



Canadian
Electricity
Association

Association
canadienne
de l'électricité

Association canadienne de l'électricité (ACE)

Mémoire présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

Projet de loi C-15, Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

Version finale

Personne-ressource à l'ACE :

Channa S. Perera
perera@electricity.ca
613-240-8741

Introduction

L'Association canadienne de l'électricité (« ACE ») est heureuse d'avoir la possibilité de formuler ses commentaires sur le projet de loi C-15, *Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (« **projet de loi C-15** » ou « **projet de loi** »).

Fondée en 1891, l'ACE représente un large éventail d'entreprises qui assurent la production, le transport, la distribution et la commercialisation d'électricité destinée à ses clients industriels, commerciaux et résidentiels partout au pays.

Le secteur canadien de l'électricité est déterminé à établir des relations solides et mutuellement bénéfiques avec les peuples autochtones. Depuis plusieurs décennies, des membres de l'ACE ont mis en place une série d'initiatives témoignant de façon proactive leur détermination à faire de la réconciliation une réalité. Ainsi, ils ont mené des consultations préliminaires constructives auprès des Autochtones, établi des coentreprises avec eux et leur ont donné accès à diverses possibilités sur le plan de l'emploi, des études et de la formation. Bon nombre de ces activités sont énumérées dans le recueil des [initiatives des membres de l'ACE reposant sur la collaboration avec les communautés autochtones](#).

C'est avec un sens aigu des responsabilités que l'ACE appuie les efforts déployés par le gouvernement du Canada pour faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones, notamment en respectant l'esprit et l'intention de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (« DNUDPA »), conformément au projet de loi C-15. Le secteur de l'électricité adhère aux principes fondamentaux énoncés dans cette déclaration. Toutefois, en raison de la complexité de cette question, nous estimons qu'il est tout aussi important de définir clairement l'intention, la portée et le processus de la mise en œuvre de la DNUDPA et de les énoncer dans la loi régissant cette mise en œuvre.

Les observations formulées par l'honorable David Lametti, ministre de la Justice, à la Chambre des communes pendant la deuxième lecture du projet de loi C-15 ([Hansard, vol. 150, n° 060, le mercredi 17 février 2021](#)) et le document d'information publié par le gouvernement ([Projet de loi C-15 – Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#)) donnent des précisions utiles sur l'intention véritable du gouvernement du Canada et les effets escomptés du projet de loi C-15. Les parlementaires devraient envisager d'intégrer à la législation cette information utile.

Questions clés et amendements proposés

1. La législation devrait reconnaître le racisme systémique

Le projet de loi reconnaît la discrimination, les préjugés et les stéréotypes auxquels font face les peuples autochtones, mais l'expression racisme systémique y brille manifestement par son absence. D'après l'ACE, la législation destinée à mettre en œuvre les principes de la DNUDPA devrait reconnaître cet enjeu. À cette fin, l'ACE recommande de modifier comme suit la disposition ci-après, figurant dans le préambule :

*que la mise en œuvre de la Déclaration doit comporter notamment des mesures concrètes visant à lutter contre les injustices, à combattre les préjugés et à éliminer toute forme de violence, ~~et de discrimination~~ **et de racisme**, notamment la discrimination **et le racisme** systémiques, auxquels se heurtent les peuples autochtones [...];*

De plus, le législateur pourrait modifier comme suit le sous-alinéa 6(2)a)i) :

*i) à lutter contre les injustices, à combattre les préjugés et à éliminer toute forme de violence, ~~et de discrimination~~ **et de racisme**, notamment la discrimination **et le racisme** systémiques, auxquels se heurtent les peuples autochtones [...];*

2. La législation devrait donner des précisions sur l'incidence immédiate du projet de loi

L'ambiguïté dans ce projet de loi constitue une source de préoccupation importante. Selon l'alinéa 4a), le projet de loi C-15 a pour objet de confirmer l'application de la DNUDPA en droit canadien. Le paragraphe 2(3) énonce que cette « loi n'a pas pour effet de retarder l'application de la Déclaration en droit canadien ». Les dispositions précédentes sont énoncées en parallèle avec l'alinéa 4b), selon lequel le projet de loi a pour objet « d'encadrer la mise en œuvre de la Déclaration par le gouvernement du Canada », et les articles 5 et 6, qui établissent le processus pour la mise en œuvre de la DNUDPA. Selon le sens habituel de ces dispositions, les effets du projet de loi C-15 semblent être à la fois immédiats et graduels à l'égard de l'application et de la mise en œuvre de la DNUDPA en droit canadien.

Le champ d'application de la DNUDPA recoupe celui d'un éventail de lois fédérales et de principes établis en common law fédérale. En l'absence de précisions, il est possible que le projet de loi sème la confusion quant à son incidence immédiate sur des lois fédérales en vigueur ainsi que sur la common law et les processus prévus en application de ces lois.

En particulier, le libellé du projet de loi C-15 laisse en suspens des questions concernant a) les effets immédiats du projet de loi sur des lois fédérales en vigueur et les pouvoirs décisionnels

conférés en application de ces lois; **b)** l'incidence éventuelle du projet de loi sur l'obligation incombant au Canada de consulter les peuples autochtones, comme l'a établi la jurisprudence en ce qui a trait à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et, le cas échéant, la forme que prendrait cette consultation; **c)** l'application du concept de consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (« **CPLCC** ») en droit canadien.

a) *Effet du projet de loi sur le pouvoir décisionnel et les lois fédérales en vigueur*

La mise en œuvre de la DNUDPA et l'adoption du principe du CPLCC doivent préserver clairement la compétence et la responsabilité juridiques à l'égard de la prise des décisions finales. Il doit être clair que l'adoption du projet de loi ne porte pas atteinte au pouvoir décisionnel conféré en vertu de lois fédérales. À cet égard, l'application immédiate de la DNUDPA, confirmée par l'intermédiaire du projet de loi C-15, devrait être limitée expressément à son application en common law canadienne.

Ce qui précède est particulièrement important pour l'ACE en ce qui concerne la législation environnementale fédérale qui a récemment été adoptée ou modifiée, entre autres la *Loi sur l'évaluation d'impact* et la *Loi sur les pêches*. Le gouvernement a déclaré que le projet de loi C-15 n'entraînerait aucune modification immédiate à la législation comme la *Loi sur les pêches*¹, mais le libellé du projet de loi ne l'indique pas clairement.

Pour lever l'incertitude soulignée ci-dessus, le législateur pourrait modifier comme suit le paragraphe 2(3) :

2 (3) La présente loi n'a pas pour effet de retarder ~~l'application de le recours à la~~ Déclaration comme source pour l'interprétation du ~~en-droit fédéral canadien~~.

En outre, dans la section Définitions et interprétation, le législateur pourrait ajouter une disposition semblable à celle proposée ci-dessous afin de préciser l'effet du projet de loi sur les processus décisionnels :

Définitions et interprétation

Effet sur les lois fédérales

a) La présente loi n'a pas pour objet de modifier ou de changer le pouvoir décisionnel du gouvernement du Canada ou de ministères, organismes ou tribunaux fédéraux auxquels des pouvoirs sont délégués en vertu de lois fédérales du Canada et elle ne doit pas être interprétée ainsi.

¹ Par exemple, voir [Document d'information : Projet de loi C-15 – Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#). Quelles sont les incidences sur la pêche au Canada?

b) Toute modification ou tout changement aux lois fédérales du Canada requis pour assurer leur compatibilité avec la Déclaration doit être apporté par le Parlement conformément au processus mentionné à l'article 5.

b) Reconnaissance de l'ensemble des lois se rapportant aux droits des peuples autochtones du Canada

La loi de mise en œuvre de la DNUDPA devrait être compatible avec la reconnaissance et la protection des droits ancestraux et issus de traités, notamment ceux consacrés dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. En particulier, la jurisprudence découlant de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* consacre les droits ancestraux et issus de traités dans le cadre constitutionnel et législatif global du Canada. Ainsi, elle délimite les droits et obligations et définit les concepts clés de façon rigoureuse. Cette législation et les actions connexes devraient donc confirmer cet ensemble de lois qui constitue un élément fondamental pour la réconciliation, et non le réécrire ni le supprimer.

Pour reconnaître l'ensemble de lois en vigueur et la place qu'elles occupent dans la mise en œuvre de la DNUDPA, le législateur pourrait intégrer la disposition suivante dans le projet de loi en remplacement de la disposition de déclaration d'objet :

Objet

La présente loi a pour objet de créer un processus pour que le gouvernement du Canada, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones du Canada et d'autres personnes ou groupes, mette en œuvre les objectifs des lois fédérales du Canada et veille à ce que ces lois soient compatibles avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, selon l'interprétation donnée dans le contexte de la Loi constitutionnelle de 1982, y compris l'article 35, et la jurisprudence connexe.

c) Interprétation du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC)

Le secteur de l'électricité reconnaît la nécessité de consulter les peuples autochtones au sujet des décisions ou des activités susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice des droits ancestraux ou issus de traités établis par la jurisprudence et la pratique découlant de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

La législation doit garantir que le CPLCC est obtenu en vertu du cadre législatif établi. Ce cadre comprend, par exemple, le concept du spectre de la consultation et l'atteinte d'un équilibre entre les intérêts. Il reconnaît que le consentement est demandé de bonne foi et repose sur une consultation sérieuse, et qu'il n'est pas toujours possible de l'obtenir en dépit d'efforts déployés de bonne foi.

L'ACE se réjouit des précisions données par l'honorable David Lamette, ministre de la Justice, au cours de la deuxième lecture du projet de loi C-15. Comme en témoigne le Hansard, le ministre a déclaré :

Déoulant du droit à l'autodétermination, le « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause », tel qu'il apparaît dans divers articles de la Déclaration, parle particulièrement de l'importance de la participation significative des peuples autochtones, par le biais de leurs propres mécanismes, aux décisions et au processus qui les concernent, ainsi que leurs droits et leur communauté.

[...]

Il ne s'agit pas d'un droit de veto sur le processus décisionnel du gouvernement. Après tout, les droits de la personne et les obligations et devoirs qui en découlent, notamment ceux prévus à la Déclaration, ne sont pas absolus.

[...]

Ce projet de loi, s'il est adopté, ne modifiera pas l'obligation actuelle du Canada de consulter les peuples autochtones ni les autres exigences de consultation et de participation prévues par d'autres lois comme la nouvelle Loi sur l'évaluation d'impact.

*L'honorable David Lametti, ministre de la Justice
Hansard, vol. 150, n° 060, le mercredi 17 février 2021*

Les observations formulées par le ministre fournissent un contexte important. Compte tenu des nombreuses interprétations différentes données par des juristes, il importe que les parlementaires envisagent d'ajouter une disposition interprétative pour refléter l'intention déclarée du gouvernement sur cette question.

L'ACE proposerait la disposition interprétative suivante, qui prend en compte l'opinion du ministre ainsi que celle exprimée par la Cour suprême et les cours fédérales en ce qui a trait au rôle du consentement dans le cadre de l'obligation de consulter établie².

Interprétation

Consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause

Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause constitue dans la Déclaration un processus destiné à assurer une participation véritable des peuples autochtones, par l'intermédiaire de leurs propres mécanismes, aux décisions qui les

² Par exemple, voir *Chippewas of the Thames First Nation c. Enbridge Pipelines inc.*, 2017 CSC 41, par. 59.

concernent eux-mêmes ou leurs droits, et ce consentement doit être obtenu conformément à l'obligation incombant au gouvernement du Canada de consulter les peuples autochtones selon l'interprétation donnée dans le contexte de la Loi constitutionnelle de 1982, y compris l'article 35, et de la jurisprudence connexe.

3. Obligations établies dans l'article 5

L'article 5 du projet de loi oblige le gouvernement du Canada à « prend[re] toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la Déclaration » [c'est nous qui soulignons]. Ce type de disposition est extrêmement rare dans les lois canadiennes. Les limites des obligations ainsi établies ne sont pas bien comprises³.

La question de savoir si le Canada en fait assez à tout moment afin que ses lois soient compatibles avec la Déclaration est sujette à une interprétation subjective. De même, la question de la compatibilité des lois fédérales avec la Déclaration est également susceptible de faire l'objet d'un débat. L'ACE recommande de modifier comme suit l'article 5 :

*5 Le gouvernement du Canada, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones, ~~prend toutes~~ **détermine et priorise** les mesures ~~nécessaires~~ **raisonnables** pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la Déclaration.*

4. Consultation des autres gouvernements et administrations publiques et des groupes non autochtones

Les articles 5 et 6 du projet de loi établissent les exigences imposées au gouvernement de veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la DNUDPA ainsi que d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'action en collaboration avec les peuples autochtones. Selon toute vraisemblance, ces processus ont une incidence également sur les intérêts des gouvernements provinciaux et territoriaux, des autres administrations publiques ainsi que des peuples et organisations non autochtones. À cette fin, le législateur pourrait ajouter au projet de loi la disposition suivante :

7 En plus des peuples autochtones, le gouvernement du Canada consultera les gouvernements provinciaux et territoriaux, les autres administrations publiques ainsi que les peuples et organisations non autochtones, s'il y a lieu, concernant les processus établis dans les articles 5 et 6 de la présente loi.

5. Institutions représentatives

La concrétisation de la réconciliation repose sur la collaboration avec des institutions dotées de ressources suffisantes et habilitées par les peuples autochtones à représenter leurs intérêts.

Dans le contexte des projets d'infrastructure, il faut indiquer clairement les personnes que le

³ Par exemple, voir Dwight Newman, [Mémoire au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes](#).

promoteur et l'État solliciteront et reconnaîtront à titre de titulaires de droits ainsi que les représentants de ces titulaires. Le promoteur et l'État ont envers ceux-ci une obligation de consultation, et d'adaptation et ils doivent obtenir leur CPLCC. Cette information sera essentielle pour assurer une mise en œuvre efficace de la DNUDPA.

Conclusion

L'ACE est heureuse d'avoir eu la possibilité de proposer des amendements au projet de loi C-15. Nous sommes impatients de participer à cet important processus de consultation.