans la déclaration des Nations Unies, mais ils sont bien trop souvent ignorés. Notre avocat a dit qu'on ne peut pas négocier les droits issus de traités, sauf pour les faire disparaître. Les droits issus de traités et l'honneur de la Couronne sont le fondement de notre relation avec le Canada. Le Canada a l'obligation de les défendre.

**Ce Comité observe qu'il est essentiel d'identifier les représentants et les organisations qui doivent être à la table dès le début avant d'entreprendre toute action qui pourrait entraver, enfreindre ou autrement affecter les droits, titres et privilèges des peuples autochtones au Canada.**

#### [Attentes divergentes](#)

L'objectif du projet de loi, tel que décrit à l'article 4, est le suivant :

- (a) confirmer que la Déclaration constitue un instrument international universel en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien; et
- (b) encadrer la mise en œuvre de la Déclaration par le gouvernement du Canada.

Le ministre Lametti a déclaré lors de son témoignage du 7 mai que « cela nous lie également. Dans cette mesure, elle met en œuvre la législation. Elle consacre les principes qui sont contenus dans cette législation ». De nombreux témoins ont évoqué l'importance de ce projet de loi pour aider le Canada à prendre le « virage » décrit par la juriste autochtone Mary Ellen Turpel-Lafond, qui a comparu aux côtés du chef national Perry Bellegarde de l'Assemblée des Premières Nations (APN). Elle a ajouté : « Il ne s'agit pas de transactions, mais de relations. » De nombreux témoins ont comparu et affirmé leur soutien au C-15.

**Toutefois, il convient de noter que de nombreux autres témoins ont estimé que le projet de loi nécessite des modifications importantes, tandis que d'autres encore**

**ont demandé le rejet du projet de loi et le redémarrage d'un projet de loi véritablement élaboré conjointement, qui respecte les obligations de consultation de la Couronne et intègre l'apport des titulaires de droits.**

Parmi les amendements mineurs apportés à la Chambre des communes, le Chef régional de l'APN pour le Québec et le Labrador (APNQL), Ghislain Picard, a déclaré que « les recommandations du comité permanent ne répondent pas aux exigences de l'APNQL pour appuyer le projet de loi C-15 ». L'APNQL représente 43 communautés autochtones et ces normes minimales ont été acceptées par une résolution adoptée à l'unanimité le 26 février 2021, qui précise que « les amendements au projet de loi C-15 sont une condition minimale pour que l'APNQL puisse même envisager d'appuyer le projet de loi ». Les principales préoccupations comprennent l'inclusion de la clause de non-dérogation comme facteur limitatif de la mise en œuvre de la Déclaration et ce que le mémoire de l'APNQL décrit comme « l'écart entre les aspirations du préambule et le corps du projet de loi ». Ces écarts comprennent l'exclusion de dispositions opérationnelles répudiant clairement les principes juridiques racistes tels que la doctrine de la découverte et la *terra nullius*.

Des demandes similaires de modifications de fond ont été présentées par des témoins, dont Drew Lafond, de l'Association du Barreau autochtone (ABA), qui a déclaré : « Le projet de loi C-15 est une tentative louable de mise en œuvre nationale et de recommandation de la Déclaration au Canada... cependant, notre soutien au projet de loi est fortement nuancé ». L'ABA, qui se décrit comme une « organisation professionnelle d'experts juridiques autochtones », a expliqué dans son mémoire que « l'ABA fournit ces commentaires à la lumière de notre compréhension du fait que le Canada s'est engagé à mettre en œuvre la Déclaration dans le cadre du droit canadien. Si le projet de loi C-15 est révisé pour être à la hauteur de cet objectif, l'ABA serait en mesure de l'approuver pleinement. »

Le chef David Monias, de Pimicikamak Okimowin, dont le mémoire et la présentation ont également informé la position de MKO, a détaillé ses objections au C-15 en déclarant :

Pimicikamak a soutenu la Déclaration pendant son élaboration et sa présentation à l'Assemblée générale des Nations unies le 12 septembre 2007. Pimicikamak a travaillé activement aux côtés des Premières Nations au Canada et à l'échelle internationale pour inciter le Canada à approuver la Déclaration sans réserve ni qualification, ce que le Canada a finalement fait le 10 mai 2016. Pimicikamak affirme que les principes de la Déclaration sont compatibles avec l'exercice de la souveraineté et de l'autorité de Pimicikamak. Amender le projet de loi C-15 pour rendre la Déclaration exécutoire au Canada est une étape importante vers la réconciliation. Amender le projet de loi C-15 pour rendre la Déclaration exécutoire au Canada créera une autre voie vers la reconnaissance, l'affirmation et la protection pratiques des droits des Pimicikamak.

**Alors que le Comité observe que les clauses du préambule n'ont pas de force opérationnelle en droit, le ministre Lametti a expliqué que « la déclaration elle-**

**même, ainsi que les droits contenus dans le préambule, ont une force interprétative en droit canadien ». Cette explication, associée au plan d'action promis, a été utilisée pour réfuter les préoccupations soulevées quant à la mesure dans laquelle les principes de la Déclaration sont inscrits dans le droit canadien.**

Le chef Montour a répondu à ces arguments par les siens :

Lors d'une session d'engagement le 29 octobre, les représentants du Canada ont reconnu que la proposition législative ne met pas en œuvre la Déclaration dans le droit canadien. Ceci est préoccupant car il y a une incompatibilité entre les droits prescrits par la Déclaration et l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Bien que nous ayons entendu certains témoins devant ce comité exprimer une grande confiance dans les récentes décisions de la Cour suprême, notre point de vue est beaucoup plus nuancé et critique. Les victoires remportées devant la Cour contiennent souvent de sérieuses limitations ou mises en garde. Malgré une certaine forme de reconnaissance des droits et du titre autochtones, il y a eu relativement peu de changements sur le terrain. Très peu de traités et d'accords modernes ont été conclus, les traités continuent d'être violés, les disparités socio-économiques persistent, le développement des terres autochtones se poursuit presque sans relâche et notre peuple souffre toujours de manière disproportionnée de violence et de discrimination.

Pour le MCK, la promesse de la Déclaration consiste à faire en sorte que l'interprétation de l'article 35 en common law évolue conformément aux normes internationales minimales en matière de droits de l'homme de la Déclaration, y compris une répudiation claire et contraignante de la doctrine de la découverte.

Le MCK a entendu les partisans du projet de loi contester cette préoccupation en faisant valoir que les préambules ont une fonction interprétative importante. Cependant, nous réfutons cette affirmation et croyons que les commentaires du professeur Roach s'appliquent au projet de loi C-15 lorsqu'il parle de préambules expansifs qui sont :

. ... un moyen de vendre la législation à outrance qui suscitera rapidement la déception et le cynisme ou une tentative de parvenir à un consensus à un niveau d'abstraction si élevé qu'il s'effondrera rapidement lorsque quiconque tentera d'appliquer la législation.

**Le Comité observe également que les points de vue divergent quant aux effets du projet de C-15 sur la réconciliation économique. Plusieurs témoins, dont Dawn Mahdabee Leach, sont d'avis que le C-15 entraînera une plus grande certitude dans le secteur des ressources naturelles.**

Je tiens également à souligner que l'adoption du projet de loi C-15 enverra un message puissant aux entreprises canadiennes, en facilitant la participation économique significative des Autochtones de plusieurs façons. Ce projet de loi

contribuera à établir des normes culturelles qui font respecter les droits des Autochtones et valorisent comme il se doit le savoir autochtone, notamment dans les relations d'emploi et les contrats. Le projet de loi C-15 répondra à l'attente sociale selon laquelle le secteur privé doit répondre à l'appel à l'action 92 de la Commission de vérité et de réconciliation, sur les entreprises et la réconciliation.

Cependant, Arnie Bellis, président de l'Indigenous Resource Network, une organisation non partisane représentant les peuples autochtones dans le développement des ressources, déclare dans son mémoire:

Je pense que [le C-15] doit être rédigé avec beaucoup plus de soin, parce qu'il est évident pour moi qu'il va décourager les investissements dans le développement des ressources canadiennes. Et cela nuit aux communautés autochtones qui dépendent des ressources autant qu'à n'importe qui.

Dale Swampy, président de la Coalition nationale des chefs, partage ces préoccupations. Il a déclaré : « La CCN estime que la nouvelle loi sur la Déclaration n'améliorera pas notre capacité à vaincre la pauvreté, à participer à l'économie prospère du Canada. » Stephen Buffalo, président et chef de la direction du Conseil des ressources indiennes du Canada, a également fait part de ses préoccupations : « Le projet de loi stipule que les peuples autochtones doivent donner leur consentement pour qu'un projet puisse aller de l'avant, mais elle ne dit pas qui peut donner ou refuser le consentement et comment ils peuvent le démontrer. »

Le Comité prend note des témoignages de Shannon Joseph, vice-présidente des relations gouvernementales et des affaires autochtones de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP), et de Brian Schmidt, président et chef de la direction de Tamarack Valley Energy, qui ont mis en lumière des exemples de ce que M<sup>me</sup> Joseph a appelé « les occasions perdues qu'entraîne un manque de clarté ».

M. Schmidt a élaboré à l'aide d'exemples spécifiques :

Nous avons vu des investisseurs choisir la Sibérie plutôt que la Colombie-Britannique pour le développement du GNL parce qu'ils pensaient que la Russie était un pari plus sûr pour leur argent que le Canada. Nous avons vu Warren Buffet se retirer d'un projet de GNL de 9 milliards de dollars au Québec en raison de préoccupations liées aux blocages ferroviaires et aux problèmes d'infrastructure. Nous avons perdu 17 milliards de dollars en raison des écarts de prix par rapport aux prix du brut parce que nous n'avons pas suffisamment de capacité pipelinrière pour acheminer nos produits vers les marchés. Nous avons vu le projet de sables bitumineux Frontier, d'une valeur de 20 milliards de dollars, l'un des meilleurs projets que j'ai vus en termes de soutien aux Autochtones et de protection de l'environnement, suspendu, le PDG ayant fait remarquer que les investisseurs recherchaient des juridictions qui avaient concilié leurs objectifs environnementaux, sociaux et de développement des ressources, mais que le Canada ne l'avait pas encore fait. Ce mois-ci, nous avons vu Woodside Petroleum

annoncer son intention de quitter Kitimat LNG, ce qui est un coup dur pour les 16 Premières Nations et leur société en commandite qui participent au projet.

Tabatha Bull, présidente et directrice générale du Conseil canadien pour le commerce autochtone, a exprimé son point de vue : « Bien que le préambule du projet de loi C-15 ne mentionne pas l'importance du développement économique et de l'inclusion des peuples autochtones, nous pensons que le projet de loi constitue le début d'une voie à suivre, qui pourrait favoriser la réconciliation économique. »

**Le Comité observe et reconnaît l'importance de l'inclusion économique dans les efforts de réconciliation en cours avec les peuples autochtones. Le Comité note également que l'engagement du gouvernement du Canada avec les détenteurs de droits et d'autres partenaires d'une manière qui soutient et renforce la certitude et fait du développement économique durable des communautés autochtones la priorité absolue est un thème commun parmi les témoins et les soumissions officielles.**

La crainte de l'incapacité du projet de loi C-15 à mettre en œuvre efficacement la Déclaration d'une manière conforme aux aspirations de la Déclaration était parfois palpable. Terry Teegee, chef régional du First Nations Leadership Council of British Columbia, a décrit le projet de loi C-15 comme « un centimètre de progrès qui sera suivi de kilomètres de progrès dans les générations futures ». Le chef Badger, quant à lui, a affirmé : « le projet de loi C-15 ne fait que promettre un autre siècle d'échec à respecter les promesses et les responsabilités de notre traité et de la relation de traité. »

Le chef Monias a également fait des commentaires qui soulignent les raisons pour lesquelles il cherche à clarifier la loi par des amendements exhaustifs :

J'ai fait l'expérience, en termes de ce que les bonnes intentions de nombreux gouvernements ont fait à Pimicikamak et à notre peuple. Je ne prends plus rien au pied de la lettre, qu'il s'agisse de ce que l'on nous promet ou de ce que l'on nous demande. Cela doit avoir une valeur réelle. Cela doit avoir un sens. Les gouvernements nous ont promis beaucoup de choses dans le passé, mais nous n'avons pas vu ces promesses se concrétiser. Les traités en sont un exemple. Dans le traité 5, nous avons reçu de nombreuses promesses, mais l'esprit et l'intention de ce traité n'ont pas été respectés. Nous n'avons pas vu la mise en œuvre complète ou la loi de mise en œuvre de l'article 35, et on laisse aux tribunaux le soin d'interpréter ce qu'il en est.

Pour nous, sans une mise en œuvre significative ou des changements et des amendements à ce projet de loi, ce n'est pas suffisant. Vous devez inclure ces éléments, à savoir que toute loi et tout règlement, toute décision prise par tout palier de gouvernement doit être interprétée et administrée de manière à protéger les droits issus de traités des peuples autochtones du Canada. C'est pourquoi nous disons que, même si les Autochtones sont là, nous reconnaissons la Déclaration; nous voulons l'affirmer parce que nous sommes nous-mêmes une nation souveraine. Si le Canada s'apprête à mettre en œuvre la Déclaration pour régir son comportement et ses paroles lorsqu'il choisit de traiter avec les Premières Nations, je dirais que nous devons apporter des modifications à ces choses avant de croire

qui que ce soit sur parole. J'ai besoin de le voir dans la loi.

Enfin, dans le préambule d'une question posée par la sénatrice McCallum en tant que non-membre du Comité, elle a déclaré :

Je tiens d'abord à dire que j'ai contesté de nombreuses lois présentées au Sénat, et j'esais que les gens me considèrent comme une personne difficile, mais cela fait partie de la fonction de sénateur. Je suis une femme des Premières Nations qui a vécu sous l'oppression des politiques et des pertes fédérales et provinciales, y compris les pensionnats, et le résultat a été la méfiance. Le mouvement vers l'avant des projets de loi C-91 et C-92 n'a pas eu lieu dans notre province. Par conséquent, je trouve ce projet de loi effrayant en raison de la crainte que la relation qui existe entre l'État et les peuples autochtones ne s'améliore pas, et pourtant, l'espoir reste grand. Les articles sont au cœur de la déclaration de l'ONU et sont d'une importance capitale.

**Le Comité reconnaît les préjudices historiques et actuels causés par les approches racistes et paternalistes et reconnaît également que cela contribue à la méfiance et au scepticisme entendus dans les témoignages.**

La déclaration de la sénatrice McCallum sur le fait d'être considérée comme une « personne difficile » pour s'être opposée à une législation fondée sur ses croyances et sa compréhension a été reprise de manière poignante par le chef Montour qui a déclaré ce qui suit :

Nous avons écouté un grand nombre de personnes qui ont travaillé à la rédaction du projet de loi, et j'ai écouté un grand nombre de ces personnes parler devant ce comité. Trop souvent, nos préoccupations légitimes à l'égard des lacunes perçues dans le projet de loi – nous en avons cité deux très importantes aujourd'hui – nous avons eu l'impression qu'on nous a un peu endormis pour avoir soulevé ces préoccupations, que nous ne comprenions tout simplement pas, que nous ne comprenions encore pas.

Écoutez, vous voyez ce document ? C'est ma copie personnelle de la déclaration des Nations Unies. Je suis passionné pour cela, et seulement pour un projet de loi qui commence à refléter exactement cela. Je ne vois pas cela dans le C- 15 dans sa forme actuelle.

**Ce Comité respecte le droit de toute personne ou entité à faire part de ses griefs et de ses opinions concernant le projet de loi en cours d'examen au Parlement et reconnaît ce droit comme étant fondamental aux principes de la démocratie et de l'État de droit.**

L'article 6 du projet de loi C-15 exige qu'un plan d'action soit élaboré « en consultation et en coopération avec les peuples autochtones et d'autres ministres fédéraux ». Le plan d'action, tel qu'il est décrit dans le projet de loi, mettra en lumière les mesures visant à « lutter contre les injustices, à combattre les préjugés et à éliminer toute forme de violence, de racisme et de discrimination, notamment le racisme et la discrimination systémiques, auxquels se heurtent les peuples autochtones, ainsi que les aînés, les jeunes, les enfants, les femmes et les hommes autochtones, les Autochtones handicapés et les Autochtones de diverses identités de genre ou bispirituels, » tout en faisant la promotion du « respect et [de] la compréhension mutuels et de bonnes relations ». En outre, le plan d'action comprendra des mesures relatives au suivi, à la surveillance, aux voies de recours et à « d'autres mesures de reddition de comptes en lien avec la mise en œuvre de la Déclaration » ainsi que la mise en œuvre du plan. Les amendements apportés par le Comité des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes ont permis de réduire de deux à trois ans le délai de réalisation de ces travaux.

**Le Comité observe que le projet de loi C-15 crée une obligation et une attente selon lesquelles un plan d'action entièrement élaboré conjointement sera effectivement présenté dans le délai de deux ans. Il convient toutefois de noter qu'aucun délai n'est prévu pour la mise en œuvre du plan ou la mise en œuvre intégrale de la Déclaration.**

**Ce Comité souhaite faire remarquer que l'obligation de consulter adéquatement les peuples autochtones dans le projet de loi et la planification de la mise en œuvre n'est pas seulement garantie par le libellé du projet de loi C-15, mais aussi par l'article 38 de la Déclaration qui stipule clairement : « Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration. »**

Les responsables des relations entre la Couronne et les Autochtones ont témoigné à plusieurs reprises :

Nous nous engageons à élaborer conjointement le plan d'action du projet de loi avec des partenaires et des experts autochtones afin de garantir une mise en œuvre non seulement efficace mais aussi responsable. Nous avons déjà entamé des discussions préliminaires avec nos partenaires autochtones sur la conception de ce processus...

Les responsables ont indiqué : « nous avons déjà entamé des discussions sur la manière dont nous allons nous organiser avec une variété d'acteurs clés » et ont ensuite développé ce point en disant :

Un certain nombre d'autres réunions ont eu lieu pour commencer à définir la manière dont nous allons travailler ensemble. Par exemple, avec les organisations



nationales autochtones, nous avons déjà entamé un dialogue sur la façon dont nous pouvons envisager de travailler ensemble pour nous assurer que nous pouvons présenter le meilleur plan d'action possible.

Les fonctionnaires de la Justice ont également assuré les membres du Comité :

Bien sûr, nous reconnaissons tous qu'il existe un intérêt et un désir profonds de la part de tous les peuples autochtones de participer à ce processus. Il reste à en définir les modalités, mais il s'agit d'un processus qui nécessitera, comme l'a mentionné la ministre Bennett, je crois, une participation significative et la recherche d'un consensus à l'échelle nationale. Il s'agira d'une entreprise complexe et nous serons guidés par le principe du consentement libre, préalable et éclairé, ainsi que par les concepts de consultation et de coopération.

**Le Comité observe que tout plan d'action découlant du projet de loi C-15 sera fondé sur la conviction que les consultations appropriées ont été menées lors de l'élaboration et de l'adoption subséquente du projet de loi C-15. Le Comité observe en outre que plusieurs témoins ont explicitement rejeté ce projet de loi et demandé que le processus soit relancé dans le respect de la souveraineté autochtone et des traités.** Cette demande a été résumée dans le mémoire de la nation crie d'Onion Lake, qui déclare ce qui suit :

Nous rejetons totalement ces processus et n'adhérerons à aucun résultat issu de ces développements unilatéraux. Nous ne pouvons pas rester sans rien faire et permettre au Canada de donner l'illusion que nous voulons ces lois - pour dire les choses simplement, les nations ne font pas de lois pour les autres nations. C'est un principe fondamental de nos traités internationaux.

Russ Diabo a clairement indiqué que le processus de consultation était, à son avis, erroné. Il a demandé : « Comment justifiez-vous la tenue d'une consultation sur une loi fédérale qui aura des répercussions intergénérationnelles durables lors d'une pandémie, alors que de nombreuses communautés et nations autochtones n'ont même pas la capacité de réagir ou d'analyser correctement les répercussions sur leurs droits? Il a poursuivi en déclarant que « si le projet de loi C-15 devient une loi fédérale, nous recommanderons aux communautés et nations autochtones de s'organiser pour résister à cette loi et exercer leur souveraineté dans l'autodétermination sur le terrain... »

Dans son témoignage, le grand chef Watchmaker a clairement exprimé sa conviction que « le gouvernement ne peut pas légiférer ses devoirs et obligations par le biais d'un plan d'action national qui ne consulte pas adéquatement les Premières Nations concernées. Continuer à examiner annuellement les infractions perpétrées. »

**Sur la base de ce témoignage, le Comité observe en outre qu'en entamant des conversations préliminaires avec les organisations autochtones nationales, le gouvernement du Canada continue d'ignorer les préoccupations légitimes et**

**constantes selon lesquelles le processus consultatif ne tient pas compte des préoccupations des peuples autochtones, en particulier des titulaires de traités dont l'attente d'une relation bilatérale avec le Canada est ancrée dans des traités historiques confirmés par les processus de consultation établis en 1995.**

En ce qui concerne les mesures de responsabilisation et d'application envisagées dans le projet de loi C-15, le Comité note que l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) a déposé une résolution adoptée à l'unanimité par les membres de son conseil d'administration le 31 mars 2021 en faveur de l'avancement d'un amendement proposé qui établirait une commission des droits des autochtones.

Bien que le ministre Lametti ait déclaré qu'il « pensait que c'était tout simplement trop complexe pour pouvoir le faire dans l'ensemble de la complexité du paysage autochtone, si vous voulez, à travers le Canada », les dirigeants inuits ont été cohérents et unanimes dans leur conviction que cet amendement devrait être examiné plus avant dans un effort pour « améliorer le projet de loi », comme l'a expliqué le président de l'ITK, Natan Obed. M. Obed a également expliqué que « [l'amendement proposé] répond également à la question fondamentale de savoir comment nous allons appliquer cette loi une fois qu'elle sera adoptée ». Il estime que « la création d'une commission autochtone des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris des Nations Unies est le moyen le plus efficace d'offrir un recours et une réparation aux peuples autochtones dont les droits ont été violés ».

Le président de Nunavut Tunngavik Inc., Aluki Kotierk, a témoigné que :

Il s'agirait d'un important mécanisme indépendant d'évaluation et de suivi. De la même manière que la Commission canadienne des droits de la personne est un mécanisme d'application essentiel qui contribue à garantir que les droits affirmés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont applicables, l'établissement d'une commission des droits de la personne autochtone permettrait également de garantir que les droits de la personne autochtones affirmés dans le projet de loi C-15 sont également applicables.

Enfin, dans sa présentation écrite au Comité, l'Inuvialuit Regional Corporation (IRC) a demandé « un mécanisme d'application robuste pour s'assurer que le Canada prend des mesures significatives pour le mettre en œuvre en collaboration avec les peuples autochtones ». Le mémoire indique spécifiquement : « En tant que membre du conseil d'administration de l'ITK, l'IRC réitère devant ce Comité les demandes faites par l'ITK. En plus de cette position, les Inuvialuit exhortent le Sénat à recommander que ce projet de loi contienne un langage qui établit et donne un mandat à une Commission d'examen de la mise en œuvre des traités modernes, logée dans le Bureau du vérificateur général du Canada. »

**Le Comité observe que les recommandations formulées par les dirigeants inuits font état d'un désir de mesures concrètes d'application et de responsabilisation. Ces souhaits sont légitimes et devraient être dûment pris en considération.**

En réponse à des questions concernant les impacts potentiels sur les compétences provinciales ou territoriales, les représentants de Justice Canada ont déclaré :

Nous avons effectivement eu des discussions considérables avec les provinces et les territoires au cours des derniers mois et nous reconnaissons qu'ils ont tous indiqué leur engagement envers la déclaration et ses principes.

...La fédération canadienne permet et, en fait, favorise la diversité des approches à travers le pays. Cela a été reconnu dans le préambule de cette loi, qui reconnaît le rôle que les provinces et les territoires joueront, chacun dans sa propre juridiction, avec la capacité de prendre des mesures pour mettre en œuvre la déclaration.

La ministre Arlene Dunn, ministre des Affaires autochtones du gouvernement du Nouveau-Brunswick, a réaffirmé l'engagement de son gouvernement envers la réconciliation en déclarant :

Le Canada est sur la voie de la réconciliation avec ses Premières Nations, ses Inuits et ses Métis. Notre voyage a été longtemps retardé, mais nous avons commencé. Pendant 400 ans, les Premières Nations du Canada ont été victimes d'injustices et de brutalité. Je reconnais volontiers la douleur que cela a causé, mais nous ne pourrions pas réparer tous les torts du jour au lendemain.

Selon le *Rapport sur ce que nous avons appris* de Justice Canada, cinq réunions ont eu lieu avec des homologues fédéraux et provinciaux/territoriaux pour discuter du C-15.

Toutefois, comme la ministre Dunn l'a souligné : « le projet de loi C-15 stipule que la déclaration est confirmée comme source d'interprétation du droit canadien – non pas le droit fédéral, tel que créé par le Parlement du Canada, mais le droit canadien. Il s'agit d'un changement spécifique que le Nouveau-Brunswick souhaite voir avant que le C-15 ne reçoive la sanction royale. » La ministre a également souligné les efforts en cours pour s'engager dans une approche provinciale de la réconciliation.

Alors que le ministre Lametti a répondu à cette préoccupation en la qualifiant de « jeu politique » lors de sa comparution du 31 mai, des préoccupations similaires ont été soulevées dans une soumission de la province de l'Alberta :

L'Alberta a fait valoir, avant même la présentation du projet de loi C-15, que des modifications sont nécessaires pour clarifier [que] la législation ne s'applique qu'aux lois promulguées par le gouvernement fédéral et non aux lois provinciales, comme le suggère l'utilisation des expressions « droit canadien » à l'article 4 et « lois du Canada » à l'article 5 [...].

Le ministre Lametti a tenté de préciser que la compétence provinciale serait respectée en déclarant,

Nous avons agi selon les principes généraux de la façon dont le Canada met en œuvre les traités signés en droit international. La mise en œuvre de ce traité par le biais du plan d'action et de tout changement apporté s'appliquera aux lois du Canada, aux lois fédérales, puis les provinces devront mettre en œuvre dans les domaines relevant de leur compétence, comme l'a déjà fait la Colombie-Britannique.

Cette loi de mise en œuvre s'orientera vers la mise en œuvre de la loi en ce qui concerne les lois fédérales, et nous encouragerons ensuite les provinces et les territoires à faire de même dans les domaines de leur compétence.

Malgré la déclaration du ministre Lametti, dans une lettre conjointe du 31 mai 2021 qui lui est adressée les ministres de la Justice ont fait écho aux préoccupations exprimées dans une lettre similaire que les premiers ministres de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick ont envoyée au Premier ministre Trudeau. Cette lettre stipule ce qui suit :

L'automne dernier, nous avons tous exprimé nos préoccupations communes concernant la stratégie d'engagement expéditive et superficielle du Canada pour le projet de loi proposé concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : Projet de loi C-15 : Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (projet de loi C-15). Nos gouvernements respectifs ont travaillé en collaboration pour partager des préoccupations très réelles et pratiques sur le contenu du projet de loi. Beaucoup d'entre nous ont souligné des domaines spécifiques d'ambiguïté et de confusion dans le projet de loi et vous avez reçu des suggestions raisonnables et mesurées de notre part à tous pour améliorer sa clarté et répondre aux préoccupations.

La réponse du gouvernement fédéral a été décourageante et nous avons été profondément déçus lorsque le projet de loi C-15 a été déposé au début de décembre. Nos attentes raisonnables de vraies réponses à nos questions et de vraies solutions pour répondre à nos préoccupations n'ont pas été satisfaites.

La conviction que le projet de loi C-15 transcende, dans son application, le partage des compétences défini par la Constitution est également partagée par certains témoins autochtones. Le mémoire de Champagne et Aishihik indique : « nous sommes d'avis que le projet de loi C-15 s'applique au gouvernement du Yukon » et le chef Steve Smith l'a réitéré en demandant que le projet de loi C-15 soit modifié de manière à ce qu'il soit explicite que « les provinces et les territoires ne peuvent pas – et je répète, ne peuvent pas – se retirer. »

Shennin Metatawabin, PDG de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, a expliqué succinctement le débat en cours en disant :

Je pense que l'un des problèmes majeurs de cette situation est que le gouvernement fédéral a une responsabilité envers les communautés, par le biais de la *Loi sur les Indiens*, avec les relations et les traités, que les communautés autochtones attendent du gouvernement fédéral qu'il s'assure que tout se passe comme prévu. Mais le gouvernement fédéral a transféré toutes les terres aux provinces. Le gouvernement fédéral et les provinces doivent régler ce problème pour que la prospérité future puisse se déployer.

**Le Comité observe qu'il y a toujours des inquiétudes et de la confusion quant aux impacts potentiels de cette législation sur les domaines de compétence provinciale et territoriale tels que décrits dans la *Constitution*.**

---

*Une confusion persistante*

---

Outre la confusion persistante concernant les impacts potentiels sur les compétences provinciales et territoriales, la définition du CPLC fait l'objet d'un débat permanent.

Comme l'a déclaré le ministre Lametti :

Tout au long du processus parlementaire, on a beaucoup insisté sur le consentement libre, préalable et éclairé. Comme je l'ai toujours expliqué et le répéterai, le consentement libre, préalable et éclairé est un processus de participation significative qui implique les peuples autochtones dès le départ afin d'informer et même d'influencer les processus décisionnels du gouvernement. Bien que ce processus ne supprime ni ne remplace l'autorité gouvernementale en matière de prise de décisions, il informe sur la manière dont cette autorité devrait être exercée.

Adam Bond, conseiller juridique de l'Association des femmes autochtones du Canada, a expliqué que la question de savoir qui est le « décideur final » est « beaucoup plus compliquée que cela ». M. Bond a expliqué :

L'exigence ultime est que le gouvernement doit obtenir un consentement libre, préalable et éclairé avant de prendre toute décision qui aura des effets négatifs sur les peuples autochtones. Cependant, la réalité du système juridique canadien et du fédéralisme coopératif est que si le gouvernement décide de prendre une décision qui va à l'encontre de ce droit, il sera obligé de la justifier dans le cadre d'une procédure judiciaire, si elle est engagée. La question est de savoir quel est l'impact du projet de loi C-15 sur le test juridique de justification dans ces cas.

Le Dr Mauro Barelli, maître de conférences à l'Université de Londres, a ajouté : « le CPLC représente une norme juridique essentielle que les États doivent adopter pour se conformer à leurs obligations internationales envers les peuples autochtones ».

Alors que de nombreux représentants de l'industrie, comme M. Swampy et M. Buffalo, ont parlé de l'importance de clarifier le concept du consentement, M<sup>me</sup> Joseph a fourni des exemples concrets de son impact potentiel sur le développement des ressources et le climat d'investissement au Canada.

Au cours des deux dernières décennies, de grands progrès ont été accomplis pour développer des approches bien comprises, fondées sur des principes et flexibles en matière d'engagement de projets, qui permettent des solutions mutuellement bénéfiques pour les détenteurs de droits autochtones et les promoteurs industriels. Cependant, les expériences de nos entreprises travaillant dans le contexte juridique actuel suggèrent qu'il y a une confusion et un éventail d'attentes sur ce que signifie la Déclaration dans la pratique, y compris pour les lois existantes comme la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement. Les représentants du gouvernement, les titulaires de droits autochtones et les entreprises se débrouillent avec des directives peu claires. Par exemple, les instructions de consultation des fonctionnaires fédéraux, qui incluent désormais des exigences liées à la Déclaration, notamment les concepts de consentement et de consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause, semblent être complètement déconnectées des principes établis par les tribunaux. Pour un projet donné, le nombre de communautés autochtones que les entreprises membres de l'ACPP ont reçu l'ordre de consulter est passé de 5 ou 6 avec lesquelles elles avaient des relations de longue date à plus de 35. Beaucoup des nouvelles communautés identifiées n'ont aucun droit connu sur la zone du projet. Leur participation à la consultation sans connaissance des concepts de force de la revendication ou d'impact sur les droits laisse tout le monde dans l'incertitude quant au processus. Cela signifie également qu'il y a moins de ressources disponibles pour chaque communauté, ce qui peut conduire à des conflits entre les communautés détentrices de droits car les opportunités sont dispersées.

Cette préoccupation a été reprise dans une soumission écrite de l'Association minière du Canada :

L'AMC craint toutefois que des interprétations erronées de l'intention de la loi et des articles clés de la Déclaration (y compris le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause), combinées à un processus de planification d'action non défini, ne détournent l'attention des défis prioritaires et ne sapent les progrès récents. Alors que les attentes liées à ce projet de loi continuent de diverger, il en va de même pour le risque que le projet de loi C-15 n'offre pas une plus grande prévisibilité et certitude au fil du temps. Au contraire, il intensifiera les incertitudes existantes dans les processus de consultation réglementaire et entraînera des conséquences imprévues qui, à leur tour, mettront en péril la transparence, la cohérence et la rapidité des processus décisionnels et auront une incidence sur la viabilité des projets de ressources naturelles et les avantages qui en découlent pour

les personnes, les communautés et les entreprises autochtones.

Le concept du CPLC ne s'applique pas seulement au développement des ressources mais aussi aux changements de politiques législatives et administratives.

Dans le livre rouge de l'Institut Yellowhead publié en octobre 2019, une définition de haut niveau du consentement est donnée comme suit :

CONSENTEMENT - décision collective prise par les détenteurs de droits et obtenue par le biais des processus décisionnels coutumiers des communautés.

PRÉALABLE - le consentement est demandé suffisamment tôt avant toute autorisation ou tout début d'activité.

LIBREMENT DONNÉ - consentement donné volontairement et sans coercition, intimidation ou manipulation. Un processus autogéré par la communauté auprès de laquelle le consentement est recherché, sans contrainte, sans attentes ni délais imposés de l'extérieur.

EN CONNAISSANCE DE CAUSE - la nature de l'engagement et le type d'informations qui doivent être fournies avant de demander le consentement et également dans le cadre du processus de consentement continu.

Selon le grand chef Watchmaker, dans ses réponses complémentaires écrites,

Il est clair pour la Confederacy of Treaty Six First Nations que le Canada a échoué sur tous les fronts en ce qui concerne la définition des dispositions de la Déclaration relatives au consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause. Le gouvernement du Canada n'a satisfait à aucun des critères du consentement. Pas même une norme minimale. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a écrit de nombreuses lettres au Canada, au moins depuis 2005, pour lui demander de mettre en œuvre le droit au CPLC. Plus récemment, le Canada a écrit en avril 2021 pour respecter les droits issus de traités des Mi'kmaq et leur droit au CPLC. Par conséquent, je dis que vous ne pouvez pas considérer ce projet de loi comme la Déclaration. Le projet de loi ne répond pas aux normes minimales que la Déclaration a tenté d'atteindre, ni à la définition fournie par le Yellowhead Institute. Au lieu de cela, le Canada l'a dilué, a imposé des délais artificiels, n'a pas discuté avec les détenteurs de droits, a fabriqué un consentement avec des personnes morales, et nous a fourni peu d'informations. La plupart des informations dont nous disposons à ce jour proviennent de l'inscription sur la liste du Comité sénatorial sur ce projet de loi. Il s'agit clairement d'une violation de notre relation de traité.

**Ce Comité observe l'appel permanent à la clarté dans la définition du principe du consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause. Il observe également que le débat se poursuit pour savoir si le CPLC est un processus ou une condition préalable à l'approbation.**

La question de savoir si la jurisprudence canadienne est une autre question soulevée lors de l'examen du C-15. Le ministre Lametti a déclaré : « dans le projet de loi, on reconnaît quel'article 35, que les lois fédérales et provinciales canadiennes continuent d'exister et qu'elles continueront d'être le dernier mot dans un certain nombre de contextes différents », et les fonctionnaires du ministère de la Justice ont répété : « nous continuerons d'être guidés par la jurisprudence relative à l'article 35 ».

Cette affirmation a été réfutée par le témoignage de M<sup>me</sup> Turpel-Lafond, qui a déclaré : « L'idée que le projet de loi C-15 prenne d'une manière ou d'une autre la déclaration des Nations Unies et la soumette à une mauvaise décision prise il y a 30 ans ou quelque chose du genre est une erreur dans le fonctionnement du droit ». Elle a poursuivi en disant : « L'idée que ce projet de loi soumet d'une manière ou d'une autre un instrument international à une décision quelconque est une erreur. L'article 35 est là – il bouge et il est flexible. Nous l'avons vu dans la récente décision *Desautel*. »

Le chef Abram a estimé que l'interprétation du ministre Lametti était en violation directe des principes qui sous-tendent le principe juridique autochtone Two Row Wampum et a déclaré que « supposer que la jurisprudence canadienne a la priorité sur les relations de nation à nation relève encore une fois des doctrines de supériorité, et nous rejetons donc cette notion ».

### **Le Comité note que des témoignages contradictoires ont été reçus en réponse à la question de savoir si la jurisprudence canadienne continuerait à prévaloir.**

La rapidité avec laquelle ce projet de loi a traversé le processus législatif, conjuguée à des consultations limitées et à un délai d'étude comprimé, a conduit à ce que le Parlement néglige une question.

Dans son mémoire, Bradley Armstrong, professeur adjoint à la faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique, a soulevé des préoccupations potentielles concernant l'application du projet de loi C-15 dans le contexte de la décision rendue le 23 avril 2021 dans l'affaire *R. c. Desautel*. M. Armstrong explique :

la Cour suprême du Canada a adopté une « approche téléologique » de la définition de « peuples autochtones du Canada » à l'article 35 de la Constitution et a déterminé qu'elle s'étendait également aux peuples autochtones des États-Unis qui sont en mesure de prouver des revendications de droits ancestraux historiques sur des terres au Canada dont ils peuvent établir qu'elles faisaient partie de leurs territoires traditionnels. La Cour a décidé (à tort, à mon avis) que les termes de la Constitution canadienne « peuples autochtones du Canada » peuvent inclure les peuples autochtones américains.

Cette conclusion a des implications importantes pour le projet de loi C-15 et l'adoption de la Déclaration au Canada. La question est de savoir si l'intention du Parlement est d'accorder ces droits non seulement aux peuples autochtones



canadiens, mais aussi aux peuples autochtones qui résident aux États-Unis et qui peuvent faire des revendications sur des territoires traditionnels qui, historiquement, s'étendaient au-delà de la frontière canadienne...

L'article 26 ne reconnaît pas le critère d'occupation exclusive prévu par le droit canadien comme une condition de la preuve du titre et de la propriété autochtones. Mais l'article exige du gouvernement qu'il accorde une reconnaissance juridique aux terres, territoires et ressources que les groupes autochtones possèdent « en raison de leur propriété traditionnelle ou de toute autre occupation ou utilisation traditionnelle ». Il s'agit d'une définition beaucoup plus large du droit de propriété. Une question majeure : cette exigence s'applique-t-elle malgré les traités numérotés? Et malgré la propriété provinciale des terres publiques en vertu de ces traités?

Ces questions importantes n'ont pas été soulevées auprès du ministre compétent et toute demande de réponse substantielle avant l'adoption de ce projet de loi sera probablement qualifiée de manœuvre dilatoire.

**À ce titre, le Comité observe que l'importante question de l'interaction entre la décision *Desautel* et le projet de loi C-15 demeure sans réponse, bien qu'elle soit importante pour l'interprétation des dispositions de cette loi.**

---

*Date limite fabriquée de toutes pièces*

---

Les témoins et les mémoires à l'appui du projet de loi C-15 ont demandé à plusieurs reprises que le projet de loi soit « adopté rapidement » et que le Sénat l'adopte « sans délai ». Le chef national Bellegarde a exprimé son sentiment d'urgence en déclarant : « Je respecte le fait que tous les sénateurs prennent très au sérieux leur responsabilité d'examiner ce projet de loi. Cependant, vous ne pouvez pas perdre de vue la fenêtre parlementaire qui se referme. Nous ne devons pas perdre une autre occasion d'adopter une loi aussi cruciale. » Malgré le fait qu'il n'y ait pas d'élections prévues avant deux ans et compte tenu des préoccupations majeures soulevées à l'égard du processus de consultation et de la substance du projet de loi, **le comité**

**est déçu qu'on n'ait pas pu accorder plus d'attention à la résolution des questions qui lui ont été soumises.**

---

*Pressions pour l'abandon du privilège du Sénat en tant que chambre de réflexion*

---

Dans sa présentation à ce Comité, le chef national de l'APN, M. Bellegarde, a déclaré : « À

ce stade, l'APN ne cherche pas à obtenir de ce comité d'autres amendements au projet de loi. L'raison en est simple : Le temps joue contre nous. »

C'est ce qu'a déclaré le ministre Lametti :

Bien que je ne sois jamais complètement opposé aux amendements, il y a une dimension temporelle cette fois-ci. De plus, comme il s'agit d'un projet de loi qui a une incidence sur les peuples autochtones du Canada, il faut tenir compte de leur point de vue en ce qui concerne les amendements.

...Il se fait tard, et nous pensons qu'il s'agit d'un texte de loi important. Nous aimerions passer à la prochaine étape positive, qui consiste à élaborer le plan d'action en collaboration et en coopération avec les peuples autochtones du Canada.

Je pense donc qu'il est d'une importance capitale que nous adoptions ce texte de loi le plus rapidement possible. Donc, bien que je ne sois jamais fermé aux amendements en principe, je vous implore vraiment de peser les considérations que je viens de vous donner, tant en ce qui concerne le temps que l'élaboration conjointe d'amendements par les Autochtones.

Ce témoignage est contrasté par le témoignage du chef Monias concernant ses propositions d'amendements : « J'essaie de dire que c'est la bonne chose à faire. Si vous voulez faire les choses correctement, autant aller jusqu'au bout. Ne faites pas les choses à moitié. »

De même, le grand chef Watchmaker a déclaré :

Je crois que le Sénat doit également se pencher sur sa propre histoire concernant la difficulté d'amender un projet de loi après son adoption. Les sénateurs savent bien à quel point il est difficile d'amender une loi après coup, si l'on prend l'exemple du projet de loi S-3. Il a fallu trois prolongations pour que cela se produise.

Dans ses réponses complémentaires écrites, il a poursuivi en déclarant :

Je pense que le gouvernement qui dicte et dit au Sénat qu'il ne peut pas faire son travail est inadmissible. Nous considérons le Sénat comme la chambre du second examen objectif. Il est important de repenser toute la structure que le Canada a tenté d'imposer à tous les niveaux du processus parlementaire.

Si vous acceptez qu'aucun amendement ne soit pris en compte, vous renoncez à l'un des valeurs fondamentales de la fonction de sénateur. Vous êtes assis pour examiner de manière réfléchie et mesurée ce qui a été proposé par la Chambre des communes. C'est un renoncement à vos devoirs que d'accepter qu'aucun amendement ne puisse être apporté à un projet de loi. Nous attendons que les lois concernant le processus parlementaire soient respectées.

Dans notre présentation orale, nous avons fait référence au problème des modifications apportées après coup. Nous attirons l'attention sur l'affaire du S-3, qui a nécessité trois décisions de justice pour des prolongations avant que des modifications ne soient apportées. C'est une leçon qui montre à quel point il est difficile d'apporter des amendements après coup. En disant que ce projet de loi peut être modifié plus tard, le gouvernement admet qu'il comporte des défauts. L'approche prudente serait de déposer ce projet de loi et de s'engager dans un véritable processus qui fasse honneur à la Couronne.

Le Comité note que, bien que de grands efforts aient été déployés pour entendre un certain nombre de témoins et s'engager dans un débat équilibré et réfléchi, la pression du temps a entraîné une étude préalable comprimée et intensive du projet de loi qui n'a donné lieu à aucun amendement en raison de la perception que de tels amendements entraîneraient le retard ultime du C-15.

**Le Comité observe que les sénateurs ont le devoir constitutionnel et le privilège d'amender les projets de loi comme ils l'entendent et en réponse aux préoccupations sérieuses et légitimes soulevées par les témoignages et les soumissions ; il s'agit d'une fonction intégrale de la Chambre de la deuxième réflexion.**