



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE PÊCHE ISSUS DE TRAITÉS DES MI'KMAQ ET DES MALÉCITES VISANT À ASSURER UNE SUBSISTANCE CONVENABLE

Rapport du Comité permanent des pêches et des océans

Ken McDonald, président

**MAI 2021
43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION**

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

**MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE PÊCHE ISSUS
DE TRAITÉS DES MI'KMAQ ET DES MALÉCITES
VISANT À ASSURER UNE SUBSISTANCE
CONVENABLE**

**Rapport du Comité permanent
des pêches et des océans**

**Le président
Ken McDonald**

MAI 2021

43^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENT

Ken McDonald

VICE-PRÉSIDENTS

Richard Bragdon

Marilène Gill

MEMBRES

Mel Arnold

Jaime Battiste

Terry Beech

Blaine Calkins

Serge Cormier

Ken Hardie

Gord Johns

Dan Mazier

Robert J. Morrissey

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Taylor Bachrach

Maxime Blanchette-Joncas

Bob Bratina

Chris d'Entremont

Hon. Kirsty Duncan

Greg Fergus

Pat Finnigan

Peter Fonseca

Gudie Hutchings

Mike Kelloway

Elizabeth May

Hon. Rob Moore

Hon. Ginette Petipas Taylor

Brenda Shanahan

Tony Van Bynen

John Williamson

Lenore Zann

Bob Zimmer

GREFFIÈRES DU COMITÉ

Tina Miller

Nancy Vohl

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires

Michael Chalupovitsch, analyste

Daniele Lafrance, analyste

Thai Nguyen, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié la mise en œuvre des droits de pêche issus de traités des Micmacs visant à assurer une subsistance convenable et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	1
MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE PÊCHE ISSUS DE TRAITÉS DES MI'KMAQ ET DES MALÉCITES VISANT À ASSURER UNE SUBSISTANCE CONVENABLE	11
Introduction.....	11
Contexte	13
Les traités de paix et d'amitié de 1760 et 1761	13
Les affaires <i>Marshall</i>	14
<i>Marshall I</i>	15
<i>Marshall II</i>	17
Le rapport précédent du Comité	18
La mise en œuvre des arrêts <i>Marshall</i>	19
La participation historique des Mi'kmaq aux pêches.....	19
Les mesures prises par Pêches et Océans Canada à la suite des arrêts <i>Marshall</i>	20
L'Initiative de l'après- <i>Marshall</i> et l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique.....	20
Les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits	22
La difficulté de définir le concept de subsistance convenable.....	24
Le droit à une subsistance convenable issu de traités et la gouvernance des pêches	26
L'autorité en matière de gestion des pêches	26
La cogestion comme solution possible	29
La contiguïté comme critère d'accès.....	30
La conservation de la ressource halieutique et l'application des règlements sur les pêches	31
La conservation du homard.....	32
Les mesures de conservation réglementées par Pêches et Océans Canada.....	32

<i>Netukulimk</i> et les pratiques mi'kmaq fondées sur la conservation	35
La conservation, motif justifiant la restriction des droits issus de traités	39
La surveillance des activités de pêche et l'application de la réglementation sur les pêches.....	41
Les activités de surveillance et d'application de la réglementation de Pêches et Océans Canada.....	42
Les activités de surveillance et d'application de la réglementation menées par les Premières Nations	44
Des occasions de collaborer à la surveillance et à l'application de la réglementation	44
Favoriser la communication et la sensibilisation à l'égard des traités.....	46
Les besoins en communication	46
La sensibilisation à l'égard des traités et la lutte contre le racisme systémique	49
Conclusion	52
ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS.....	55
ANNEXE B LISTE DES MÉMOIRES	59
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	61
OPINION DISSIDENTE DU PARTI CONSERVATEUR DU CANADA	63
OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS.....	75

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada reconnaisse le droit des Mi'kmaq et des Malécites à une pêche de subsistance convenable comme fondement des relations de nation à nation entre le gouvernement du Canada et les nations mi'kmaq et malécites. 25

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec les communautés mi'kmaq et malécites pour les aider à définir ce qui constitue une pêche de subsistance convenable d'une manière qui respecte l'importance culturelle de cette pêche et répond aux besoins des Mi'kmaq et des Malécites, tout en respectant la Constitution et les lois du Canada. 25

Recommandation 3

Que la mise en œuvre d'une pêche de subsistance convenable tienne compte de la façon dont la participation des Mi'kmaq et des Malécites à diverses pêches au homard a évolué depuis les arrêts *Marshall*. 25

Recommandation 4

Que le gouvernement fédéral entreprenne des discussions avec tous les représentants mi'kmaq et malécites concernés afin d'aider à déterminer qui possède des droits issus de traités confirmés par les arrêts *Marshall*. 25

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada travaille avec les nations mi'kmaq et malécites afin d'aider à s'assurer que toute entente concernant la mise en œuvre d'une pêche de subsistance convenable bénéficie directement aux membres des communautés visées, que ce soit sous la forme de la création d'emplois ou d'autres débouchés économiques, et que le produit des prises soit communiqué de façon transparente aux membres des communautés. 25

Recommandation 6

Que le gouvernement fédéral donne à ses négociateurs un mandat clair et souple en vue des négociations avec les représentants autochtones. 25

Recommandation 7

Que le gouvernement fédéral entreprenne un examen complet des investissements, du matériel et des mesures qu'il aura consacrés aux communautés mi'kmaq et malécites afin d'assurer le respect des droits de pêche issus de traités qui ont été confirmés par les arrêts *Marshall*, de manière à évaluer l'efficacité de ses efforts dans la poursuite des objectifs fixés. Que les résultats de cet examen soient rendus publics. 26

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que le droit des Mi'kmaq et Malécites de pêcher, de faire le commerce du produit de la pêche et de cogérer des pêches de subsistance convenable, un droit issu de traités, est le fondement d'une relation de nation à nation entre le gouvernement du Canada et les nations mi'kmaq et malécites. 26

Recommandation 9

Que Pêches et Océans Canada fasse connaître clairement ses objectifs stratégiques, les démarches à suivre et les échéanciers concernant le processus de mise en œuvre du droit de pêcher aux fins de subsistance convenable, un droit issu de traités. 26

Recommandation 10

Que les pêches commerciales des Autochtones et des non-Autochtones soient assujetties à un seul ensemble de règles et de règlements fondés sur la conservation et la sécurité, lesquels doivent s'appliquer à tous les participants à une pêche en particulier. 28

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que les Mi'kmaq et les Malécites ont le droit de gérer et d'exploiter des ressources aux fins de leur développement économique, en s'appuyant sur leurs institutions de gouvernance traditionnelle, leurs Aînés et leurs leaders, et en déterminant le mode de propriété et d'accès ainsi que le mode et le rythme du développement économique qui découlera de l'accès aux ressources et de l'exploitation des ressources dans leurs territoires ancestraux traditionnels, dans le respect de la Constitution et des lois du Canada..... 28

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que les Mi'kmaq et les Malécites ont un intérêt non seulement dans les pêches, mais aussi dans la gestion des pêches, et qu'ils veulent à cet égard être considérés comme des nations et non comme de simples intervenants. 28

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada envisage d'autres modèles de gouvernance qui soient compatibles avec les traités et les lois canadiennes prévoyant le partage de l'autorité et des pouvoirs de décision avec les nations mi'kmaq et malécites..... 29

Recommandation 14

Que, dans le cadre du transfert de nouveaux permis de pêche communautaire commerciale aux Premières Nations, le gouvernement fédéral tienne compte du principe de la contiguïté. 31

Recommandation 15

Que le Secteur des sciences de Pêches et Océans Canada mène une évaluation approfondie des stocks de homard de l'Atlantique et du Québec et qu'il détermine les impacts environnementaux et écologiques de toutes les activités de pêche qui ont lieu en dehors des saisons de pêche actuellement établies..... 34

Recommandation 16

Que, dans le cadre de la mise en œuvre et de la réglementation des saisons de pêche, Pêches et Océans Canada fonde ses décisions sur les meilleures données scientifiques disponibles relatives à la santé et à la conservation des stocks, notamment en ce qui concerne la température de l'eau, les saisons de mue et de reproduction, la dureté des carapaces et d'autres facteurs..... 34

Recommandation 17

Que les pêches soient gérées par Pêches et Océans Canada, sous la direction de la ministre des Pêches et des Océans, et que l'objectif prépondérant à long terme soit la conservation de la ressource halieutique commune du Canada. 35

Recommandation 18

Que Pêches et Océans Canada reconnaisse les données scientifiques historiques qui soutiennent la pratique de la pêche au homard à différentes périodes de l'année et à différents endroits, et qui démontrent que, au cours du cycle de reproduction du homard, qui va de l'insémination à l'extrusion des œufs, puis à la libération des œufs, la pêche devrait être interdite à tous les pêcheurs autochtones et non autochtones. 35

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada fournisse les ressources nécessaires à la mise en œuvre du droit de pêcher aux fins de subsistance convenable, y compris les fonds requis pour élaborer, appliquer et adopter des pratiques exemplaires favorisant la transparence et la reddition de comptes au sein des communautés mi'kmaq et malécites. 38

Recommandation 20

Que Pêches et Océans Canada tienne compte des principes *netukulimk* et du savoir mi'kmaq et malécite dans l'établissement des limites au droit individuel de pêcher à des fins de subsistance convenable et d'améliorer l'intendance des ressources..... 39

Recommandation 21

Que Pêches et Océans Canada favorise une plus grande collaboration entre les pêcheurs mi'kmaq, les pêcheurs malécites et les pêcheurs commerciaux au sujet des questions de conservation. 39

Recommandation 22

Que Pêches et Océans Canada mette en œuvre des protocoles conjoints de collecte de données, qu'il mène des évaluations des données scientifiques et qu'il examine les questions de conservation touchant l'ensemble des pêches afin d'assurer l'avenir des communautés côtières. 39

Recommandation 23

Que la ministre des Pêches et des Océans suive l'avis exprimé par la Cour suprême dans les arrêts *Marshall* : « L'objectif prépondérant en matière de réglementation est la conservation de la ressource, et cette responsabilité incombe carrément au ministre responsable et non aux personnes autochtones et non autochtones qui exploitent la ressource. » Dans toute entente avec les Premières Nations, seule la ministre peut agir comme autorité réglementaire, conformément à l'avis de la Cour suprême. 41

Recommandation 24

Que Pêches et Océans Canada reconnaisse que les droits issus de traités visant une subsistance convenable ne peuvent être réglementés que si la conservation de la ressource ou des objectifs publics impérieux et réels l'exigent. 41

Recommandation 25

Que Pêches et Océans Canada établisse un véritable processus de consultation afin de s'assurer que l'objectif de conservation, sur lequel doit reposer toute restriction des droits issus de traités, est bien compris par les communautés mi'kmaq et malécites concernées, et que les restrictions ne soient pas plus strictes que nécessaire. 41

Recommandation 26

Que, compte tenu des témoignages alarmants entendus, Pêches et Océans Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, mi'kmaq et malécites, élabore un plan afin de faire enquête sur les ventes illégales et non déclarées de homard, dans toutes les pêches, d'appliquer la réglementation à cet égard et d'éliminer les cas du genre. 43

Recommandation 27

Que, compte tenu du témoignage de la ministre des Pêches et des Océans concernant le racisme systémique et de l'importance d'une application efficace de la réglementation pour la conservation, Pêches et Océans Canada exécute avec rigueur, impartialité et uniformité la réglementation sur les pêches..... 43

Recommandation 28

Que Pêches et Océans Canada reçoive les ressources nécessaires pour remplir son obligation de conserver la ressource. Pour s'acquitter de cette tâche, le Ministère doit disposer d'un nombre suffisant d'agents d'application de la réglementation, et ces agents doivent disposer d'un mandat clair et de l'équipement requis pour faire leur travail de façon sécuritaire et efficace..... 43

Recommandation 29

Que, dans un souci de sécurité et de conservation, Pêches et Océans Canada travaille avec les Mi'kmaq et les Malécites afin de renforcer la capacité nécessaire pour appliquer la réglementation et gérer les pêches avec le soutien d'organisations mi'kmaq et malécites, ce qui comprend la surveillance, la formation, la science et la recherche, la concrétisation des valeurs mi'kmaq propices à la conservation, tels les principes *netukulimk*, ainsi que la capacité administrative d'assurer la transparence de la gestion des pêches au sein des communautés mi'kmaq et malécites. 45

Recommandation 30

Que Pêches et Océans Canada examine la viabilité de modèles d’application différents, comme des partenariats axés sur des régimes d’application sous direction autochtone, à l’instar des Rangers mi’kmaq de Listuguj ou du Programme des gardiens autochtones, et que le Ministère reçoive les fonds nécessaires pour recruter du personnel autochtone qualifié et pour travailler directement avec des communautés et des leaders autochtones de la Nouvelle-Écosse et de différentes régions du Canada..... 45

Recommandation 31

Que, en collaborant avec les Mi’kmaq et les Malécites, le gouvernement du Canada (Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Pêches et Océans Canada) établisse des mécanismes réglementaires afin d’accroître la transparence entourant la pêche au homard dans la communauté..... 45

Recommandation 32

Que le gouvernement du Canada cherche des moyens de faciliter les contacts réguliers entre les pêcheurs commerciaux et les Autochtones pratiquant une pêche de subsistance convenable afin d’aider à maintenir un dialogue constructif, une communication ouverte et des liens mutuels favorisant la transparence. À cette fin, le gouvernement devrait établir des pratiques exemplaires en s’appuyant sur des modèles – comme celui des Fraser River Peacemakers – qui permettent à des pêcheurs autochtones et à d’autres acteurs de l’industrie d’unir leurs efforts. 48

Recommandation 33

Qu’il y ait une plus grande communication constructive entre les pêcheurs commerciaux, les Mi’kmaq et les Malécites en ce qui concerne le produit des pêches et le nombre de personnes participant à la pêche de subsistance convenable. 48

Recommandation 34

Que Pêches et Océans Canada reconnaisse que les connaissances et les intérêts des pêcheurs commerciaux sont un élément important des discussions déterminantes pour l’avenir des pêches côtières, et que l’attribution de ressources suffisantes aux tables de gestion locales est essentielle pour que toutes les voix puissent contribuer à la communication et au dialogue. 48

Recommandation 35

Que, lorsqu’il prend des mesures ou des décisions en vue de faire appliquer les droits de pêche des Autochtones issus de traités, le gouvernement fédéral fasse connaître publiquement les mesures et les décisions en question, ainsi que la raison pour laquelle il juge qu’elles favoriseront une meilleure compréhension et la réconciliation entre les pêcheurs et les communautés autochtones et non autochtones. 48

Recommandation 36

Que le gouvernement du Canada accroisse la sensibilisation offerte aux représentants gouvernementaux et au grand public concernant l’existence et la nature des droits issus de traités et les relations qui découlent des traités. 51

Recommandation 37

Que Pêches et Océans Canada travaille avec les pêcheurs commerciaux et les organisations qui les représentent afin de favoriser une meilleure compréhension de ce que signifient les traités. 51

Recommandation 38

Que Pêches et Océans Canada favorise la tenue de discussions sur l’application des droits issus de traités, la sensibilisation contre le racisme, la gestion de la ressource et les données scientifiques. Les discussions devraient se tenir sur les quais et dans les comités consultatifs sur les pêches, et aider à rebâtir la confiance. 52

Recommandation 39

Que la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne agisse contre le racisme systémique au sein du Ministère en menant une réforme nationale du Secteur de la conservation et de la protection de Pêches et Océans Canada; cet exercice, qui permettrait d’aborder le problème du racisme systémique dans la réglementation et les politiques opérationnelles du Ministère, aiderait à garantir le respect des droits de pêcher et de vendre du poisson, qui sont issus de traités. 52

Recommandation 40

Que Pêches et Océans Canada considère comme prioritaire l’élaboration de protocoles conjoints entre les Premières Nations et le Ministère; ces protocoles permettraient d’établir à l’avance des procédures pour réagir aux éventuelles crises touchant la sécurité publique et la sécurité des Premières Nations..... 52



MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE PÊCHE ISSUS DE TRAITÉS DES MI'KMAQ ET DES MALÉCITES VISANT À ASSURER UNE SUBSISTANCE CONVENABLE

INTRODUCTION

Le 17 septembre 2020, à l'occasion du 21^e anniversaire de la décision rendue par la Cour suprême en 1999 dans l'affaire *Marshall*¹, les membres de la Première Nation Sipekne'katik se sont réunis à Saulnierville (Nouvelle-Écosse) afin de lancer la première pêche au homard autoréglementée des Mi'kmaq visant une subsistance convenable. Le lancement de cette pêche dans le secteur de la baie Sainte-Marie a rouvert les discussions concernant la mise en œuvre des traités, la sensibilisation à l'égard des traités, le rôle que les pêcheurs commerciaux des Maritimes et du Québec jouent dans ce processus, de même que la conservation de la ressource halieutique et l'application de la réglementation sur les pêches par le gouvernement fédéral.

En date du 23 novembre 2020, sept Premières Nations avaient commencé à pratiquer une pêche autoréglementée de subsistance convenable, et sept autres avaient entrepris de consulter leurs membres à propos du lancement d'une pêche de subsistance convenable, conformément aux droits issus de traités reconnus et confirmés par l'article 35 de *la Loi constitutionnelle de 1982* et confirmés de nouveau par la Cour suprême dans les arrêts *Marshall*. Ces communautés, et les autres qui sont visées par les arrêts *Marshall*, sont indiquées dans la figure 1.

1 [*R. c. Marshall*](#), [1999] 3 RCS 533.



Figure 1 — Carte des communautés visées par les arrêts *Marshall*



Cette carte n'est pas un document juridique et les limites des territoires autochtones traditionnels sont incluses à titre indicatif seulement. Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la Bibliothèque du Parlement aucune prise de position quant au statut juridique, ni quant au tracé des limites de territoire traditionnel.

Source : Carte produite par la Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 2020, à l'aide de données obtenues de Ressources naturelles Canada (RNCan), « Entités administratives », [Limites administratives au Canada - Série CanVec](#), 2019; RNCan, « Entités hydrographiques », [Lacs, rivières et glaciers au Canada - Série CanVec](#), 2019; Native Land Digital, [Native Land](#), consulté le 9 novembre 2020;

Affaires autochtones et du Nord Canada, *Localisation des Premières Nations*, 2016. Données sur les pêches autoréglementées compilées par la Bibliothèque du Parlement, 23 novembre 2020. Le logiciel suivant a été utilisé : Esri, ArcGIS Pro, version 2.5.0. Contient de l'information visée par la [Licence du gouvernement ouvert – Canada](#).

Le lancement planifié d'une pêche autoréglementée de subsistance convenable a donné lieu à des gestes de violence au quai de Saulnierville. Le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes (le Comité) condamne vivement ces gestes. En réponse aux tensions observées, le Comité a adopté la motion suivante :

Que le Comité entreprenne une étude pour examiner l'application du droit des Mi'kmaq, protégé par la Constitution, de pêcher pour assurer une subsistance convenable, afin d'évaluer le processus actuel des ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits, de trouver de meilleurs moyens de mobiliser les parties intéressées afin d'améliorer la communication, de réduire les tensions et d'accorder la priorité à la conservation, de cerner les questions devant être abordées et de recommander une marche à suivre².

Entre le 21 octobre et le 2 décembre 2020, le Comité a tenu dix séances publiques au cours desquelles il a entendu les témoignages de représentants d'organisations des Premières Nations et d'associations de pêcheurs commerciaux des Maritimes et du Québec, de même que des scientifiques du domaine des pêches, des universitaires et des agents des pêches à la retraite.

Le Comité a aussi reçu la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, l'honorable Bernadette Jordan, qui était accompagnée de représentants du ministère fédéral des Pêches et des Océans (MPO). Les membres du Comité remercient chaleureusement tous les témoins qui ont participé à l'étude. Le Comité est heureux de présenter ci-dessous les résultats de son étude, de même que des recommandations fondées sur les témoignages fournis.

CONTEXTE

Les traités de paix et d'amitié de 1760 et 1761

Les traités de paix et d'amitié de 1760 et de 1761 ont été conclus entre des communautés des Premières Nations et la Couronne britannique. Les parties signataires étaient, d'une part, une délégation représentant la Couronne britannique et, d'autre

2 Chambre des communes, Comité permanent des pêches et des océans, *Procès-verbal*, 19 octobre 2020.



part, des représentants des Mi'kmaq, des Wolastoqiyik (Malécites) et des Passamaquoddy³. Ces Premières Nations sont établies au Nouveau-Brunswick, à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Québec.

Les traités de paix et d'amitié de 1760 et de 1761 ont accordé aux Premières Nations signataires le droit de chasser et de pêcher toute l'année dans les limites de leur territoire⁴. Ils ont aussi garanti aux signataires le droit de faire le commerce du produit de la chasse, de la pêche et de la cueillette afin de se procurer les « choses nécessaires⁵ ».

Il importe de noter que les traités de paix et d'amitié diffèrent d'autres traités signés au Canada en ce sens qu'ils abordent la question du commerce. En effet, les traités de paix et d'amitié de 1760 et de 1761 comprennent une clause commerciale portant sur l'établissement de « maisons de troc » (ou postes de traite), qui visait à permettre et à encourager le commerce entre les Premières Nations de la région et les colons britanniques⁶.

Selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, « [l]es droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ». Or, le droit de pêcher établi dans les traités de paix et d'amitié de 1760 et de 1761 est considéré à la fois comme un droit ancestral et un droit issu de traités⁷.

Les affaires *Marshall*

Le 24 août 1993, Donald John Marshall, Jr., un membre de la Première Nation de Membertou, qui fait partie de la Nation des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse, pêchait l'anguille près de Pomquet Harbour, dans le comté d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse.

3 Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada [RCAANC], [Fiche d'information sur les traités de paix et d'amitié dans les Maritimes et dans la région de Gaspé](#).

4 Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada [RCAANC], [Fiche d'information sur les traités de paix et d'amitié dans les Maritimes et dans la région de Gaspé](#).

5 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 533, par. 4. Note : La Cour suprême du Canada a défini les « choses nécessaires » comme étant la nourriture, le vêtement et le logement.

6 Gouvernement du Canada, [Traité de paix et d'amitié \(1725-1779\)](#).

7 Archives de la Nouvelle-Écosse, [Copy of Authenticated Copy of "Treaty of Peace and Friendship concluded by the Governor of Nova Scotia with Paul Laurent, Chief of the La Heve tribe of Indians," 1760](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT]; Archives de la Nouvelle-Écosse, [Copy of "Treaty of Peace and Friendship" between Jonathon Belcher and Francis Muis, 1761](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT]. Contrairement aux droits ancestraux, les droits issus de traités découlent des ententes négociées établies dans les traités et les accords de revendications territoriales conclus entre la Couronne et les peuples autochtones, Jack Woodward, *Native Law*, 2^e édition, Carswell, Toronto, 2017, par. 5 §190.

Comme il avait l'intention de vendre ses prises, il a été arrêté et accusé par des agents des pêches du MPO d'avoir commis des infractions à l'alinéa 78(a) de la *Loi sur les pêches*, soit celles d'avoir pêché sans permis, pendant la période de fermeture de la pêche et avec de l'équipement illégal. La question au cœur de cette affaire était le droit de vendre ses prises, et Donald John Marshall, Jr. n'a pas contesté les raisons motivant le dépôt d'accusations contre lui.

Donald John Marshall, Jr. a fait valoir qu'à titre de Mi'kmaw, il avait le droit de pêcher et de vendre ses prises⁸, conformément aux droits qui lui sont conférés dans les traités de paix et d'amitié de 1760 et de 1761, qui ont été reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Le juge de première instance et la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse ont rejeté cet argument, et Donald John Marshall, Jr. a interjeté appel devant la Cour suprême.

Marshall I

Dans sa décision, la majorité de la Cour suprême, dirigée par le juge Binnie, a rejeté l'interprétation faite par la Cour provinciale de la Nouvelle-Écosse de la disposition relative aux maisons de troc des traités de paix et d'amitié de 1760 et de 1761. La décision de la Cour suprême indiquait ce qui suit :

La promesse d'accès aux « biens nécessaires » au moyen du commerce des ressources de la faune était l'élément fondamental, et, lorsqu'un droit a été accordé, il faut plus que la simple disparition du mécanisme créé en vue d'en faciliter l'exercice pour justifier la conclusion que le droit lui-même est caduc ou éteint⁹.

Autrement dit, la disparition des maisons de troc n'a pas éliminé le droit de faire le commerce des ressources de la faune pour avoir accès aux « biens nécessaires ». Qui plus est, la décision fournissait les précisions suivantes :

Les droits issus du traité de l'accusé se limitent au fait de pouvoir se procurer les « biens nécessaires » (expression qui s'entend aujourd'hui d'une subsistance convenable), et ne s'étendent pas à l'accumulation de richesses illimitées. Ainsi interprétés, toutefois, ils constituent des droits issus de traité au sens de l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

8 [*R. c. Marshall*](#), [1999] 3 RCS 456.

9 [*R. c. Marshall*](#), [1999] 3 RCS 456.



L'élément du traité qui survit n'est pas la promesse littérale d'établir des maisons de troc, mais un droit issu de traité qui permet de continuer à pouvoir se procurer les biens nécessaires en pratiquant la chasse et la pêche et en échangeant le produit de ces activités traditionnelles, sous réserve des restrictions qui peuvent être justifiées suivant le critère établi dans *Badger*¹⁰.

Le critère établi dans *Badger* découle de l'affaire *R. c. Badger*, qui a été entendue en 1996 par la Cour suprême. En résumé, selon ce critère, on pose trois questions pour tenter de déterminer si l'atteinte aux droits issus de traités est justifiée. Les questions sont les suivantes :

- 1) Existe-t-il un objectif législatif régulier?
- 2) Si c'est le cas, la mesure législative ou l'action en cause justifient-elles l'atteinte aux droits ancestraux ou issus de traités?
- 3) La solution proposée est-elle celle qui porte le moins possible atteinte aux droits issus de traités¹¹?

Le pourvoi a été accueilli le 17 septembre 1999 et l'acquittement a été ordonné relativement aux trois accusations. Cette décision de la Cour suprême, qu'on appelle généralement l'arrêt *Marshall I*, a touché « les Premières Nations mi'kmaq et malécite de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick, et de la Gaspésie au Québec, ainsi qu'avec la Nation Peskotomuhkati à Skutik¹² ».

Notons que le droit de pêcher à des fins de subsistance convenable, qui est issu de traités, diffère du droit de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles, qui a été conféré aux Premières Nations par l'arrêt *Sparrow* de la Cour suprême, rendu en 1990. Quant aux permis de pêche communautaire, ils sont délivrés en vertu du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones* afférent à la *Loi sur les pêches* et font souvent partie d'accords de gestion des pêches d'une durée limitée entre le MPO et des organisations des Premières Nations¹³. La délivrance des permis de pêche communautaire est facilitée par le Programme de transfert des allocations du MPO, qui gère le retrait volontaire des permis de pêche commerciale et les transferts

10 [R. c. Marshall](#), [1999] 3 RCS 456.

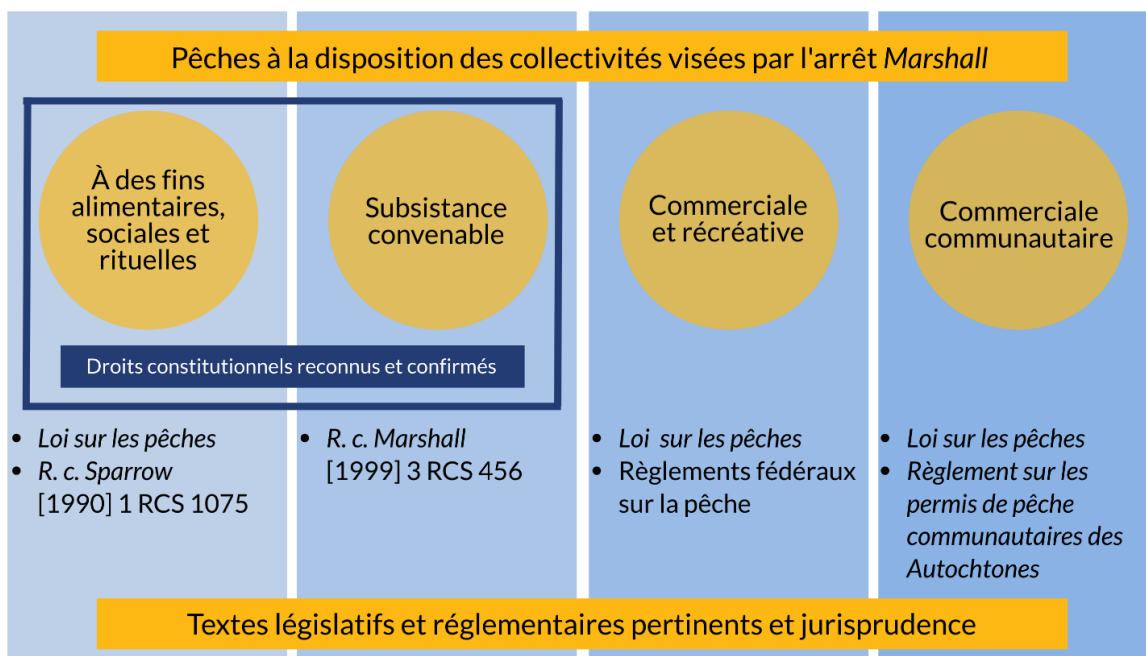
11 [R. c. Marshall](#), [1999] 3 RCS 456.

12 Ministère des Pêches et des Océans [MPO], [Notre réponse aux décisions Marshall](#).

13 MPO, [Cadre intégré des politiques autochtones](#).

aux Premières Nations. La figure 2 illustre les divers régimes de gestion des pêches dont peuvent se prévaloir les communautés touchées par l'arrêt *Marshall*.

Figure 2 — Pêches à la disposition des collectivités visées par l'arrêt *Marshall*



Source : Figure produite par la Bibliothèque du Parlement à l'aide de [PiktoChart](#).

Marshall II

La West Nova Fishermen's Coalition, à titre d'intervenant, a présenté une requête en nouvelle audition de l'appel et demandé une ordonnance sursoyant au jugement de la Cour. La Coalition « a également demandé la tenue d'un nouveau procès, qui serait limité à la question de savoir si l'application des règlements sur les pêches à l'exercice du droit issu de traités des Mi'kmaq pouvait être justifiée pour des raisons de conservation ou pour d'autres motifs¹⁴ ». La Cour suprême a expliqué que l'appel visait principalement à aborder les « présumés effets » de l'arrêt *Marshall I* sur la pêche au homard locale. Puisque ce sujet n'avait pas été soulevé par les parties pendant les audiences, il s'agissait d'une nouvelle question et elle ne constituait donc pas une raison valable d'accepter une requête en nouvelle audition de l'appel.

14 [R. c. Marshall](#), [1999] 3 RCS 533.



Le 17 novembre 1999, la requête en nouvelle audition de l'appel a été rejetée¹⁵. Toutefois, des explications supplémentaires ont été fournies à l'appui du rejet, qui ont contribué à préciser certains aspects de l'arrêt *Marshall I*. Cette décision est communément appelée l'arrêt *Marshall II*.

Dans l'arrêt *Marshall II*, la Cour suprême a précisé que les gouvernements fédéral et provinciaux pouvaient restreindre l'exercice des droits issus de traités, comme les droits de pêche, pour des raisons de conservation ou pour d'autres motifs¹⁶. Elle a aussi indiqué que, dans l'éventualité d'une poursuite en justice intentée en vertu de la réglementation fédérale, les pêcheurs mi'kmaq doivent démontrer qu'ils exerçaient « le droit collectif de cette communauté de chasser ou de pêcher sur ses territoires de chasse et de pêche traditionnels ». La Cour suprême a ajouté que la responsabilité en matière de conservation de la ressource incombe au ministre responsable et non aux personnes qui exploitent la ressource¹⁷.

L'équité sur les plans « économique et régional ainsi que la reconnaissance du fait que, historiquement, des groupes non autochtones comptent sur la ressource halieutique et participent à son exploitation » faisaient aussi partie des exemples « d'autres objectifs d'intérêt public réels et impérieux » nécessitant qu'on étende le pouvoir de réglementation aux pêches autochtones¹⁸. Dans l'arrêt *Marshall II*, la Cour suprême a indiqué que « [I]es peuples autochtones ont le droit d'être consultés à propos des restrictions à l'exercice des droits ancestraux ou issus de traités¹⁹ », mais elle n'a pas donné de précisions quant à la forme que pourraient ou devraient prendre ces consultations.

Le rapport précédent du Comité

En décembre 1999, le Comité a présenté un rapport qui faisait suite aux arrêts *Marshall*. Ce rapport portait surtout sur la nécessité de tenir compte des droits issus de traités, la

15 Note : Au paragraphe 12 de l'arrêt *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 533, la nature extraordinaire d'une requête en nouvelle audition est expliquée comme suit : « Notre Cour n'accorde pas fréquemment d'ordonnance sursoyant à la prise d'effet de ses jugements, spécialement dans les cas (comme celui qui nous occupe) où les parties n'ont pas demandé une telle ordonnance. »

16 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 533.

17 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 533.

18 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 533.

19 *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 533.

conservation, la gestion des pêches, les pressions exercées sur les pêches à l'échelle locale ainsi que les processus et les procédures du MPO²⁰.

Dans son rapport, le Comité a formulé 28 recommandations, dont les suivantes :

- il faudrait promouvoir la gestion coopérative et communautaire des pêches;
- le gouvernement fédéral doit faciliter les négociations d'une manière plus dynamique en fournissant aux intervenants, qu'ils soient autochtones ou non, les fonds et ressources nécessaires (notamment les avis techniques) afin de leur permettre de participer efficacement au processus;
- il faut clarifier et mieux définir le concept de « subsistance convenable »;
- le MPO doit appliquer les mêmes règles à tous et doit donc disposer des ressources et du personnel voulus pour s'acquitter de cette mission;
- le transfert aux collectivités des Premières nations de l'accès à la ressource halieutique doit s'effectuer par l'entremise d'un programme fédéral et volontaire de rachat des permis commerciaux existants à mesure qu'ils deviennent disponibles.

LA MISE EN ŒUVRE DES ARRÊTS MARSHALL

La participation historique des Mi'kmaq aux pêches

Les arrêts *Marshall* ont reconnu que les Mi'kmaq et les Wolastoqiyik (Malécites) avaient été dépossédés d'un droit de pêcher historique depuis 1783²¹. En ce qui a trait plus précisément à la pêche au homard, l'avocat à la retraite Andrew Roman a maintenu que l'« arrêt Marshall porte sur les anguilles et, tel qu'il est rédigé, il ne saurait s'appliquer aux homards ou à quelque autre espèce²² ». L'historien William Craig Wicken a toutefois fait valoir que nous « disposons d'une vaste documentation allant de la fin du

20 Chambre des communes, Comité permanent des pêches et des océans, *L'arrêt Marshall et ses répercussions sur la gestion des pêches de l'Atlantique*, Deuxième rapport, décembre 1999.

21 William Craig Wicken, professeur, département d'histoire, Université York, à titre personnel, *Témoignages*, 2 novembre 2020.

22 Andrew Roman, avocat à la retraite, à titre personnel, *Témoignages*, 30 novembre 2020.



XVIII^e siècle au XIX^e siècle sur la participation des Mi'kmaq à la pêche au homard²³ ». L'historien a ajouté ce qui suit :

Nous savons également qu'avant la signature des traités, dans les années 1760, les Mi'kmaq participaient à la pêche au homard. [...] C'était un peuple de pêcheurs. Ils exerçaient ce droit de façon communautaire, collective. Le homard était l'une des nombreuses espèces qu'ils pêchaient et vendaient à des non-Autochtones en Nouvelle-Écosse et dans les Maritimes²⁴.

Compte tenu de la participation historique des Mi'kmaq aux pêches et de la reconnaissance, par les arrêts *Marshall*, du droit des Mi'kmaq de pêcher pour s'assurer une subsistance convenable, un droit issu de traités, les témoins ont convenu de la nécessité de veiller à une mise en œuvre efficace des pêches de subsistance convenable. Les témoins ne se sont cependant pas entendus sur la manière de mettre en œuvre les arrêts *Marshall* de façon transparente et équitable tout en assurant la prévisibilité de l'attribution de l'accès aux pêches et la priorité à la conservation de la ressource halieutique.

Les mesures prises par Pêches et Océans Canada à la suite des arrêts *Marshall*

L'Initiative de l'après-*Marshall* et l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique

L'Initiative de l'après-*Marshall*, mise en œuvre de 2000 à 2007, et l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique, lancée en 2007 et renouvelée en 2019, ont permis au MPO de fournir à des communautés des Premières Nations « des permis de pêche commerciale, des bateaux et des engins de pêche, ainsi que des formations, le tout à l'appui de l'augmentation de la participation des Autochtones aux pêches commerciales²⁵ ». La ministre a abordé cette question devant le Comité :

23 William Craig Wicken, professeur, département d'histoire, Université York, à titre personnel, [Témoignages](#), 16 novembre 2020.

24 William Craig Wicken, professeur, département d'histoire, Université York, à titre personnel, [Témoignages](#), 16 novembre 2020.

25 MPO, [Notre réponse aux décisions *Marshall*](#).

[E]n 1999, la valeur des débarquements de la pêche autochtone s'élevait à environ 3 millions de dollars; l'an dernier, elle s'élevait à 120 millions de dollars. Des progrès ont donc été faits relativement à l'accès des Premières Nations à la pêche²⁶.

Dans un mémoire du 21 décembre 2020 présenté au Comité, le MPO a fourni des données sur les permis de pêche commerciale communautaire des Premières Nations, qui sont délivrés dans le cadre du Programme de transfert d'allocations du Ministère, et sur la valeur des débarquements. L'accès à la pêche commerciale communautaire, régi par le *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*, varie grandement d'une communauté à l'autre. Dans le cas de la pêche au homard, les communautés visées par les arrêts *Marshall* détenaient 347 permis de pêche commerciale communautaire en 2020, et la valeur totale de leurs débarquements a avoisiné les 58 millions de dollars en 2018²⁷. Selon Bernie Berry, président de la Coldwater Lobster Association, le gouvernement du Canada s'est donc acquitté de sa responsabilité fiduciaire relativement aux arrêts *Marshall* :

L'initiative découlant de l'arrêt *Marshall*, conjuguée à d'autres programmes gouvernementaux et à l'ingéniosité des Premières Nations, a contribué à la réussite économique des Premières Nations du Canada atlantique. Cette réussite a été documentée dans un récent rapport de l'Institut Macdonald-Laurier, qui montre que le revenu total de la pêche dans les réserves pour les Mi'kmaq et les Malécites de la Nouvelle-Écosse est passé de 3 millions de dollars en 1999 à 152 millions de dollars en 2016. On estime que ce montant est beaucoup plus élevé aujourd'hui²⁸.

Les témoins des Premières Nations ont contesté le point de vue de Bernie Berry. Selon le chef régional Paul Prosper, l'accès amélioré à la pêche commerciale communautaire et les capacités accrues des Premières Nations ont aidé ces dernières à faire leur entrée dans le secteur des pêches²⁹. Les accords d'accès à la pêche commerciale communautaire ont toutefois été conclus sans porter atteinte aux droits issus de traités. Le chef George Ginnish a tenu les propos suivants à ce sujet :

Dans le cadre des accords Marshall, au lieu de mettre en œuvre une pêche fondée sur les traités, Pêches et Océans a offert un financement aux bandes pour qu'elles achètent des permis, des bateaux et de l'équipement de pêche aux pêcheurs existants afin qu'ils puissent participer à la pêche commerciale en vigueur selon les règles du ministère. Cette mesure visait à apaiser les pêcheurs non Autochtones, et non à mettre en œuvre

26 L'hon. Bernadette Jordan, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 18 novembre 2020.

27 Selon le mémoire, les données ont été fournies par les bureaux régionaux du MPO.

28 Bernie Berry, président, Coldwater Lobster Association, *Témoignages*, 25 novembre 2020.

29 Chef Paul J. Prosper, chef régional, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, Assemblée des Premières Nations, *Témoignages*, 26 octobre 2020.



les droits des Mi'kmaq. Bien que certaines communautés mi'kmaq aient refusé de signer ces accords unilatéraux, de nombreuses autres, appauvries et privées depuis longtemps de tout accès à la pêche, se sont senties obligées de les signer³⁰.

Des témoins se sont interrogés sur la nécessité d'accroître l'accès des communautés mi'kmaq aux pêches par le biais d'une pêche de subsistance convenable au moment même où des Premières Nations louaient des permis de pêche commerciale communautaire à des sociétés de pêche. Melanie Sonnenberg, présidente de la Fédération des pêcheurs indépendants du Canada, a indiqué que la location de permis à des entités commerciales risquait de se faire « au détriment de la propriété locale et de l'accès réel à la ressource dans toutes les communautés côtières³¹ ». De l'avis de Richard Williams, directeur de recherche du Conseil canadien des pêcheurs professionnels, les pêcheurs indépendants ont livré la lutte pendant deux décennies pour que les politiques relatives à la séparation des flottilles et aux propriétaires exploitants soient inscrites dans la loi et les règlements, et le défi consiste maintenant à s'assurer que le développement des pêches des Premières Nations « se fonde sur un cadre favorisant une pêche communautaire, indépendante, dans laquelle le pêcheur est propriétaire³² ». Gary Hutchins, un superviseur du MPO à la retraite, a ajouté, à ce sujet :

En réalité, il faudrait peut-être se demander pourquoi les Autochtones n'ont pas tous accès à une licence qui leur assurerait une subsistance convenable. La réponse vient peut-être de la pratique consistant à louer certaines de ces licences à des propriétaires d'entreprise blancs, qui a pour résultat d'enlever des possibilités aux Autochtones eux-mêmes. Certains m'ont dit qu'ils aimeraient pratiquer la pêche à des fins de subsistance convenable, mais qu'ils n'en ont jamais eu la possibilité³³.

Les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits

Outre l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique, le gouvernement fédéral a commencé à négocier en 2017 des ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits avec les Premières Nations mi'kmaq et wolastoqiyik (malécites) de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nouveau-Brunswick et de la Gaspésie au Québec. Ces ententes sont des accords sectoriels de durée limitée, et les négociations font partie d'un effort de réconciliation plus large mené par Relations

30 Chef George Ginnish, premier dirigeant, North Shore Mi'kmaq District Council, Première Nation d'Eel Ground, [Témoignages](#), 16 novembre 2020.

31 Melanie Sonnenberg, présidente, Fédération des pêcheurs indépendants du Canada, [Témoignages](#), 30 novembre 2020.

32 Richard Williams, directeur de recherche, Conseil canadien des pêcheurs professionnels, [Témoignages](#), 25 novembre 2020.

33 Gary Hutchins, superviseur de détachement (à la retraite), MPO, [Témoignages](#), 30 novembre 2020.

Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada. Selon la ministre, les deux ententes de 10 ans conclues en 2019 avec les Premières Nations d'Elsipogtog et d'Esgenoôpetitj, au Nouveau-Brunswick, et avec les Malécites de la Première Nation de Viger, au Québec, sont le fruit d'efforts déployés par le gouvernement fédéral actuel pour élargir « le mandat des négociations sur la subsistance convenable » et pour mettre en œuvre les arrêts *Marshall*³⁴.

Le chef George Ginnish a présenté un point de vue différent au Comité. À son avis, la question de la pêche de subsistance convenable ne fait pas partie du mandat de négociation actuel du MPO. Il a indiqué que, dans le cadre du processus de signature des ententes proposées par le MPO, « on nous demande d'accepter de ne pas faire valoir nos droits issus des traités pendant 10 ans encore si nous signons ces ententes », avant de poursuivre :

Cela fait 21 ans que nous n'avons pas pêché aux termes des traités. On nous demande donc de ne pas le faire pendant 10 ans encore alors qu'on nous promet des fonds supplémentaires, ce qui est une insulte. Nous avons soulevé cette question auprès de la ministre, et nous estimons qu'il faut supprimer la disposition de non-affirmation contenue dans ces ententes — cela fait 20 ans — et nous asseoir ensemble pour vraiment commencer à parler de l'accès prévu en vertu des traités et de l'inclusion de nos membres³⁵.

La chef Darlene Bernard a aussi fait part de son mécontentement concernant le mandat de négociation du MPO, qu'elle juge trop limité³⁶. Selon elle, les négociations devraient être menées par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada plutôt que par le MPO, car la pêche de subsistance convenable est une question de droits, et non une question d'accès commercial. Eric Zscheile, avocat et négociateur du Kwilmu'kw Maw-klusuaqn Negotiation Office, a cependant mentionné que, d'après ce qu'il a pu voir à la table de négociations, le MPO avait toujours insisté que les négociations sur les pêches étaient de son ressort³⁷.

Selon le point de vue des témoins des Premières Nations, le droit de pêcher aux fins de subsistance convenable, qui est issu de traités et qui a été reconnu et confirmé constitutionnellement, n'est toujours pas appliqué. Il n'existe toujours aucun cadre

34 L'hon. Bernadette Jordan, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 18 novembre 2020.

35 Chef George Ginnish, premier dirigeant, North Shore Mi'kmaq District Council, Première Nation d'Eel Ground, *Témoignages*, 16 novembre 2020.

36 Chef Darlene Bernard, Première Nation de Lennox Island, *Témoignages*, 16 novembre 2020.

37 Eric Zscheile, avocat et négociateur, Kwilmu'kw Maw-klusuaqn Negotiation Office, *Témoignages*, 30 novembre 2020.



reconnu établissant comment les Premières Nations peuvent exercer ce droit légalement, séparément du droit de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles, qui n'a pas d'aspect commercial, et de la pratique d'une pêche commerciale communautaire, qui n'est pas garantie par la Constitution.

La difficulté de définir le concept de subsistance convenable

Même si la Cour suprême a employé les termes « biens nécessaires » et « subsistance convenable » dans les arrêts *Marshall*, elle n'a fourni aucune définition explicite de ces termes. Le terme « biens nécessaires » était tiré des traités de paix et d'amitié de 1760 et de 1761, qui en précisaient le contexte. Toutefois, le terme « subsistance convenable » a été proposé dans les arrêts *Marshall* comme synonyme moderne du terme « biens nécessaires », sans toutefois y être défini. À ce jour, il ne semble exister aucune définition largement acceptée du terme « subsistance convenable ».

Justin Martin, coordonnateur de la pêche de la Première Nation de Potlotek, a observé qu'il incombait à chaque communauté mi'kmaq de définir et de quantifier la « subsistance convenable ». À ses yeux, toute tentative de définir juridiquement les concepts de subsistance convenable et de pêche de subsistance convenable « dépasse la portée de ce comité³⁸ ». Le MPO doit d'abord comprendre les besoins des communautés mi'kmaq et leur donner les outils nécessaires pour déterminer ce qui constitue pour eux un moyen de subsistance convenable. La ministre a semblé être d'accord avec cette perspective :

En ce qui concerne la définition de la notion de « subsistance convenable », selon moi, il faut se rappeler qu'au fil de l'histoire, les gouvernements ont établi des systèmes qui n'incluaient pas les Mi'kmaq et les autres Premières Nations. Aujourd'hui, nous devons absolument permettre aux Premières Nations de définir elles-mêmes ce qui constitue une subsistance convenable. Le gouvernement ne peut pas imposer sa propre définition; elle doit venir directement des Mi'kmaq. Tout le monde semble croire qu'il serait beaucoup plus simple pour le gouvernement de fournir une définition et d'obliger tout le monde à l'adopter, mais d'après moi, ce n'est pas la meilleure voie à suivre³⁹.

La définition de ce qui constitue une subsistance convenable sort du cadre que s'est donné le Comité pour son étude. Les membres conviennent également que le Comité ne participe pas aux négociations de nation à nation.

38 Justin Martin, coordonnateur de la pêche, Mi'kmaq Rights Initiative, Première Nation de Potlotek, *Témoignages*, 29 octobre 2020.

39 L'hon. Bernadette Jordan, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 18 novembre 2020.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada reconnaisse le droit des Mi'kmaq et des Malécites à une pêche de subsistance convenable comme fondement des relations de nation à nation entre le gouvernement du Canada et les nations mi'kmaq et malécites.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada travaille en partenariat avec les communautés mi'kmaq et malécites pour les aider à définir ce qui constitue une pêche de subsistance convenable d'une manière qui respecte l'importance culturelle de cette pêche et répond aux besoins des Mi'kmaq et des Malécites, tout en respectant la Constitution et les lois du Canada.

Recommandation 3

Que la mise en œuvre d'une pêche de subsistance convenable tienne compte de la façon dont la participation des Mi'kmaq et des Malécites à diverses pêches au homard a évolué depuis les arrêts *Marshall*.

Recommandation 4

Que le gouvernement fédéral entreprenne des discussions avec tous les représentants mi'kmaq et malécites concernés afin d'aider à déterminer qui possède des droits issus de traités confirmés par les arrêts *Marshall*.

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada travaille avec les nations mi'kmaq et malécites afin d'aider à s'assurer que toute entente concernant la mise en œuvre d'une pêche de subsistance convenable bénéficie directement aux membres des communautés visées, que ce soit sous la forme de la création d'emplois ou d'autres débouchés économiques, et que le produit des prises soit communiqué de façon transparente aux membres des communautés.

Recommandation 6

Que le gouvernement fédéral donne à ses négociateurs un mandat clair et souple en vue des négociations avec les représentants autochtones.



Recommandation 7

Que le gouvernement fédéral entreprenne un examen complet des investissements, du matériel et des mesures qu'il aura consacrés aux communautés mi'kmaq et malécites afin d'assurer le respect des droits de pêche issus de traités qui ont été confirmés par les arrêts *Marshall*, de manière à évaluer l'efficacité de ses efforts dans la poursuite des objectifs fixés. Que les résultats de cet examen soient rendus publics.

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que le droit des Mi'kmaq et Malécites de pêcher, de faire le commerce du produit de la pêche et de cogérer des pêches de subsistance convenable, un droit issu de traités, est le fondement d'une relation de nation à nation entre le gouvernement du Canada et les nations mi'kmaq et malécites.

Recommandation 9

Que Pêches et Océans Canada fasse connaître clairement ses objectifs stratégiques, les démarches à suivre et les échéanciers concernant le processus de mise en œuvre du droit de pêcher aux fins de subsistance convenable, un droit issu de traités.

Le droit à une subsistance convenable issu de traités et la gouvernance des pêches

L'autorité en matière de gestion des pêches

Les difficultés entourant la mise en œuvre des arrêts *Marshall* touchent la gouvernance des pêches. Selon des Mi'kmaq qui ont témoigné devant le Comité, la mise en œuvre des arrêts de la Cour suprême ne devrait pas être vue comme une question de réglementation, mais comme une question de droits dans le cadre de laquelle il convient de reconnaître le rôle que peuvent jouer les communautés mi'kmaq dans la gestion et l'intendance de la ressource halieutique⁴⁰. Le chef Darcy Gray a exprimé le point de vue suivant à cet égard :

Le Ministère insiste pour faire entrer le traité sur les pêches des Mi'kmaq dans un moule créé pour la pêche commerciale non autochtone. Nous n'entrons pas dans ce moule. Il n'a pas été fait pour nous. Les restrictions qu'il impose sont injustifiables. Nous sommes plus que capables de concevoir une approche en matière de gouvernance des pêches qui reflète nos droits, nos valeurs et nos ambitions, mais le Ministère ne veut pas

40 Justin Martin, coordonnateur de la pêche, Mi'kmaq Rights Initiative, Première Nation de Potlotek, [Témoignages](#), 29 octobre 2020.

travailler avec nous. En n'offrant aucune mesure d'adaptation raisonnable pour notre traité, le Ministère ne nous donne autre choix que de nous autoréglementer. D'une certaine façon, j'en suis reconnaissant, puisque les pêcheurs et la communauté ont réalisé que nous étions capables de nous acquitter de cette responsabilité. L'autodétermination et l'autonomie gouvernementale représentent l'avenir de nos pêcheries⁴¹.

Le chef Wilbert Marshall a indiqué que le MPO applique le droit des Mi'kmaq à une pêche de subsistance convenable issu de traités, en facilitant l'accès à la pêche commerciale communautaire, qui est assujettie à la réglementation du Ministère. Selon lui, cette approche ne convient pas aux communautés mi'kmaq :

Le ministère des Pêches et des Océans continue de voir le droit à une subsistance convenable issu d'un traité selon une perspective coloniale. Il a maintenu sa position selon laquelle nous devrions pêcher selon ses règles, en utilisant ses permis et ses raisons. Nous avons le droit de nous gouverner nous-mêmes, et cela inclut le droit de gérer nos pêches et de développer nos propres pêches de subsistance, indépendantes des pêches commerciales⁴².

Le Comité remarque que, conformément à l'article 9.1 de la *Loi sur les pêches*, la ministre des Pêches et des Océans a le pouvoir de prendre des arrêtés de gestion des pêches. Les membres ont aussi appris que de nombreuses associations de pêcheurs commerciaux s'opposent aux pêches autoréglementées de subsistance convenable des Mi'kmaq. Bernie Berry, par exemple, a dit à ce sujet :

Ce processus [de négociation] doit reconnaître qu'il ne peut y avoir qu'un seul organisme de réglementation et un seul ensemble de règles pour tous. Nous ne pouvons pas envisager d'avoir plusieurs régimes réglementaires. S'il y a plusieurs organismes de réglementation pour une seule pêcherie, cela ne fera que provoquer la confusion, le non-respect des règles, le manque de données scientifiques, la non-application des règles, etc⁴³.

Naiomi Metallic, titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones et professeure adjointe à l'Université Dalhousie, a observé que, dans le contexte du pluralisme juridique qui découle du fait que le MPO et les communautés mi'kmaq jouent tous un rôle dans la gestion et la réglementation de la ressource halieutique, il est possible de résoudre les différences observées entre les lois, les règlements ou les

41 Chef Darcy Gray, gouvernement mi'gmaq de Listuguj, [Témoignages](#), 26 octobre 2020.

42 Chef Wilbert Marshall, Première Nation de Potlotek, [Témoignages](#), 29 octobre 2020.

43 Bernie Berry, président, Coldwater Lobster Association, [Témoignages](#), 25 novembre 2020.



politiques au moyen de la négociation, comme le font déjà, dans le contexte du fédéralisme canadien, les gouvernements fédéral et provinciaux en cas de différend⁴⁴.

Dans un mémoire qu'il a soumis au Comité, le chef Darcy Gray soutient que, en dépit du pouvoir discrétionnaire dont jouit la ministre en vertu de la *Loi sur les pêches*, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* protège les droits issus de traités et « restreint l'autorité et le pouvoir discrétionnaire de la ministre⁴⁵ ». Il fait remarquer que le droit jurisprudentiel a évolué depuis les arrêts *Marshall* et que, comme la Cour suprême l'a expliqué en 2014, « [t]out comme le fait la *Charte canadienne des droits et libertés*, la protection des droits ancestraux garantie à l'art. 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* vient limiter l'exercice des pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux⁴⁶ ».

Recommandation 10

Que les pêches commerciales des Autochtones et des non-Autochtones soient assujetties à un seul ensemble de règles et de règlements fondés sur la conservation et la sécurité, lesquels doivent s'appliquer à tous les participants à une pêche en particulier.

Recommandation 11

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que les Mi'kmaq et les Malécites ont le droit de gérer et d'exploiter des ressources aux fins de leur développement économique, en s'appuyant sur leurs institutions de gouvernance traditionnelle, leurs Aînés et leurs leaders, et en déterminant le mode de propriété et d'accès ainsi que le mode et le rythme du développement économique qui découlera de l'accès aux ressources et de l'exploitation des ressources dans leurs territoires ancestraux traditionnels, dans le respect de la Constitution et des lois du Canada.

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada reconnaisse que les Mi'kmaq et les Malécites ont un intérêt non seulement dans les pêches, mais aussi dans la gestion des pêches, et qu'ils veulent à cet égard être considérés comme des nations et non comme de simples intervenants.

44 Naomi Metallic, titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones et professeure adjointe, Schulich School of Law, Université Dalhousie, à titre personnel, *Témoignages*, 16 novembre 2020.

45 Chef Darcy Gray, gouvernement mi'gmaq de Listuguj, mémoire, 3 novembre 2020. [EN ANGLAIS SEULEMENT]

46 *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, par. 142.

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada envisage d'autres modèles de gouvernance qui soient compatibles avec les traités et les lois canadiennes prévoyant le partage de l'autorité et des pouvoirs de décision avec les nations mi'kmaq et malécites.

La cogestion comme solution possible

Thierry Rodon, professeur agrégé et titulaire de la Chaire de recherche sur le développement durable du Nord à l'Université Laval, estime que, dans sa politique de 1995 concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie, le gouvernement du Canada a reconnu le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale comme un droit ancestral existant en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*⁴⁷. Pour cette raison, il a proposé la cogestion comme voie à suivre :

La cogestion des ressources naturelles permet de reconnaître une double autorité : celle du gouvernement fédéral sur les pêches commerciales et celle des communautés autochtones sur la gestion de leurs ressources.

Susanna Fuller, Océans Nord Canada, a également observé que la cogestion pourrait jouer un rôle clé dans la réconciliation⁴⁸. Elle a notamment cité le rapport de la Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique (RPPA) menée par le MPO en 2004 :

Un objectif important de ce cadre stratégique consiste à favoriser la participation des Autochtones aux processus décisionnels liés à la gestion des pêches ainsi que leur engagement de façon à promouvoir la collaboration entre tous les utilisateurs de la ressource.

Ce rapport définit la cogestion comme « le partage de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte des résultats entre le MPO et les utilisateurs de la ressource. Cette notion englobera également, en bout de ligne [et à la suite des modifications législatives requises], la délégation du pouvoir de gestion des pêches⁴⁹ ». Par ailleurs, grâce à son Cadre intégré des politiques autochtones de 2007, le MPO s'engage à travailler avec les Premières Nations afin d'accroître leur participation « à la gestion et à la protection des ressources aquatiques [...], notamment la formulation de politiques et de programmes,

47 Thierry Rodon, professeur agrégé et titulaire de la Chaire de recherche sur le développement durable du Nord, Université Laval, à titre personnel, *Témoignages*, 2 novembre 2020.

48 Susanna Fuller, Océans Nord Canada, *Témoignages*, 23 novembre 2020.

49 MPO, *Révision de la politique sur les pêches de l'Atlantique - Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*.



la planification, la prise de décisions concernant la gestion des ressources, et l'exécution des programmes⁵⁰ ».

Eric Zscheile a donné au Comité des exemples de modèles de cogestion et d'ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits qui permettent aux Premières Nations, à Parcs Canada et au gouvernement de la Nouvelle-Écosse de cogérer la faune efficacement⁵¹. Il a cependant déploré que le MPO, contrairement à tous les autres ministères, ait « récupéré l'étiquette de l'approche de la réconciliation des droits et l'[ait] appliquée à un processus qui n'est conforme ni à l'esprit ni à l'intention de ce concept » :

C'est ce processus que le MPO a élaboré de manière unilatérale en se fondant sur ses propres modèles réglementaires. Il repose sur des mandats intéressés et intentionnellement tracassiers. À ce jour, je ne classerais aucune entente conclue avec le MPO comme inspirée véritablement de l'approche fondée sur la réconciliation des droits.

La contiguïté comme critère d'accès

Sterling Belliveau, ancien ministre des Pêches et de l'Aquaculture de la Nouvelle-Écosse, a parlé du cas de la Première Nation de Sipekne'katik, établie à l'intérieur des terres, qui a lancé une pêche au homard autoréglementée afin d'en tirer une subsistance convenable. Elle pêche dans la baie Sainte-Marie, à environ 300 km de son territoire. Selon Sterling Belliveau, la contiguïté du territoire doit être un critère pour déterminer l'accès d'une nation à la pêche de subsistance convenable⁵². Bernie Berry a exprimé une opinion similaire :

La contiguïté doit être un élément majeur de toute discussion concernant également un moyen de subsistance convenable. Les Premières Nations ont des territoires traditionnels où leurs membres chassent et pêchent. Les Premières Nations ne peuvent pas simplement choisir où elles veulent pêcher. Les terres, les zones et les territoires traditionnels doivent être établis et respectés par les Premières Nations⁵³.

Même si le Cadre décisionnel pour l'octroi de nouveaux accès du MPO accorde « la priorité d'accès à ceux et à celles qui vivent le plus proche de la ressource halieutique en question [et qu'il] se fonde sur [...] l'hypothèse implicite que l'accès fondé sur la

50 MPO, *Cadre intégré des politiques autochtones*.

51 Eric Zscheile, avocat et négociateur, Kwilmu'kw Maw-klusuaqn Negotiation Office, *Témoignages*, 30 novembre 2020.

52 Sterling Belliveau, pêcheur à la retraite, ancien ministre des Pêches et de l'Aquaculture de la Nouvelle-Écosse, à titre personnel, *Témoignages*, 2 décembre 2020.

53 Bernie Berry, président, Coldwater Lobster Association, *Témoignages*, 25 novembre 2020.

contiguïté favorisera l'intendance locale et le développement économique local⁵⁴ », il faut noter que ni la Cour suprême, dans les arrêts *Marshall*, ni le Comité, dans son rapport de 1999 sur les répercussions des arrêts *Marshall*, ne mentionnent la contiguïté comme critère d'accès dans le contexte de la pêche de subsistance convenable.

Par ailleurs, l'historien William Craig Wicken a fait remarquer au Comité que les Mi'kmaq ont été chassés peu à peu des régions côtières lors de la colonisation de la Nouvelle-Écosse :

La plupart des Mi'kmaq vivent, en fait, en aval de la Shubenacadie, dans les régions de Queens, Shelburne et Yarmouth, ainsi que dans le comté de Kings. Ce fut un processus progressif. Ils ont été dépossédés de leurs zones côtières où ils avaient historiquement vécu. C'est un peuple côtier et un peuple de pêcheurs.

Des réserves ont été créées à partir des années 1840, mais la plupart d'entre elles étaient à l'intérieur des terres et très, très petites, et comme à Bear River et Shubenacadie, qui sont des zones marécageuses, elles ne sont pas très accessibles aux zones côtières⁵⁵.

Recommandation 14

Que, dans le cadre du transfert de nouveaux permis de pêche communautaire commerciale aux Premières Nations, le gouvernement fédéral tienne compte du principe de la contiguïté.

LA CONSERVATION DE LA RESSOURCE HALIEUTIQUE ET L'APPLICATION DES RÈGLEMENTS SUR LES PÊCHES

À l'automne 2020, les Mi'kmaq ont lancé, en Nouvelle-Écosse, des pêches autoréglementées au homard afin d'en tirer une subsistance convenable. Comme ces pêches ont été lancées en dehors des saisons de pêche commerciale réglementées par le MPO, certains pêcheurs et biologistes ont dit craindre pour la conservation de la ressource halieutique. Des questions ont également été soulevées concernant la capacité du MPO d'appliquer les règlements sur les pêches et à savoir s'il y avait lieu de restreindre les droits issus de traités pour des motifs de conservation de la ressource.

54 MPO, *Un cadre décisionnel de principes et de critères pour l'octroi de nouveaux accès*.

55 William Craig Wicken, professeur, département d'histoire, Université York, à titre personnel, *Témoignages*, 16 novembre 2020.



La conservation du homard

Les mesures de conservation réglementées par Pêches et Océans Canada

La gestion de la pêche au homard repose sur la limitation de l'effort, c'est-à-dire la limitation du nombre de participants et des engins de pêche autorisés. Michael Barron, Cape Breton Fish Harvesters Association, a rappelé au Comité les particularités de cette pêche :

L'industrie de la pêche au homard a été la première à limiter le nombre de participants dans le but de stabiliser l'emploi et de contrer la tendance historique d'assister à une augmentation de la participation en période de forte production, suivie d'un retrait des investissements et d'une sortie de l'industrie par ceux qui ne dépendaient pas uniquement de cette pêche. Or, même en limitant le nombre de participants, il a été nécessaire d'instaurer des programmes de rachat dans les années 1970, et encore récemment au début des années 2000, pour tenter de faire correspondre le nombre de participants à la ressource disponible⁵⁶.

Selon Colin Sproul, président de la Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, c'est « la pérennité qui est vraiment au centre de la crise actuelle » du homard dans la baie Sainte-Marie⁵⁷. Les associations de pêcheurs commerciaux ont indiqué que, pour assurer la durabilité de la ressource, leurs membres travaillent depuis des années avec le MPO afin de réduire l'effort dans le secteur de la pêche côtière, où le nombre de permis est limité. Diverses mesures de conservation sont ainsi appliquées, comme des limites au nombre de casiers, des saisons de pêche restreintes et décalées, la protection des femelles œuvées ainsi que des limites de taille minimale et maximale⁵⁸. À partir de 2006, par exemple, le Regroupement des pêcheurs professionnels de homard du Sud de la Gaspésie a pris des mesures pour réduire l'effort de pêche de 30 %⁵⁹. Comme Kent Smedbol, gestionnaire au MPO, l'a dit au Comité, cette approche de précaution a permis d'assurer des stocks de homard sains dans tout le Canada atlantique⁶⁰.

Michael Dadswell, ancien scientifique en biologie au MPO et professeur de biologie à la retraite, a fait part de ses préoccupations au sujet de la pêche hors saison :

56 Michael Barron, Cape Breton Fish Harvesters Association, [Témoignages](#), 26 octobre 2020.

57 Colin Sproul, président, Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, [Témoignages](#), 21 octobre 2020.

58 MPO, [Homard](#).

59 O'neil Cloutier, directeur général, Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie, [Témoignages](#), 21 octobre 2020.

60 Kent Smedbol, gestionnaire, Division de l'écologie des populations, Région des Maritimes, MPO, [Témoignages](#), 23 novembre 2020.

Les femelles adultes ne muent et ne se reproduisent que tous les deux ans. Cela ralentit leur croissance. Quand elles ne sont pas grainées, c'est-à-dire qu'elles ne portent pas d'œufs, on peut les pêcher pendant plus longtemps. Il est donc très important de les protéger.

[...]

Dans le golfe du Saint-Laurent, les températures plus chaudes de l'eau en été font que les femelles arrivent à maturité à un plus jeune âge, soit environ entre cinq et six ans. À la fin juin, leur carapace est molle, ce qui signifie qu'elles peuvent alors être inséminées. En général, elles libèrent leurs œufs au mois d'août.

Dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, qui correspond au secteur de pêche 34, dont nous avons beaucoup parlé, les femelles arrivent à maturité beaucoup plus tard, soit entre sept et huit ans. Leurs carapaces sont molles en juillet et en août, et la ponte des œufs n'intervient pas avant octobre ou novembre.

[...]

Pêcher le homard en dehors de la saison équivaut à une exploitation excessive, nuisible au recrutement, puisque le stock de femelles n'est pas renouvelé, que les animaux à carapace molle ont des taux de mortalité plus élevés, et sont peu appréciés des consommateurs⁶¹.

De nombreuses associations de pêcheurs commerciaux ont aussi dit se préoccuper des effets sur la conservation que pourraient avoir, localement, d'éventuelles pressions excessives résultant du lancement de pêches de subsistance convenable. Comme l'a expliqué Michael Barron :

Les pêcheurs commerciaux craignent très logiquement qu'en augmentant ou en modifiant l'effort par des quantités inconnues, en particulier si cela est concentré dans quelques régions, on réduise considérablement les prises dans ces régions, en laissant les autres inchangées⁶².

D'après Martin Mallet, directeur exécutif de l'Union des pêcheurs des Maritimes, il est déjà arrivé que des tensions surgissent entre pêcheurs autochtones et pêcheurs commerciaux à propos de la pêche hors saison faite à des fins alimentaires, sociales et rituelles⁶³. Pour Kevin Squires, président du Local 6 de l'Union des pêcheurs des Maritimes, la transparence au sujet des limites imposées à la pêche de subsistance convenable, tant pour le nombre de participants que pour la quantité totale des prises,

61 Michael Dadswell, professeur de biologie (à la retraite), à titre personnel, [Témoignages](#), 30 novembre 2020.

62 Michael Barron, Cape Breton Fish Harvesters Association, [Témoignages](#), 26 octobre 2020.

63 Martin Mallet, directeur exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, [Témoignages](#), 29 octobre 2020.



est essentielle à la conservation de la ressource⁶⁴. Pour cette raison, les associations de pêcheurs commerciaux ont demandé que les pêches au homard visant une subsistance convenable soient réglementées par le MPO et se fassent en saison. Peter Connors, président de la Eastern Shore Fisherman's Protective Association, a résumé le point de vue de l'industrie :

Ce qui menace réellement notre industrie de plusieurs milliards de dollars et nos ressources, c'est une pêche concurrentielle et non conforme. Sans le soutien des acteurs conformes au sein de l'industrie, la conservation et la protection seront compromises. Les termes clés sont « concurrentielle », par opposition à restreinte ou réglementée, ainsi que « conformes » par opposition à non conformes. Le meilleur moyen d'assurer une subsistance convenable est d'utiliser le cadre actuel tant pour les pêcheurs autochtones que non autochtones⁶⁵.

Par ailleurs, Kent Smedbol a signalé au Comité que, mises à part les considérations biologiques, il y a aussi des « considérations économiques liées aux saisons⁶⁶ ». Selon Shelley Denny, de la Première Nation de Potlotek, les conditions des glaces de mer peuvent déterminer le moment où est lancée une saison de pêche commerciale⁶⁷. Elle a ajouté qu'il y a « des motifs justifiant l'établissement de saisons pour la pêche, mais ils sont liés pour la plupart aux conditions du marché. Le Canada préfère vendre le homard à carapace dure. »

Recommandation 15

Que le Secteur des sciences de Pêches et Océans Canada mène une évaluation approfondie des stocks de homard de l'Atlantique et du Québec et qu'il détermine les impacts environnementaux et écologiques de toutes les activités de pêche qui ont lieu en dehors des saisons de pêche actuellement établies.

Recommandation 16

Que, dans le cadre de la mise en œuvre et de la réglementation des saisons de pêche, Pêches et Océans Canada fonde ses décisions sur les meilleures données scientifiques disponibles relatives à la santé et à la conservation des stocks, notamment en ce qui

64 Kevin Squires, président, Local 6, Union des pêcheurs des Maritimes, *Témoignages*, 29 octobre 2020.

65 Peter Connors, président, Eastern Shore Fisherman's Protective Association, *Témoignages*, 29 octobre 2020.

66 Kent Smedbol, gestionnaire, Division de l'écologie des populations, Région des Maritimes, MPO, *Témoignages*, 23 novembre 2020.

67 Shelley Denny, à titre personnel, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

concerne la température de l'eau, les saisons de mue et de reproduction, la dureté des carapaces et d'autres facteurs.

Recommandation 17

Que les pêches soient gérées par Pêches et Océans Canada, sous la direction de la ministre des Pêches et des Océans, et que l'objectif prépondérant à long terme soit la conservation de la ressource halieutique commune du Canada.

Recommandation 18

Que Pêches et Océans Canada reconnaisse les données scientifiques historiques qui soutiennent la pratique de la pêche au homard à différentes périodes de l'année et à différents endroits, et qui démontrent que, au cours du cycle de reproduction du homard, qui va de l'insémination à l'extrusion des œufs, puis à la libération des œufs, la pêche devrait être interdite à tous les pêcheurs autochtones et non autochtones.

***Netukulimk* et les pratiques mi'kmaq fondées sur la conservation**

Justin Martin a souligné que la conservation de la ressource halieutique est aussi une « valeur de gestion primordiale » des Premières Nations⁶⁸. À la suite de consultations communautaires et de la recherche de consensus, les Mi'kmaq ont lancé des pêches autoréglementées de subsistance convenable qui reposent sur leurs pratiques de conservation. Les principes *netukulimk* sont destinés à établir un ensemble commun de normes minimales que les Mi'kmaq appliquent pour pêcher à des fins de subsistance convenable. Justin Martin a donné l'explication suivante :

Nous utilisons la définition de *netukulimk*. Il s'agit de l'utilisation des richesses naturelles offertes par le Créateur pour l'autosuffisance et le bien-être de la personne et de la communauté en respectant des normes adéquates en matière d'alimentation communautaire et de bien-être économique et spirituel sans compromettre l'intégrité, la diversité et la productivité de la richesse naturelle. Il a été très clairement établi, dès le début de l'élaboration de ce plan [de gestion des pêches] et lors de nos rencontres avec les membres de l'Assemblée, les chefs, les conseils et le Grand conseil, que *netukulimk* était le principe fondamental qui sous-tendait tous les efforts liés à l'élaboration de ce plan.

Notre notion de conservation est *netukulimk*. Nous allons jusqu'à parler du bien-être spirituel de la personne et de l'environnement pour veiller à ce que non seulement

68 Justin Martin, coordonnateur de la pêche, Mi'kmaq Rights Initiative, Première Nation de Potlotek, [*Témoignages*](#), 29 octobre 2020.



l'espèce soit conservée, mais aussi à ce que les personnes qui l'exploitent soient prises en charge à tous les niveaux⁶⁹.

À propos de la pêche hors saison pratiquée par la Première Nation de Potlotek, Justin Martin a indiqué ce qui suit :

[La communauté a pris la décision] de pêcher en deux périodes distinctes, en automne et, en même temps que la pêche commerciale, au printemps. Dans un certain nombre de réunions communautaires, nous avons analysé les pratiques axées sur la conservation, y compris les saisons de pêche commerciale et les motifs de leur mise en vigueur par Pêches et Océans Canada, sous la recommandation des associations de pêcheurs de homard.

Notre communauté a conclu qu'elle voulait se conformer seulement aux pratiques axées sur la conservation et ne pas se plier à une logique axée sur les possibilités de commercialisation et l'accès aux marchés, ce qui l'a fait se ranger derrière l'opinion commune selon laquelle l'été ou les températures maximales de l'eau favorisaient davantage la capture du homard et augmentaient sa vulnérabilité pendant la période de reproduction et la mue. Elle a choisi de faire débiter la pêche le 1er octobre, ce qui est fréquent dans d'autres parties de la province. Dans le golfe, c'est-à-dire dans le nord de la Nouvelle-Écosse, une saison est ouverte en août et septembre. Dans le sud-ouest, elle débute à la mi-octobre⁷⁰.

La chef Darlene Bernard a rappelé au Comité que les « Mi'kmaq ont survécu pendant des milliers d'années en exploitant les ressources dans une optique de durabilité⁷¹ » :

Les Mi'kmaq vivent à Epekwitk depuis 12 000 ans, et notre priorité pour les ressources a toujours été et sera toujours intrinsèquement basée sur la conservation. Nous ne cherchons pas à épuiser la ressource. Depuis des siècles, nous vivons en accord avec le *netukulimk*, ce principe qui dit qu'il faut prendre ce dont on a besoin et laisser le reste à la génération suivante.

Nous sommes respectueux et reconnaissants à l'égard de nos ressources. Au Canada, toute surpêche d'une espèce particulière ayant suscité des inquiétudes sur le plan de la conservation est le fait de la pêche commerciale postcoloniale et non celui de la pêche autochtone.

[...]

69 Justin Martin, coordonnateur de la pêche, Mi'kmaq Rights Initiative, Première Nation de Potlotek, [Témoignages](#), 29 octobre 2020.

70 Justin Martin, coordonnateur de la pêche, Mi'kmaq Rights Initiative, Première Nation de Potlotek, [Témoignages](#), 29 octobre 2020.

71 Chef Darlene Bernard, Première Nation de Lennox Island, [Témoignages](#), 16 novembre 2020.

Il faut également noter que s'il devait y avoir des problèmes concernant la conservation, la pêche commerciale fondée sur des privilèges serait le premier endroit où il y aurait lieu d'envisager des restrictions, et non la pêche de subsistance fondée sur des droits.

Selon Thierry Rodon, tous les pêcheurs, qu'ils fassent partie ou non d'une Première Nation, ont un intérêt commun dans des pêches pratiquées de façon responsable et dans la mise en œuvre de mesures de conservation. Il a parlé de son expérience de travail avec les Innus du Québec :

Selon mon expérience de travail avec les Innus, ils ont autant intérêt, sinon plus, à gérer la ressource de façon aussi responsable que les autres. De toute évidence, les Autochtones ne vont pas déménager. Les Mi'kmaq, qui sont là depuis des millénaires, ne vont pas épuiser la ressource pour ensuite déménager, comme c'est le cas souvent d'autres pêcheurs⁷².

De nombreux témoins ont estimé qu'une plus grande collaboration entre pêcheurs mi'kmaq et pêcheurs commerciaux en matière de conservation serait une bonne chose. Même si les différences entre les valeurs et les convictions qui sous-tendent les systèmes de connaissances autochtones et la science occidentale peuvent créer des obstacles, les deux parties pourraient fort bien éviter les conflits en adoptant une « approche à double vision » – selon le terme employé par Shelley Denny – qui servirait à explorer des solutions sous l'angle des deux systèmes de connaissances⁷³. O'neil Cloutier, directeur général du Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie, a donné un exemple de collaboration du genre entre la Première Nation des Malécites de Viger et les pêcheurs commerciaux de la Gaspésie (Québec) :

Vous savez que notre région compte trois bandes autochtones mi'kmaq ainsi que la Première Nation des Malécites de Viger. Nous participons tous au comité consultatif pour élaborer des règles et des mesures adéquates concernant l'exploitation de la ressource. Nous nous réunissons chaque année, et tout le monde est présent à la table. En 2006, nous avons décidé qu'il fallait prendre beaucoup de mesures pour préserver la ressource, et les communautés autochtones étaient d'accord. Aujourd'hui, elles en tirent les bénéfices.

Selon nous, la collaboration est facile. Je vous en donne un exemple. En 2020, le comité consultatif a décidé de confier la cogestion du comité consultatif de 2021 à un groupe

72 Thierry Rodon, professeur agrégé et titulaire de la Chaire de recherche sur le développement durable du Nord, Université Laval, à titre personnel, *Témoignages*, 16 novembre 2020.

73 Shelley Denny, à titre personnel, *Témoignages*, 21 octobre 2020.



d'Autochtones, soit les Malécites de Viger. Ces derniers ont accepté de gérer le comité consultatif avec Pêches et Océans Canada⁷⁴.

Le MPO, les pêcheurs mi'kmaq et les pêcheurs commerciaux peuvent aussi collaborer aux efforts de conservation en recueillant conjointement des données. Le Comité a pris connaissance de la proposition suivante de Susanna Fuller :

À mesure que la pêche de subsistance convenable s'étend à d'autres espèces et à de nouvelles zones, il est impératif qu'il y ait des protocoles conjoints de collecte de données, des évaluations scientifiques et la prise en compte des questions de conservation à l'échelle de la pêche pour s'assurer que nous ne compromettons pas l'avenir des collectivités, des ressources humaines et écologiques, des Premières Nations et des non-Autochtones. L'intégration d'une approche à double perspective dans la gestion des pêches sera également une étape importante⁷⁵.

Shelley Denny croit que, dans le domaine de la conservation, le MPO devrait prévoir des façons possibles de tenir compte de l'avis des Mi'kmaq – notamment en ce qui concerne les changements possibles aux saisons de pêche – dans les Plans de gestion intégrée des pêches qui orientent les efforts de conservation et l'exploitation durable des ressources marines⁷⁶. Notons à cet égard que, dans son site Web, le MPO parle d'« associer les meilleures connaissances scientifiques, le savoir traditionnel autochtone et les données de l'industrie pour déterminer les mesures de gestion des pêches les plus appropriées à suivre⁷⁷ ».

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada fournisse les ressources nécessaires à la mise en œuvre du droit de pêcher aux fins de subsistance convenable, y compris les fonds requis pour élaborer, appliquer et adopter des pratiques exemplaires favorisant la transparence et la reddition de comptes au sein des communautés mi'kmaq et malécites.

74 O'neil Cloutier, directeur général, Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

75 Susanna Fuller, Océans Nord Canada, *Témoignages*, 23 novembre 2020.

76 Shelley Denny, à titre personnel, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

77 MPO, *Plans de gestion intégrée des pêches*.

Recommandation 20

Que Pêches et Océans Canada tienne compte des principes *netukulimk* et du savoir mi'kmaq et malécite dans l'établissement des limites au droit individuel de pêcher à des fins de subsistance convenable et d'améliorer l'intendance des ressources.

Recommandation 21

Que Pêches et Océans Canada favorise une plus grande collaboration entre les pêcheurs mi'kmaq, les pêcheurs malécites et les pêcheurs commerciaux au sujet des questions de conservation.

Recommandation 22

Que Pêches et Océans Canada mette en œuvre des protocoles conjoints de collecte de données, qu'il mène des évaluations des données scientifiques et qu'il examine les questions de conservation touchant l'ensemble des pêches afin d'assurer l'avenir des communautés côtières.

La conservation, motif justifiant la restriction des droits issus de traités

Dans l'arrêt *Marshall II*, la Cour suprême a établi clairement que le gouvernement fédéral peut restreindre l'exercice des droits issus de traités lorsque des questions de conservation ou d'autres motifs le justifient. La plupart des témoins, y compris les pêcheurs commerciaux, ont dit que toute restriction éventuelle doit respecter le critère établi dans l'arrêt *Badger*. Claire Canet, du Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie, a fourni au Comité une interprétation différente des arrêts *Marshall*; elle a soutenu que toute restriction des droits issus de traités qui serait liée à la conservation ne serait pas assujettie au critère établi dans *Badger*⁷⁸. Pour sa part, Colin Sproul a estimé que l'application du critère établi dans *Badger* exige de lancer un véritable processus de consultation entre le gouvernement fédéral et les Mi'kmaq :

La première partie de ce test est constituée d'un véritable processus de consultation avec les Mi'kmaq. Il n'y a pas eu un seul processus de consultation au cours des 21 dernières années. C'est peut-être en partie parce que cela n'a pas été organisé comme il se doit pour les Mi'kmaq, mais aussi parce que les leaders des pêches autochtones refusent de participer à un processus de consultation, exprimant littéralement qu'il ne s'agit pas d'une consultation, mais d'une négociation. J'irais même

78 Claire Canet, chargée de projet JOBEL, Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie, [Témoignages](#), 21 octobre 2020.



jusqu'à dire que pour que le gouvernement puisse se soumettre aux critères établis dans *Badger*, les chefs en Nouvelle-Écosse doivent consentir à y participer⁷⁹.

De l'avis de Naomi Metallic, la conservation est un objectif réglementaire légitime, mais le gouvernement fédéral doit aussi prouver la validité de cet objectif, s'acquitter de son devoir fiduciaire et respecter l'honneur de la Couronne en considérant les droits ancestraux et issus de traités comme étant prioritaires dans l'accès à la ressource⁸⁰. Le Comité a pris connaissance de plans mi'kmaq de gestion des pêches qui sont conçus pour assurer la conservation de la ressource halieutique. Ces plans comprennent des règles relatives à la conservation, à la sécurité et à la reddition de comptes. Dans la même veine, le chef Darcy Gray a parlé du plan de gestion de la pêche au homard du gouvernement mi'gmaq de Listuguj :

Nous comprenons la nécessité de bien réglementer la pêche. Nous comprenons que les droits sont assortis de responsabilités. Après plusieurs années de consultations communautaires, nous avons adopté notre propre loi et notre propre plan de gestion des pêches, qui régissent la pêche du homard, et qui permettent à notre peuple de vendre le homard, tout en veillant à ce que les efforts de pêche demeurent durables. Depuis deux ans, nous régissons nous-mêmes la pêche automnale. Les stocks de homard dans notre région demeurent sains. Nous n'avons pas connu de violence comme celle que vit la Nouvelle-Écosse. À notre avis, notre façon de gérer la pêche du homard est une réussite en matière d'autodétermination. Nous avons tenté de travailler avec le ministère des Pêches et des Océans. Au bout du compte, toutefois, nous nous sommes rendus là malgré le ministère⁸¹.

Kent Smedbol a estimé que le plan de gestion écosystémique des Eskasoni-Unama'ki, dans la région néo-écossaise du lac Bras-d'Or, est « complet » et témoigne d'un travail de « grande qualité⁸² », mais le Comité n'a reçu du MPO aucune information concernant l'évaluation et le rejet, par le Ministère, des plans de gestion des pêches proposés par différentes communautés mi'kmaq. Le chef Wilbert Marshall a indiqué que la Première Nation de Potlotek avait fait preuve de transparence et de responsabilité dans la communication de son plan de gestion au MPO et aux associations locales de pêcheurs commerciaux. Il s'est dit déçu de la réponse du MPO :

Nous avons parlé de nos travaux au gouvernement fédéral et aux associations de pêcheurs locales. En fait, nous avons rendu notre plan public de sorte que tout le monde

79 Colin Sproul, président, Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

80 Naomi Metallic, titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones et professeure adjointe, Schulich School of Law, Université Dalhousie, à titre personnel, *Témoignages*, 16 novembre 2020.

81 Chef Darcy Gray, gouvernement mi'gmaq de Listuguj, *Témoignages*, 26 octobre 2020.

82 Kent Smedbol, gestionnaire, Division de l'écologie des populations, Région des Maritimes, MPO, *Témoignages*, 23 novembre 2020.

puisse consulter nos règles sur la conservation, la sécurité et les récoltes. Nous avons essayé de collaborer de nation à nation, mais le ministère des Pêches et des Océans nous a claqué la porte au nez. Il est devenu clair que le ministère semble d'avis que la seule voie à suivre, c'est la sienne. Il n'y a pas de véritable dialogue. Ce n'est pas une réconciliation. Il s'agit d'une approche imposée, qui ne répond aux besoins que d'une seule partie⁸³.

Recommandation 23

Que la ministre des Pêches et des Océans suive l'avis exprimé par la Cour suprême dans les arrêts *Marshall* : « L'objectif prépondérant en matière de réglementation est la conservation de la ressource, et cette responsabilité incombe carrément au ministre responsable et non aux personnes autochtones et non autochtones qui exploitent la ressource. » Dans toute entente avec les Premières Nations, seule la ministre peut agir comme autorité réglementaire, conformément à l'avis de la Cour suprême.

Recommandation 24

Que Pêches et Océans Canada reconnaisse que les droits issus de traités visant une subsistance convenable ne peuvent être réglementés que si la conservation de la ressource ou des objectifs publics impérieux et réels l'exigent.

Recommandation 25

Que Pêches et Océans Canada établisse un véritable processus de consultation afin de s'assurer que l'objectif de conservation, sur lequel doit reposer toute restriction des droits issus de traités, est bien compris par les communautés mi'kmaq et malécites concernées, et que les restrictions ne soient pas plus strictes que nécessaire.

La surveillance des activités de pêche et l'application de la réglementation sur les pêches

Pour obtenir en temps opportun des données justes et fiables sur lesquelles pourront s'appuyer les agents des pêches chargés d'appliquer la réglementation, il est essentiel de surveiller attentivement les activités de pêche et la déclaration des prises. En effet, la gestion durable des pêches passe par une application efficace de la réglementation⁸⁴.

83 Chef Wilbert Marshall, Première Nation de Potlotek, *Témoignages*, 29 octobre 2020.

84 MPO, *La politique de surveillance des pêches*.



Les activités de surveillance et d'application de la réglementation de Pêches et Océans Canada

Selon des représentants d'associations de pêcheurs commerciaux, le MPO n'applique pas uniformément sa réglementation sur les pêches. Il en résulte de l'incertitude pour l'industrie et des doutes concernant la capacité du Ministère de faire respecter la réglementation, ce qui aurait contribué « au chaos et à l'animosité » entre pêcheurs⁸⁵. Peter Connors a exprimé l'avis suivant :

L'absence d'un règlement permanent et de clarté quant aux pouvoirs du ministère ou à sa capacité de réglementer la ressource occasionne de l'insécurité et de l'instabilité. L'ambiguïté en ce qui a trait au niveau de nécessité requis par le critère établi dans *Badger* entraîne le risque que le niveau de nécessité requis afin que le ministère agisse empêche les autorités de prendre des mesures préventives, ce qui permettrait à la situation de devenir incontrôlable⁸⁶.

Des témoins ont également soulevé des préoccupations sur ce que certains considèrent comme l'inaction du MPO à l'égard de la vente du produit de pêches pratiquées à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Si Richard Williams a dit que ces activités illégales se font souvent « à l'initiative d'acteurs non autochtones de l'industrie », Gary Hutchins a indiqué, pour sa part, que les lacunes dans les activités de surveillance et d'application de la réglementation du MPO rendent l'industrie plus inquiète de la durabilité de la ressource. Le Comité note que les provinces sont responsables de délivrer les permis aux acheteurs et aux transformateurs; les provinces doivent donc veiller au respect de la réglementation par les acheteurs.

Selon Alan Clarke, chef de l'application des règlements pour le secteur sud-ouest de la Nouvelle Écosse à la retraite, le MPO ne dispose pas de ressources financières et humaines suffisantes pour remplir efficacement son rôle de surveillance et d'application⁸⁷. Gary Hutchins a décrit la situation :

Pour faire le travail efficacement, nous aurions évidemment besoin de plus d'effectifs. Nous devons investir davantage de ressources du côté des agents. Je crois que les agents sont bien formés; cependant, si nous n'avons pas les ressources — pas assez de gens sur le terrain, disons — pour surveiller la conformité et vérifier si les pêcheries sont conformes, alors nous n'aidons pas les gens des pêcheries, que ce soit des pêcheurs autochtones ou des pêcheurs commerciaux.

85 Colin Sproul, président, Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

86 Peter Connors, président, Eastern Shore Fisherman's Protective Association, *Témoignages*, 29 octobre 2020.

87 Alan Clarke, chef de l'application des règlements pour le secteur sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, (à la retraite), MPO, *Témoignages*, 25 novembre 2020.

Au fil des ans, nous nous sommes rendu compte, dans tous les aspects des pêches, que nous n'avions parfois aucune ressource pour faire quoi que ce soit. Parfois, on nous disait même de ranger nos véhicules, parce que nous n'avions pas d'argent pour l'essence⁸⁸.

Richard Williams a proposé de surveiller les bateaux par voie électronique et d'accroître les vérifications à quai, ce qui aiderait à établir un programme de surveillance des pêches plus complet⁸⁹. À son avis, il est crucial de mettre en place une infrastructure de surveillance intégrée regroupant toutes les données.

Recommandation 26

Que, compte tenu des témoignages alarmants entendus, Pêches et Océans Canada, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, mi'kmaq et malécites, élabore un plan afin de faire enquête sur les ventes illégales et non déclarées de homard, dans toutes les pêches, d'appliquer la réglementation à cet égard et d'éliminer les cas du genre.

Recommandation 27

Que, compte tenu du témoignage de la ministre des Pêches et des Océans concernant le racisme systémique et de l'importance d'une application efficace de la réglementation pour la conservation, Pêches et Océans Canada exécute avec rigueur, impartialité et uniformité la réglementation sur les pêches.

Recommandation 28

Que Pêches et Océans Canada reçoive les ressources nécessaires pour remplir son obligation de conserver la ressource. Pour s'acquitter de cette tâche, le Ministère doit disposer d'un nombre suffisant d'agents d'application de la réglementation, et ces agents doivent disposer d'un mandat clair et de l'équipement requis pour faire leur travail de façon sécuritaire et efficace.

88 Gary Hutchins, superviseur de détachement (à la retraite), MPO, *Témoignages*, 2 décembre 2020.

89 Richard Williams, directeur de recherche, Conseil canadien des pêcheurs professionnels, *Témoignages*, 25 novembre 2020.



Les activités de surveillance et d'application de la réglementation menées par les Premières Nations

Des témoins mi'kmaq ont parlé au Comité des activités de surveillance et d'application de la réglementation qui étaient menées par leur communauté. Le chef Darcy Gray a donné l'exemple du gouvernement mi'gmaq de Listuguj, qui forme des agents de conservation chargés d'appliquer le plan de gestion des pêches de Listuguj⁹⁰. La communauté demande aussi à des contrôleurs aux quais de compter les homards à l'arrivée des bateaux.

Des occasions de collaborer à la surveillance et à l'application de la réglementation

Même s'ils se sont dits préoccupés par la surveillance des activités de pêche et l'application de la réglementation sur les pêches, les témoins n'ont pas manqué d'évoquer des possibilités de collaboration à cet égard entre le MPO, les pêcheurs des Premières Nations et les pêcheurs commerciaux. La chef Darlene Bernard a dit souhaiter que le MPO travaille avec les communautés mi'kmaq pour les aider à développer leur capacité d'application et leurs capacités scientifiques⁹¹. Shelley Denny a souligné que les Premières Nations ont conscience de possibles lacunes dans la gouvernance et d'abus de droits, mais elles ont besoin de modèles d'application différents, qui respectent leur culture :

Si tous les Mi'kmaq ont des droits, ils ne souhaitent pas tous faire de la pêche de subsistance. Il est nécessaire d'identifier qui souhaite pêcher. La gouvernance est déficiente à l'échelle communautaire aussi, ce qui inquiète le MPO.

[...]

Une gouvernance fondée sur des enseignements culturels transmis de génération en génération par la famille est en dissonance avec l'approche hiérarchique, très réglementée des pêches du MPO. Cependant, de part et d'autre, on considère actuellement qu'il manque une structure de gestion des pêches. Les Mi'kmaq savent que l'exercice de leurs droits présente des difficultés, notamment les abus, et qu'il doit y avoir un moyen culturellement adapté de gérer les abus, puisqu'il y a des questions éthiques sous-jacentes qui échappent au MPO et au système de justice canadien. Il faut que les Mi'kmaq se dotent de règles sur la pêche et les pêcheries⁹².

90 Chef Darcy Gray, gouvernement mi'gmaq de Listuguj, [Témoignages](#), 26 octobre 2020.

91 Chef Darlene Bernard, Première Nation de Lennox Island, [Témoignages](#), 16 novembre 2020.

92 Shelley Denny, à titre personnel, [Témoignages](#), 21 octobre 2020.

Richard Williams est d'avis que toutes les parties devront unir leurs efforts pour assurer la gestion durable de la ressource à long terme :

Ma perception est centrée sur le fait que, du moyen au long terme, nous ne pourrons pas recourir à des agents des pêches et ni faire appliquer les règles sur l'eau, comme solution à ces problèmes. Il faudra, du moyen au long terme, amener les personnes qui travaillent sur l'eau à s'entendre et instaurer le dialogue et la collaboration entre les communautés. Voilà pourquoi j'estime que la ministre a besoin de diriger cet exercice général dans un avenir immédiat⁹³.

Recommandation 29

Que, dans un souci de sécurité et de conservation, Pêches et Océans Canada travaille avec les Mi'kmaq et les Malécites afin de renforcer la capacité nécessaire pour appliquer la réglementation et gérer les pêches avec le soutien d'organisations mi'kmaq et malécites, ce qui comprend la surveillance, la formation, la science et la recherche, la concrétisation des valeurs mi'kmaq propices à la conservation, tels les principes *netukulimk*, ainsi que la capacité administrative d'assurer la transparence de la gestion des pêches au sein des communautés mi'kmaq et malécites.

Recommandation 30

Que Pêches et Océans Canada examine la viabilité de modèles d'application différents, comme des partenariats axés sur des régimes d'application sous direction autochtone, à l'instar des Rangers mi'gmaq de Listuguj ou du Programme des gardiens autochtones, et que le Ministère reçoive les fonds nécessaires pour recruter du personnel autochtone qualifié et pour travailler directement avec des communautés et des leaders autochtones de la Nouvelle-Écosse et de différentes régions du Canada.

Recommandation 31

Que, en collaborant avec les Mi'kmaq et les Malécites, le gouvernement du Canada (Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Pêches et Océans Canada) établisse des mécanismes réglementaires afin d'accroître la transparence entourant la pêche au homard dans la communauté.

93 Richard Williams, directeur de recherche, Conseil canadien des pêcheurs professionnels, [Témoignages](#), 25 novembre 2020.



FAVORISER LA COMMUNICATION ET LA SENSIBILISATION À L'ÉGARD DES TRAITÉS

Les besoins en communication

Le Comité reconnaît et soutient le principe voulant que les négociations entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral se font de nation à nation, mais il a aussi entendu différents témoins – tant des membres de Premières Nations que des pêcheurs commerciaux – qui ont dit qu'il fallait améliorer la communication et la confiance entre les Premières Nations, les pêcheurs commerciaux et le gouvernement fédéral.

Le chef Darcy Gray a recommandé d'inviter des représentants de l'industrie aux discussions, mais sans leur accorder de droit de veto; ils auraient plutôt pour rôle d'améliorer la compréhension et l'éducation concernant l'exercice des droits issus de traités⁹⁴. Shelley Denny a quant à elle jugé qu'il faut « établir une communication constructive entre les deux groupes, échanger des renseignements et certainement informer les intervenants sur le nombre de prises et le nombre de pêcheurs à l'œuvre⁹⁵ ».

La Northumberland Fishermen's Association a également demandé que les connaissances et les intérêts des pêcheurs commerciaux soient reconnus comme un élément important de toute discussion déterminante pour l'avenir des pêches côtières⁹⁶. Kevin Squires a dit comprendre « la nature des négociations de nation à nation, mais il doit y avoir une place pour les pêcheurs commerciaux⁹⁷ ».

Les associations de pêcheurs commerciaux ont dit qu'il était clair, selon elles, qu'elles étaient écartées des discussions par le MPO. Il en résulte, pour toutes les parties prenantes, de l'incertitude et des craintes concernant l'avenir de l'industrie. O'neil Cloutier, par exemple, a tenu les propos suivants :

Depuis le 30 octobre 2019, le Regroupement appelle le ministère des Pêches et des Océans à mettre en place un processus de discussion, de dialogue et de communication

94 Chef Darcy Gray, gouvernement mi'gmaq de Listuguj, *Témoignages*, 26 octobre 2020.

95 Shelley Denny, à titre personnel, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

96 Northumberland Fishermen's Association, *mémoire*, 9 novembre 2020.

97 Kevin Squires, président, Local 6, Union des pêcheurs des Maritimes, *Témoignages*, 29 octobre 2020.

engageant les Premières Nations de la Gaspésie, le Regroupement et le ministère. À ce jour, le ministère n'a toujours pas répondu à cet appel⁹⁸.

Bernie Berry a souligné l'importance de cette question :

Le processus de mise en place d'une pêche de subsistance convenable doit être déterminé par un dialogue ouvert avec toutes les parties concernées. Le manque de transparence dans le processus de négociation est la cause première de l'absence de progrès dans le dossier de la pêche de subsistance convenable⁹⁹.

Alan Clarke a abondé dans le même sens. Amené à évaluer les communications avec la ministre lors des troubles qui ont éclaté après le lancement, par la Première Nation de Sipekne'katik, d'une pêche au homard de subsistance convenable, il a exprimé l'opinion suivante : « Je ne les qualifierais pas de mauvaises, mais d'inexistantes¹⁰⁰. »

Sur le même thème, Melanie Sonnenberg a dit : « Nous avons besoin d'une table où nous pouvons travailler collectivement afin de trouver une façon de régler les problèmes, au lieu de faire cela dans les médias, c'est-à-dire sous les projecteurs¹⁰¹. » Martin Mallet a suggéré pour sa part de créer « une table de discussion pour permettre à tout le monde de s'exprimer et de parler de la gestion des pêches¹⁰² ».

Selon Colin Sproul, le cas de la Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) offre un précédent : « La ministre discute avec les autres nations et négocie directement avec elles, tandis que, en parallèle, elle obtient les conseils de personnes, tant autochtones que non autochtones, qui font partie de l'industrie de la pêche¹⁰³. »

Lors de sa comparution devant le Comité, la ministre a répété qu'elle continuerait « de faire tous les efforts possibles avec l'industrie pour accroître la transparence, officialiser les voies de communication et veiller à ce que l'industrie ait des occasions réelles de faire part de ses préoccupations et d'exprimer ses points de vue¹⁰⁴ ». Elle a également

98 O'neil Cloutier, directeur général, Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

99 Bernie Berry, président, Coldwater Lobster Association, *Témoignages*, 25 novembre 2020.

100 Alan Clarke, à titre personnel, *Témoignages*, 25 novembre 2020.

101 Melanie Sonnenberg, présidente, Fédération des pêcheurs indépendants du Canada, *Témoignages*, 2 décembre 2020.

102 Martin Mallet, directeur exécutif, Union des pêcheurs des Maritimes, *Témoignages*, 29 octobre 2020.

103 Colin Sproul, président, Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

104 L'hon. Bernadette Jordan, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 18 novembre 2020.



souligné la nomination d'Allister Surette au poste de représentant fédéral spécial. Il a le mandat « de recueillir différents points de vue et de répondre à des questions et à des préoccupations réelles, dans le but d'accroître la compréhension. Il formulera des recommandations au gouvernement sur les façons de faire avancer le dossier¹⁰⁵. » Le Comité espère que, dorénavant, le MPO communiquera de façon proactive avec tous les acteurs de l'industrie.

Recommandation 32

Que le gouvernement du Canada cherche des moyens de faciliter les contacts réguliers entre les pêcheurs commerciaux et les Autochtones pratiquant une pêche de subsistance convenable afin d'aider à maintenir un dialogue constructif, une communication ouverte et des liens mutuels favorisant la transparence. À cette fin, le gouvernement devrait établir des pratiques exemplaires en s'appuyant sur des modèles – comme celui des Fraser River Peacemakers – qui permettent à des pêcheurs autochtones et à d'autres acteurs de l'industrie d'unir leurs efforts.

Recommandation 33

Qu'il y ait une plus grande communication constructive entre les pêcheurs commerciaux, les Mi'kmaq et les Malécites en ce qui concerne le produit des pêches et le nombre de personnes participant à la pêche de subsistance convenable.

Recommandation 34

Que Pêches et Océans Canada reconnaisse que les connaissances et les intérêts des pêcheurs commerciaux sont un élément important des discussions déterminantes pour l'avenir des pêches côtières, et que l'attribution de ressources suffisantes aux tables de gestion locales est essentielle pour que toutes les voix puissent contribuer à la communication et au dialogue.

Recommandation 35

Que, lorsqu'il prend des mesures ou des décisions en vue de faire appliquer les droits de pêche des Autochtones issus de traités, le gouvernement fédéral fasse connaître publiquement les mesures et les décisions en question, ainsi que la raison pour laquelle il

105 L'hon. Bernadette Jordan, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, *Témoignages*, 18 novembre 2020.

juge qu'elles favoriseront une meilleure compréhension et la réconciliation entre les pêcheurs et les communautés autochtones et non autochtones.

La sensibilisation à l'égard des traités et la lutte contre le racisme systémique

Outre les contributions qu'il a entendues sur la nécessité de favoriser la communication entre les communautés des Premières Nations et les pêcheurs commerciaux, ainsi qu'entre toutes les parties et le MPO, le Comité a reçu des témoignages convaincants sur le besoin, pour le MPO, de créer la documentation et la capacité voulues pour sensibiliser son propre personnel et les communautés de pêcheurs au sujet des droits issus de traités et de la lutte contre le racisme systémique.

À cet égard, le chef régional Paul J. Prosper a recommandé d'accroître la sensibilisation offerte aux représentants gouvernementaux et au grand public concernant l'existence et la nature des droits issus de traités et les relations qui découlent des traités¹⁰⁶. Dans la même veine, Ian MacPherson, directeur exécutif de la Prince Edward Island Fishermen's Association, a reconnu qu'il fallait informer les pêcheurs commerciaux sur la signification et l'interprétation des traités¹⁰⁷.

Susanna Fuller a demandé au MPO d'investir dans la sensibilisation à l'égard des traités et des arrêts *Marshall*. Elle a dit que le MPO aurait dû amorcer un véritable travail proactif avec les pêcheurs indépendants pour tracer la voie à suivre¹⁰⁸. Selon elle, ce travail aurait dû commencer en 1999, tout de suite après les arrêts *Marshall*, en même temps que la réattribution des permis.

À ce sujet, la ministre a fourni l'explication suivante au Comité :

Nous travaillons actuellement avec l'une des associations de pêcheurs, la Fédération des pêcheurs indépendants du Canada, pour offrir des cours aux pêcheurs qui souhaitent comprendre ce que signifie détenir un droit issu d'un traité. C'est une mesure extrêmement importante. C'est un premier pas dans la bonne direction¹⁰⁹.

106 Chef Paul J. Prosper, chef régional, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, Assemblée des Premières Nations, [Témoignages](#), 26 octobre 2020.

107 Ian MacPherson, directeur exécutif, Prince Edward Island Fishermen's Association, [Témoignages](#), 26 octobre 2020.

108 Susanna Fuller, Océans Nord Canada, [Témoignages](#), 23 novembre 2020.

109 L'hon. Bernadette Jordan, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, [Témoignages](#), 18 novembre 2020.



Selon Richard Williams, l'existence du racisme systémique fait de plus en plus consensus parmi les pêcheurs indépendants; un tel progrès pourrait permettre d'établir « une base constructive pour le dialogue et la collaboration future » entre les dirigeants des Premières Nations, les dirigeants des pêches commerciales et le MPO, l'objectif étant de favoriser le développement des pêches dans les Premières Nations¹¹⁰ :

Ces dirigeants [des pêches] comprennent et reconnaissent que 300 ans de racisme systémique ont injustement écarté les peuples autochtones de leurs territoires et pêcheries traditionnels, et que le racisme se manifeste aujourd'hui par les actes de violence récents. Ils reconnaissent les droits constitutionnels et les simples droits fondamentaux des peuples autochtones à disposer d'un accès complet et équitable à la pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles, à bénéficier de moyens de subsistance gratifiants et à construire des communautés autonomes.

Le Comité croit qu'une plus grande sensibilisation sur les traités aiderait à faire reculer le racisme systémique. La chef Darlene Bernard a abordé cette question :

Pour moi, il suffit de regarder les trois derniers mois et de voir ce qui s'est passé en Nouvelle-Écosse pour constater que notre régime est empreint de racisme systémique. Vous ne pouvez pas le nier. Je pense que les gens qui ne veulent pas l'admettre sont en plein déni. Le racisme systémique existe bel et bien. Nous devons y faire face¹¹¹.

Par ailleurs, des témoins ont demandé au MPO de sensibiliser ses propres employés à l'importance des traités et des droits issus de traités. La chef Darlene Bernard a estimé qu'il « faut manifestement faire de l'éducation dans les rangs du gouvernement¹¹² ». La ministre a semblé être d'accord : « Je crois [...], comme le premier ministre lui-même l'a affirmé, qu'il y a du racisme systémique au sein de tous les ministères au Canada¹¹³. » Kent Smedbol a parlé des efforts déployés à cet égard au MPO :

un certain nombre de programmes de formation ont été mis en œuvre à l'intention de nos scientifiques pour les sensibiliser à la subsistance convenable, à la décision *Marshall* et aux programmes de réconciliation avec les Autochtones. Par l'entremise des régions,

110 Richard Williams, directeur de recherche, Conseil canadien des pêcheurs professionnels, [Témoignages](#), 25 novembre 2020.

111 Chef Darlene Bernard, Première Nation de Lennox Island, [Témoignages](#), 16 novembre 2020.

112 Chef Darlene Bernard, Première Nation de Lennox Island, [Témoignages](#), 16 novembre 2020.

113 L'hon. Bernadette Jordan, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, [Témoignages](#), 18 novembre 2020.

nous avons mis sur pied quelques activités supplémentaires pour travailler avec les groupes autochtones et les Premières Nations¹¹⁴.

Gary Hutchins, agent d'application du MPO à la retraite, a dit au Comité que les agents de conservation et de protection reçoivent de la formation interculturelle, mais ce n'est pas suffisant :

[O]n ne donne pas assez de formation. L'agent des pêches moyen comprend mal les questions liées aux droits autochtones et aux droits issus de traités et saisit mal la richesse culturelle des Autochtones du Canada. Je peux vous assurer que je n'ai jamais entendu personne se plaindre de devoir soutenir les droits issus de traités. C'est quelque chose que nous soutenons tous. Nous voulons seulement savoir comment les gérer¹¹⁵.

Susanna Fuller a jugé qu'il fallait en faire plus pour informer la fonction publique sur ce que signifie la réconciliation, y compris mettre en œuvre une stratégie de sensibilisation ministérielle sur les droits issus de traités¹¹⁶. Cette stratégie devrait susciter des discussions sur l'application des droits issus de traités, la sensibilisation contre le racisme, la gestion de la ressource et les données scientifiques. Les discussions devraient se tenir sur les quais et dans les comités consultatifs sur les pêches, et aider à rebâtir la confiance¹¹⁷.

Recommandation 36

Que le gouvernement du Canada accroisse la sensibilisation offerte aux représentants gouvernementaux et au grand public concernant l'existence et la nature des droits issus de traités et les relations qui découlent des traités.

Recommandation 37

Que Pêches et Océans Canada travaille avec les pêcheurs commerciaux et les organisations qui les représentent afin de favoriser une meilleure compréhension de ce que signifient les traités.

114 Kent Smedbol, gestionnaire, Division de l'écologie des populations, Région des Maritimes, MPO, *Témoignages*, 23 novembre 2020.

115 Gary Hutchins, à titre personnel, *Témoignages*, 2 décembre 2020.

116 Susanna Fuller, Océans Nord Canada, *Témoignages*, 23 novembre 2020.

117 Susanna Fuller, Océans Nord Canada, *Témoignages*, 23 novembre 2020.



Recommandation 38

Que Pêches et Océans Canada favorise la tenue de discussions sur l'application des droits issus de traités, la sensibilisation contre le racisme, la gestion de la ressource et les données scientifiques. Les discussions devraient se tenir sur les quais et dans les comités consultatifs sur les pêches, et aider à rebâtir la confiance.

Recommandation 39

Que la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne agisse contre le racisme systémique au sein du Ministère en menant une réforme nationale du Secteur de la conservation et de la protection de Pêches et Océans Canada; cet exercice, qui permettrait d'aborder le problème du racisme systémique dans la réglementation et les politiques opérationnelles du Ministère, aiderait à garantir le respect des droits de pêcher et de vendre du poisson, qui sont issus de traités.

Recommandation 40

Que Pêches et Océans Canada considère comme prioritaire l'élaboration de protocoles conjoints entre les Premières Nations et le Ministère; ces protocoles permettraient d'établir à l'avance des procédures pour réagir aux éventuelles crises touchant la sécurité publique et la sécurité des Premières Nations.

CONCLUSION

Les pêcheurs des Maritimes et du Québec pratiquent leur métier dans un contexte où l'on s'inquiète de la préservation de la biodiversité, des conditions océaniques changeantes et du déclin de nombreux stocks de poisson. Pour les pêcheurs commerciaux, ces problèmes s'ajoutent à l'incertitude concernant la mise en œuvre des droits des Premières Nations issus de traités par le MPO. Tout au long de son étude, le Comité a pris conscience des craintes et du mécontentement exprimés par les témoins, qu'ils soient membres ou non des Premières Nations. Le Comité espère que les audiences tenues dans le cadre de cette étude auront contribué à apaiser les tensions dans les communautés côtières des Maritimes et du Québec.

Le Comité estime que le gouvernement fédéral devrait appliquer les recommandations contenues dans le présent rapport en les intégrant à un cadre de mise en œuvre des droits issus de traités, qui permettent aux Mi'kmaq et aux Wolastoqiyik (Malécites) de tirer de la pêche une subsistance convenable. Ce cadre devrait aussi assurer la gestion durable des ressources aquatiques et rendre l'accès aux ressources prévisible pour tous les pêcheurs commerciaux. Le Comité note que, dans son Cadre intégré des politiques

autochtones, le MPO reconnaît que « l'industrie de la pêche, d'autres secteurs d'activité, les organismes gouvernementaux et les organisations non gouvernementales exhortent le gouvernement du Canada à instaurer un régime de cogestion et d'accès aux ressources aquatiques plus stable, plus certain et plus prévisible¹¹⁸ ».

Bien que le MPO ait lancé, à la suite des arrêts *Marshall*, des programmes afin de stimuler la participation des Premières Nations aux pêches commerciales, les avis divergent toujours sur la question à savoir si le droit de pêcher aux fins de subsistance convenable que les traités confèrent aux Mi'kmaq et aux Wolastoqiyik (Malécites) est appliqué efficacement et véritablement. Cette absence d'accord crée de la confusion, des obstacles et de l'incertitude pour les communautés visées par les arrêts *Marshall* et pour les pêcheurs commerciaux, même si plus de 250 ans ont passé depuis la conclusion des traités de paix et d'amitié et que les arrêts *Marshall* ont été rendus il y a plus de 20 ans.

Le Comité a constaté que, dans la lettre de mandat que lui a remise le premier ministre, la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne a la responsabilité d'élaborer une stratégie exhaustive relative à l'économie bleue¹¹⁹. En outre, la lettre de mandat supplémentaire, publiée en janvier 2021, indique que l'économie bleue devrait « créer de bons emplois pour la classe moyenne et des opportunités pour les secteurs océaniques et les communautés côtières, et ce, tout en réalisant des progrès vers l'atteinte des objectifs de réconciliation et de conservation¹²⁰ ». De l'avis du Comité, le développement de l'économie bleue exige également de créer une économie océanique plus juste et plus inclusive. Le Comité demande donc au MPO de porter plus attention aux impacts socioéconomiques et culturels de ses décisions sur l'attribution de l'accès aux ressources aquatiques et à la question de la participation des communautés côtières à la gouvernance des pêches.

118 MPO, *Cadre intégré des politiques autochtones*.

119 Premier ministre du Canada, *Lettre de mandat de la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne*, 13 décembre 2019.

120 Premier ministre du Canada, *Lettre de mandat supplémentaire de la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne*, 15 janvier 2021.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Le tableau ci-dessous présente les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des réunions se rapportant au présent rapport. Les transcriptions de toutes les séances publiques reliées à ce rapport sont affichées sur la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2020/10/21	3
Shelley Denny		
Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association	2020/10/21	3
Colin Sproul, président		
Mi'kmaq Rights Initiative	2020/10/21	3
Allison Bernard, directeur de la faune Bureau de Kwilmu'kw Maw-klusuaqn Negotiation		
Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie	2020/10/21	3
Claire Canet, chargée de projet JOBEL O'neil Cloutier, directeur général		
Assemblée des Premières Nations	2020/10/26	4
Paul J. Prosper, chef régional Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve		
Cape Breton Fish Harvesters Association	2020/10/26	4
Michael Barron		
Gouvernement Mi'gmaq de Listuguj	2020/10/26	4
Darcy Gray		
Prince Edward Island Fishermen's Association	2020/10/26	4
Bobby Jenkins, président Ian MacPherson, directeur exécutif		
Eastern Shore Fisherman's Protective Association	2020/10/29	5
Peter Connors, président		

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Potlotek First Nation</p> <p>Wilbert Marshall</p> <p>Justin Martin, coordonnateur de la pêche Mi'kmaq Rights Initiative</p>	2020/10/29	5
<p>Union des pêcheurs des Maritimes</p> <p>Martin Mallet, directeur exécutif</p> <p>Kevin Squires, président Local 6</p>	2020/10/29	5
<p>À titre personnel</p> <p>Naiomi Metallic, professeure adjointe Titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones, Schulich School of Law, Dalhousie University</p> <p>Thierry Rodon, professeur agrégé Département de science politique, Université Laval</p> <p>William Craig Wicken, professeur Département d'histoire, York University</p>	2020/11/02	6
<p>À titre personnel</p> <p>Naiomi Metallic, professeure adjointe Titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones, Schulich School of Law, Dalhousie University</p> <p>Thierry Rodon, professeur agrégé Département de science politique, Université Laval</p> <p>William Craig Wicken, professeur Département d'histoire, York University</p>	2020/11/16	7
<p>Eel Ground First Nation</p> <p>George Ginnish, premier dirigeant North Shore Mi'gmaq District Council</p>	2020/11/16	7
<p>Première nation de Lennox Island</p> <p>Darlene Bernard</p>	2020/11/16	7

Organismes et individus	Date	Réunion
<p>Ministère des Pêches et des Océans</p> <p>L'hon. Bernadette Jordan, C.P., députée, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne</p> <p>Robert Lamirande, conseiller principal</p> <p>Sylvie Lapointe, sous-ministre adjointe Gestion des pêches et des ports</p> <p>Timothy Sargent, sous-ministre</p> <p>Doug Wentzell, directeur général régional associé Région des Maritimes</p>	2020/11/18	8
<p>Ministère des Pêches et des Océans</p> <p>Matthew Hardy, gestionnaire Division des sciences halieutiques et écosystémiques, Région du Golfe</p> <p>Kent Smedbol, gestionnaire Division de l'écologie des populations, Région des Maritimes</p>	2020/11/23	9
<p>Océans Nord Canada</p> <p>Susanna Fuller</p>	2020/11/23	9
<p>À titre personnel</p> <p>Alan Clarke, chef de l'application des règlements pour le secteur sud-ouest de la Nouvelle-Écosse (à la retraite) Ministère des Pêches et des Océans</p>	2020/11/25	10
<p>Coldwater Lobster Association</p> <p>Bernie Berry, président</p>	2020/11/25	10
<p>Conseil canadien des pêcheurs professionnels</p> <p>Richard Williams, directeur de recherche</p>	2020/11/25	10
<p>À titre personnel</p> <p>Sterling Belliveau, pêcheur à la retraite, ancien ministre des Pêches et de l'Aquaculture de la Nouvelle-Écosse</p> <p>Michael Dadswell, professeur de biologie (à la retraite)</p> <p>Gary Hutchins, superviseur de détachement (à la retraite) Ministère des Pêches et des Océans</p> <p>Andrew Roman, avocat à la retraite</p>	2020/11/30	11

Organismes et individus	Date	Réunion
Fédération des pêcheurs indépendants du Canada Jim McIsaac, vice-président Pacifique Melanie Sonnenberg, présidente	2020/11/30	11
Kwilmu'kw Maw-klusuaqn Negotiation Office Eric Zscheile, avocat et négociateur	2020/11/30	11
À titre personnel Sterling Belliveau, pêcheur à la retraite, ancien ministre des Pêches et de l'Aquaculture de la Nouvelle-Écosse Michael Dadswell, professeur de biologie (à la retraite) Gary Hutchins, superviseur de détachement (à la retraite) Ministère de Pêches et des Océans	2020/12/02	12
Fédération des pêcheurs indépendants du Canada Melanie Sonnenberg, présidente	2020/12/02	12

ANNEXE B

LISTE DES MÉMOIRES

Ce qui suit est une liste alphabétique des organisations et des personnes qui ont présenté au Comité des mémoires reliés au présent rapport. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter la [page Web du Comité sur cette étude](#).

Beaton, Stuart

Collins, John R.

Conseil des peuples autochtone de la Nouvelle-Écosse

Northumberland Fishermen's Association

Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie

Steneck, Robert

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n^{os} 3 à 13, 17 à 21, 23 et 25) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
Ken McDonald

Introduction

Le 19 octobre 2020, le Comité permanent des pêches et des océans (FOPO) a adopté à l'unanimité une motion pour entreprendre une étude sur l'application du droit des Mi'kmaq, protégé par la Constitution, de pêcher pour subsistance convenable, afin : d'évaluer le processus actuel des ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits; de trouver de meilleurs moyens de mobiliser les parties intéressées en vue d'améliorer la communication, de réduire les tensions et d'accorder la priorité à la conservation; de cerner les questions devant être abordées et de recommander une marche à suivre.

À l'automne 2020, les Canadiens ont vu les aspirations des Autochtones et leurs droits issus de traités se heurter à la négligence de la ministre des Pêches et des Océans. Le fait que la ministre ait mal géré les négociations avec les communautés autochtones et qu'elle ait exclu du processus les associations de homardières non autochtones a joué un rôle déterminant dans la crise. La tension, la colère et la frustration engendrées par ce conflit ont conduit à des affrontements violents, à des atteintes à la sécurité publique, à la division des collectivités et de la population canadienne et, enfin, au lancement d'une pêche au homard non autorisée. Ces événements inacceptables auraient pu être évités. La ministre doit reconnaître sa part de responsabilité dans l'envenimement de la crise. En outre, le fait qu'elle n'ait pas su communiquer avec les Canadiens avant, pendant et après le conflit a aggravé la situation.

Les Premières Nations ont déjà fait savoir que, puisque le gouvernement fédéral ne parvient toujours pas à concilier les droits issus de traités et la conservation de la ressource, une pêche au homard gérée par les Premières Nations serait lancée à l'été 2021, en dehors des saisons de pêche commerciale établies par le ministère des Pêches et des Océans. Or, cela aura une incidence sur les pêcheurs commerciaux et les communautés côtières du Canada atlantique.

Arrêts Marshall

Les arrêts *Marshall I* et *II*, rendus par la Cour suprême du Canada, ont confirmé le droit des Mi'kmaq de pêcher et de vendre leurs prises « pour s'assurer une subsistance convenable », un droit que le Traité de 1760 leur avait conféré. Si la définition de « subsistance convenable » élaborée par la Cour suprême manquait de clarté, elle a néanmoins fait la lumière sur certains aspects de ce droit issu d'un traité, en établissant notamment que :

- l'objectif prépondérant de la réglementation est la conservation de la ressource : cette responsabilité incombe carrément au ministre et non aux personnes autochtones et non autochtones qui exploitent la ressource (par. 40);
- l'existence du droit issu du traité ne signifie pas que ce droit ne peut être réglementé ni que les Mi'kmaq ont un accès garanti aux pêches à longueur d'année (par. 2);
- le droit issu du traité a toujours été assujéti à la réglementation et que le pouvoir du gouvernement de réglementer l'exercice du droit issu du traité a été confirmé à maintes reprises (par. 24);
- des limites de prises, dont il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'elles permettent aux familles mi'kmaq de s'assurer une subsistance convenable selon les normes

d'aujourd'hui, peuvent être établies par règlement et appliquées sans porter atteinte au droit issu du traité; un tel règlement respecterait ce droit et ne constituerait pas une atteinte qui devrait être justifiée suivant la norme établie dans l'arrêt *Badger* (par. 61).

Les membres conservateurs du Comité ont vu dans cette étude une occasion d'obtenir des réponses aux nombreuses questions laissées en suspens par le gouvernement Trudeau et la ministre Bernadette Jordan. Nous aurions aimé que cette étude donne lieu à un rapport faisant l'unanimité, dans lequel tous les membres du Comité auraient pu fournir au gouvernement des recommandations précises en vue de rétablir le dialogue, l'équilibre, la paix et les débouchés économiques de tous les acteurs des pêches du Canada atlantique.

La portée de l'étude, dont l'objectif était d'examiner « l'application du droit des Mi'kmaq, protégé par la Constitution, de pêcher pour subsistance convenable », a vite dépassé le cadre prévu, le Comité ayant entrepris de se pencher sur les aspirations à la cogestion et à la cogouvernance des ressources halieutiques. Certes, la cogestion et la cogouvernance des pêches, de concert avec les Autochtones, sont des considérations importantes pour l'avenir des pêches au Canada et de nombreuses questions restent à éclaircir à cet égard; toutefois, le mandat de l'étude du Comité se limitait aux cinq aspects énumérés dans la motion.

Les députés conservateurs ont donc cru bon de publier un rapport dissident afin de remplir le mandat initial du Comité, de rendre compte de leur compréhension des témoignages recueillis, de combler les lacunes du rapport du Comité et de répondre aux questions qu'il a soulevées. Il serait impossible de parvenir à une véritable réconciliation si un des groupes est laissé pour compte et exclu des processus qui touchent directement ses moyens de subsistance, ses intérêts et son avenir. En rédigeant ce rapport, nous avons voulu favoriser une réconciliation fondée sur le consensus et la coopération entre le gouvernement du Canada, les Autochtones et les non-Autochtones.

Examen de l'application du droit des Mi'kmaq, protégé par la Constitution, de pêcher pour s'assurer une subsistance convenable

Après que la Cour suprême a rendu les arrêts *Marshall* en 1999, les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont activement mis en application le droit des Mi'kmaq, issu de traités, de pêcher et de vendre leurs prises à des fins de subsistance convenable, en fournissant un accès et des ressources pour accroître la participation des Autochtones aux pêches de l'Atlantique.

L'Initiative de l'après-*Marshall* (IAM), lancée par le gouvernement de Jean Chrétien et mise en œuvre de 2000 à 2007, devait permettre au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses responsabilités, suivant la décision de la Cour suprême. Dans le cadre de l'IAM, le gouvernement fédéral a commencé à donner aux communautés autochtones l'accès et les moyens nécessaires pour participer à la pêche commerciale en rachetant des permis de pêche commerciale à des pêcheurs non autochtones et en remettant ces permis aux communautés autochtones, tout en leur fournissant également de l'équipement de pêche et de la formation.

L'IAM s'est traduite par des investissements fédéraux considérables, ce qui a donné aux communautés mi'kmaq des ressources et des formations pour accroître et gérer leurs activités de pêche commerciale.

En 2019, l'Institut Macdonald-Laurier (IML) a publié un rapport qui examinait les mesures prises par le gouvernement fédéral au cours des 20 années précédentes pour appliquer le droit des Mi'kmaq, issu de traités, de pêcher et de vendre leurs prises. Dans ce rapport, l'auteur Ken Coates décrit les effets de ces mesures, qui ont transformé radicalement le secteur des pêches de la côte Est¹. Le 30 novembre 2020, le Comité a accepté le rapport de l'IML comme élément de preuve aux fins de son étude.

De 2000 à 2018, le gouvernement fédéral a investi quelque 535 millions de dollars pour accroître les pêches de subsistance convenable et les activités connexes dans les Maritimes². Selon le rapport de l'IML, ces investissements fédéraux consacrés aux activités de pêche autochtones en réponse aux arrêts *Marshall* ont renforcé l'activité économique de l'industrie, et le revenu total de la pêche dans les réserves des Mi'kmaq et des Malécites est passé de 3 millions de dollars en 1999 à 152 millions de dollars en 2016³.

Ces constats tranchent radicalement avec les témoignages des Autochtones, qui ont laissé entendre qu'aucun progrès tangible n'avait été réalisé depuis les arrêts *Marshall* en ce qui concerne l'accès des Autochtones aux pêches commerciales ou leur participation à celles-ci.

M. Allison Bernard, qui représentait le Bureau de Kwilmu'kw Maw-klusuaqn Negotiation et la Mi'kmaq Rights Initiative, a dit au Comité que « les Micmacs n'ont jamais vraiment eu la chance d'avancer, même si nous jouissons de ce droit issu de traités et malgré l'arrêt *Marshall*, rendu en 1999, soit il y a 21 ans⁴ ». Dans le même ordre d'idées, M^{me} Shelley Denny a déclaré qu'« il n'y a pas de politique fédérale sur les pêches de subsistance⁵ ».

Compte tenu des investissements réalisés au cours de ces deux décennies et de leur rendement appréciable dont fait état le rapport de l'IML, les témoignages voulant que les Mi'kmaq n'aient jamais vraiment la chance d'avancer et qu'il n'y ait pas de politique fédérale sur les pêches de subsistance trahissent un décalage entre les actions du gouvernement fédéral et les expériences des communautés autochtones.

Puisque les droits issus de traités confirmés par les décisions *Marshall* sont des droits communautaires, les ressources – les permis, les fonds et l'équipement – ont été remises aux gouvernements autochtones afin que ceux-ci créent des débouchés pour leurs communautés dans le secteur des pêches de l'Atlantique.

Lors de son témoignage, M. Colin Sproul, de la Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, a répondu à une question en déclarant : « Votre question m'amène à demander pourquoi les Autochtones n'ont toujours pas accès à la pêche, étant donné que le gouvernement fédéral a dépensé plus de 600 millions de dollars pour acheter des accès à la pêche auprès des

¹ Ken Coates, *The Marshall Decision at 20: Two Decades of Commercial Re-Empowerment of the Mi'kmaq and Maliseet* (Institut Macdonald-Laurier, 2019), p. 4.

² *Ibid.*, p. 17.

³ *Ibid.*, p. 5.

⁴ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

⁵ *Ibid.*

communautés non autochtones pour les remettre aux Premières Nations. C'est au cœur du problème, mais personne n'en parle. »

M. Sproul a répondu partiellement à cette question lorsqu'il a fait remarquer que « [l]e problème, c'est que la majorité de ces accès sont ensuite offerts en location à des sociétés de pêche non autochtones, ce qui prive en réalité les Premières Nations de leur droit légitime de pêcher⁶ ».

Le gouvernement fédéral a constamment investi des sommes considérables pour mettre en œuvre les droits issus de traités des Mi'kmaq; cependant, les gouvernements autochtones n'ont pas toujours donné aux membres de leurs communautés les moyens de pratiquer une pêche de subsistance convenable. En outre, on ne sait pas exactement, d'une part, dans quelle mesure les recettes provenant de la location des permis sont remises aux membres des communautés et, d'autre part, si ces derniers sont au courant que ces revenus représentent, en réalité, les tentatives du gouvernement fédéral de mettre en œuvre leurs droits de pêche issus de traités visant à assurer une subsistance convenable.

Cela ne signifie pas pour autant que les fonds tirés de ces permis ne sont pas affectés à d'importantes priorités communautaires. Toutefois, cette pratique pourrait expliquer en partie pourquoi les Premières Nations ont l'impression que leur accès aux ressources halieutiques ne s'est pas accru comme elles l'espéraient. Elle constitue aussi un obstacle pour les membres des Premières Nations qui souhaitent pratiquer eux-mêmes une pêche de subsistance convenable.

La gestion de l'accès aux ressources halieutiques doit viser à maintenir les activités à des niveaux qui assureront la durabilité des pêches. Cela signifie que des limites propres à assurer la conservation des stocks doivent être établies et confirmées par les tribunaux. Étant donné que l'accès octroyé aux communautés autochtones pour la pêche à des fins de subsistance convenable est censé profiter aux membres de la communauté, le gouvernement doit veiller à ce que cet accès atteigne l'objectif visé, c'est-à-dire offrir aux communautés autochtones la possibilité de pêcher pour s'assurer une subsistance convenable.

Recommandation : Nous sommes en faveur d'une participation accrue des Autochtones aux pêches et nous croyons que, pour en arriver là, le gouvernement fédéral et le ministère des Pêches et des Océans devront reconnaître l'objectif des permis – c'est-à-dire permettre une pêche de subsistance convenable – et veiller à ce qu'il soit respecté en interdisant la location de ces permis à des pêcheurs non autochtones.

Toutes les associations de pêcheurs commerciaux qui ont comparu devant le Comité ont dit appuyer une participation accrue des Autochtones aux pêches de l'Atlantique. La plupart de ces associations, qui ont été témoins des retombées bénéfiques et concrètes de l'IAM, estiment que cette initiative était une composante essentielle de la réponse du gouvernement à l'arrêt *Marshall* et qu'elle était nécessaire pour soutenir les activités de pêche autochtones visant à assurer une subsistance convenable.

⁶ *Ibid.*

Contrairement à ce qu'indique la figure 2 du rapport du Comité, de nombreux témoins ont affirmé que le droit aux pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles est fondé sur l'arrêt *Sparrow* et non sur l'arrêt *Marshall*. M. Eric Zscheile, qui a agi comme avocat associé dans l'affaire *Marshall*, a abondé dans le même sens en déclarant que « dans le domaine de la pêche à des fins alimentaires, les Premières Nations sont titulaires de certaines priorités en matière d'accès aux pêches. Cela vient de l'arrêt *Sparrow* et d'autres décisions du même genre. » De multiples témoins ont également indiqué que les pêches communautaires et de subsistance convenable font partie des pêches commerciales et devraient être soumises aux mêmes mesures de réglementation, de conservation et de contrôle du Ministère que les pêches commerciales.

Évaluation du processus actuel entourant les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits

Au 19 avril 2021, le gouvernement Trudeau avait conclu des ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits avec quatre communautés mi'kmaq, soit moins de 12 % des 34 communautés détenant des droits de pêche de subsistance convenable confirmés par les arrêts *Marshall*. Ce processus d'ententes a été proposé à Ottawa pour la première fois par l'Assemblée des chefs mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse en 2016.

Lors de son témoignage, la chef Darlene Bernard, de la Première Nation de Lennox Island, a expliqué pourquoi les communautés mi'kmaq sont si peu enclines à participer à ce processus : « Les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits ne sont rien d'autre qu'une gifle pour les Premières Nations⁷. »

D'après les témoignages recueillis, les Premières Nations et les associations de pêcheurs commerciaux ne s'entendent pas sur les éléments pouvant être négociés dans le cadre d'une telle entente. D'une part, les Premières Nations veulent une pêche autoréglementée et autogérée, où le seul élément de cogestion serait l'approbation des plans de gestion des pêches par le Ministère. Cette approche donnerait lieu à une nouvelle catégorie de permis, à savoir des « permis de subsistance convenable », distincts des permis de pêche commerciale et des permis de pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles.

Au sujet de l'IAM, M. Bernie Barry, président de la Coldwater Lobster Association, a indiqué, lors de son témoignage, que « [l]'industrie estime que l'État s'est acquitté de sa responsabilité fiduciaire dans le cadre de l'arrêt *Marshall* ». M. Barry a ajouté que « [l]'industrie est toujours exclue des conversations les plus cruciales sur le transfert de l'accès à la pêche et la manière d'y parvenir sans nuire à l'industrie⁸ ».

Ainsi, nous croyons comprendre que l'Assemblée des chefs mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse a proposé un processus d'ententes en 2016, puis que le gouvernement Trudeau, par le truchement du ministère des Pêches et des Océans, a établi un processus auquel des

⁷ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 16 novembre 2020.

⁸ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 25 novembre 2020.

communautés mi'kmaq ont participé pour finalement constater que ce processus ne correspondait pas à leur compréhension de la chose.

Nous en concluons que le gouvernement a soit pris un engagement qu'il n'a pas rempli, soit créé de faux espoirs quant à la portée du processus d'ententes; quoi qu'il en soit, le fait que les communautés autochtones ne se soient pas prêtées à ce processus démontre clairement que le gouvernement Trudeau et la ministre Jordan n'ont pas réussi à en faire un outil efficace de mise en œuvre des droits de pêche issus de traités. Parallèlement, leur refus de discuter en personne avec les groupes de pêcheurs commerciaux a suscité de la méfiance et de l'hostilité à l'égard de ce processus gouvernemental qui écartait les autres Canadiens dont la subsistance dépend de la mer.

Il faut souligner que le Comité n'a pu réaliser qu'une évaluation sommaire du processus entourant les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits, puisque ces ententes ont été négociées à huis clos et que le gouvernement refuse de révéler aux Canadiens le contenu de ces négociations.

Avec le processus entourant les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits, l'approche du gouvernement Trudeau est bien différente de la façon dont les gouvernements successifs ont mené les négociations sur les ressources et l'accès ainsi que leur mise en œuvre pour la pêche à des fins de subsistance convenable, qui a donné de meilleurs résultats que le processus en question.

Dans son témoignage, Colin Sproul a expliqué qu'« [i]l existe des précédents; des conversations de nation à nation pour lesquelles le gouvernement est quand même allé chercher l'avis de l'industrie, la Northwest Atlantic Fisheries Organization étant le meilleur exemple. La ministre discute avec les autres nations et négocie directement avec elles, tandis que, en parallèle, elle obtient les conseils de personnes, tant autochtones que non autochtones, qui font partie de l'industrie de la pêche⁹ ».

Thierry Rodon, de l'Université Laval, a déclaré devant le Comité que pour bâtir la confiance et concilier les intérêts autochtones et non autochtones, « [i]l faut que les gens puissent disposer de lieux où ils peuvent se parler et montrer qu'il y a une gestion responsable de part et d'autre¹⁰ ».

Le processus entourant les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits du gouvernement Trudeau n'a pas permis de dissiper ou de prévenir le mécontentement des communautés autochtones, ce qui a provoqué des tensions et des conflits entre ces communautés, les pêcheurs non autochtones et le gouvernement, l'automne dernier. Le processus en question n'a pas non plus permis d'arriver à un accord avec les Premières Nations.

Recommandation : La ministre des Pêches doit s'engager personnellement et directement dans des négociations parallèles avec les organisations de pêcheurs commerciaux de homard et les représentants des Mi'Kmaq, afin de parvenir à un accord de gré à gré sur une nouvelle

⁹ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

¹⁰ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 16 novembre 2020.

approche acceptable pour l'élaboration d'un processus de négociation sur la pêche à des fins de subsistance convenable qui concilie la nécessité de permettre aux Autochtones de pêcher à des fins de subsistance convenable, comme établi dans les arrêts Marshall I et Marshall II, et d'évaluer les besoins historiques et l'impact économique des pêcheurs commerciaux et des collectivités rurales.

Meilleures façons de mobiliser les acteurs concernés pour améliorer la communication, apaiser les tensions et prioriser la conservation

À trop vouloir trouver des solutions qui plaisent à tous, on ne contente personne. Il est donc impératif que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministère des Pêches et des Océans, convie les communautés autochtones et les parties intéressées non autochtones à rechercher ensemble les solutions nécessaires à la poursuite de l'important travail de mise en œuvre des droits issus de traités des Mi'kmaq à une pêche de subsistance convenable, tout en assurant la conservation de la ressource dont dépendent les Canadiens.

Les membres conservateurs du Comité approuvent le résumé des témoignages du rapport, dans la partie intitulée *La conservation du homard – Les mesures de conservation réglementées par le MPO*. Il est néanmoins décevant de constater que le rapport du Comité ignore délibérément le témoignage livré le 23 novembre 2020 par le représentant du secteur des sciences du ministère des Pêches et des Océans, qui a exposé en détail les raisons scientifiques pour lesquelles le homard n'est pas pêché à certaines époques de l'année, comme le prévoient les restrictions saisonnières de la pêche commerciale dans le cadre du système de zones de pêche du homard (ZPH) du Ministère.

Kent Smedbol, du ministère des Pêches et des Océans, a déclaré : « La manipulation des homards lorsque leur carapace est molle ou pendant leur période de frai peut avoir des effets au niveau individuel sur le homard, il est plus sensible à la manutention. La manipulation pourrait entraîner une augmentation de la mortalité ou des effets sublétaux. » Au député Morrisey, qui lui a dit « [c]'est pourquoi vous avez des saisons qui sont en place depuis un certain temps », il a répondu « oui ». M. Morrisey a ajouté « je peux raisonnablement conclure que la pêche dans ces zones à certaines périodes de l'année aurait un effet négatif à long terme sur les stocks de homard », ce à quoi a aussi répondu « oui » Matthew Hardy, gestionnaire à la Division des sciences halieutiques et écosystémiques du ministère des Pêches et des Océans¹¹.

Le 18 novembre 2020, lorsque la ministre des Pêches et des Océans a comparu devant le Comité, on l'a interrogée au sujet de l'initiative de pêche permettant d'assurer une subsistance convenable lancée dans la baie St. Peters pour la Première Nation de Potlotek. Voici ce qu'a déclaré la ministre à ce sujet : « Les agents des pêches sont très inquiets de la surexploitation des stocks dans la région, et de son incidence possiblement négative sur leur durabilité à long terme. La situation nous préoccupe. Comme je le dis chaque fois que j'en parle, nous voulons

¹¹ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 23 novembre 2020.

veiller à ce que la conservation soit la priorité. Or, les activités de pêches actuelles dans la baie dépassent même ce que les Premières Nations ont dit vouloir pêcher dans leurs plans de subsistance convenable¹². »

Les membres conservateurs du Comité s'inquiètent du fait que la ministre ait reconnu qu'il y a de la surpêche et qu'il n'est pas certain que la conservation de la ressource soit une priorité. La ministre n'a pris aucun engagement pour s'acquitter de sa responsabilité d'assurer une saine gestion des pêches et la conservation de la ressource.

Recommandation : Pour garantir une exploitation durable de la ressource, il faut que la délivrance, par la ministre des Pêches, de permis de pêche au homard pour assurer une subsistance convenable n'exerce pas de nouvelle pression sur les pêches et ne permette pas d'ajouter des permis de pêche actifs dans une ZPH, au-delà des chiffres de 2020, sans que l'on ait des données scientifiques à l'appui de l'augmentation des prises résultant de la délivrance de tels permis.

Problèmes que doit régler le gouvernement fédéral

Plus de coopération, de transparence et de communication de la part de la ministre

Le lancement de l'initiative des pêches à des fins de subsistance convenable, le 17 septembre 2020, s'est fait en dehors de la saison de pêche réglementée par le Ministère. Dans une déclaration qui a été publiée, la ministre a affirmé que « jusqu'à ce qu'un accord soit conclu avec le Ministère, il ne peut y avoir de pêche commerciale en dehors de la saison désignée. Il faut un cadre solide pour la gestion et la conservation des stocks des poissons¹³ ».

« Je veux qu'il soit clair que le Ministère continue de s'attaquer à la pêche non autorisée », a poursuivi la ministre. « La pêche sans permis constitue une infraction à la *Loi sur les pêches* et toute personne qui dépasse le cadre des activités autorisées en vertu d'un permis s'expose à des sanctions¹⁴ ».

Cette déclaration, aussi claire soit-elle pour les Canadiens et les communautés autochtones, a été annulée le lendemain, puisqu'elle a été retirée du site Web du ministère des Pêches et des Océans et remplacée par un communiqué de presse indiquant la volonté de la ministre de rencontrer les dirigeants autochtones et les représentants du secteur.

Dans les semaines qui ont suivi, d'autres initiatives concernant les pêches à des fins de subsistance convenable ont été lancées, mais la ministre n'a pas fourni aux Canadiens en temps opportun ou de manière détaillée des informations expliquant la légalité de l'augmentation des prises en dehors de la saison réglementée par le Ministère. L'absence de communications

¹² Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 18 novembre 2020.

¹³ <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/mikmaw-fishermen-self-regulated-fishery-lower-saulnierville-1.5727920>

[TRADUCTION].

¹⁴ *Ibid.* [TRADUCTION].

proactives a ajouté à la confusion, à la frustration et à la colère généralisées qui, dans certains cas, ont mené à des conflits et à de la violence.

On aurait pu atténuer ou même éviter ces conflits et cette violence si la ministre avait donné rapidement des informations complètes sur la légalité de la pêche pratiquée pour assurer une subsistance convenable. La crise qui a éclaté en 2020 est le résultat de l'échec du processus entourant les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits, des déclarations contradictoires de la ministre au début de la crise et de son indifférence face aux avertissements des députés conservateurs pendant les neuf mois qui ont précédé cette crise.

Le Comité a aussi entendu M. Sproul déclarer que la ministre avait été mise en garde contre l'éventualité d'un conflit déclenché par les associations de pêcheurs commerciaux. « Depuis trois ans, nous exerçons des pressions intenses sur la ministre Jordan et le ministre Blair, et nous avons soulevé des préoccupations en matière de sécurité publique », a-t-il dit¹⁵. « Au cours des trois dernières années, le cabinet de Justin Trudeau, en guise de tactique de négociation, a cessé d'appliquer la politique et les dispositions législatives du Canada sur les pêches parce qu'il ne veut pas refroidir l'atmosphère à la table. Ce laxisme dans l'exécution de la loi est précisément ce qui a mené au chaos et à l'animosité entre des pêcheurs qui, auparavant, coexistaient de façon pacifique¹⁶. »

M. Sproul a conclu en disant : « En réalité, le nœud du problème, c'est que le gouvernement a certes de louables intentions, en voulant conclure des accords de réconciliation des droits avec les nations, mais qu'une des tactiques qu'il a utilisées pendant les négociations a été de cesser de faire appliquer la loi. Cela n'a fait qu'inciter les gens à continuer de pêcher hors des saisons réglementées. Cette tactique a été un échec, évidemment. Ce que nous avons vu, c'est que 12 nations ont quitté la table des négociations, et aucune n'a participé¹⁷. »

Ce témoignage ne peut être ignoré, parce qu'il traduit toute la méfiance que la crise a créée entre les pêcheurs non autochtones et le gouvernement Trudeau, la ministre et le ministère des Pêches et des Océans. Tous les Canadiens doivent avoir confiance dans la volonté de leur gouvernement de respecter la primauté du droit et dans l'engagement de la ministre à s'acquitter des responsabilités que lui confèrent la Constitution, la *Loi sur les pêches* ainsi que les autres lois et règlements applicables.

Comme la ministre Jordan l'a dit clairement lorsqu'elle a comparu devant le Comité le 18 novembre 2020 : « Le ministère des Pêches et des Océans est responsable de la gestion globale des pêches canadiennes et des stocks dont elles dépendent¹⁸ ». Les Canadiens sont majoritairement d'accord avec la ministre sur ce point. Pourtant, la crise de l'année dernière a démontré que la ministre avait la volonté de suspendre voire d'abandonner la gestion globale des pêches au Canada pour des raisons qu'elle n'a pas données à la population canadienne. Ce manque de cohérence entre les paroles et les actes n'est pas propice à la conservation de la

¹⁵ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

¹⁶ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 21 octobre 2020.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 18 novembre 2020.

ressource, à une saine gestion des pêches, à la réconciliation ou à la mise en œuvre de pratiques de pêche permettant d'assurer une subsistance convenable.

Reconnaissance du fait que les droits issus de traités peuvent être assujettis à des règlements

Au paragraphe 61 de la décision Marshall I, la Cour suprême dit que « [d]es limites de prises, dont il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'elles permettent aux familles mi'kmaq de s'assurer une subsistance convenable selon les normes d'aujourd'hui, peuvent être établies par règlement et appliquées sans porter atteinte au droit issu du traité. Un tel règlement respecterait ce droit et ne constituerait pas une atteinte qui devrait être justifiée suivant la norme établie dans l'arrêt *Badger* ».

Au paragraphe 38, la Cour précise que « [l]e droit issu de traité qui permettait aux Mi'kmaq de participer en 1760 à une pêche commerciale largement non réglementée a évolué pour devenir un droit issu de traités leur permettant de participer à la pêche commerciale largement réglementée des années 1990 ».

Définition de « subsistance convenable »

En outre, au paragraphe 59 de la décision Marshall I, la Cour suprême donne une certaine définition de « subsistance convenable », que voici : « La notion de “subsistance convenable” s'entend des choses essentielles comme “la nourriture, le vêtement et le logement, complétées par quelques commodités de la vie”, mais non de l'accumulation de richesses (*Gladstone*, précité, au par. 165). Elle vise les besoins courants. »

Lors de sa comparution, la ministre n'a pas été en mesure de fournir au Comité une définition de l'expression « subsistance convenable » ni aucun détail sur la définition du terme employé par les négociateurs du Ministère dans leurs pourparlers en cours avec les Premières Nations.

Un organisme de réglementation, une autorité

Les pêcheurs non autochtones qui ont témoigné devant le Comité n'étaient pas contre une approche de cogestion, mais ils ont fait valoir que cette cogestion devait se faire dans le cadre d'une pêche réglementée par le ministère des Pêches et des Océans sous l'autorité du ministre des Pêches; cadre dans lequel tous les pêcheurs, qu'ils soient autochtones ou non, respectent les mêmes saisons et les mêmes règles. Les témoins ont également déclaré que tout cadre de cogestion doit suivre les limites claires du pouvoir et des attributions du ministre des Pêches décrites dans l'arrêt Marshall.

Alan Joseph Clarke, ancien chef de l'application des règlements au Ministère, maintenant à la retraite, a déclaré que « [l]e MPO doit appliquer un ensemble unique de règles et de règlements pour tout le monde. [...] La pêche commerciale pour les pêcheurs autochtones et non autochtones doit être soumise à un ensemble unique de règles et de règlements, notamment en ce qui concerne les saisons¹⁹. »

¹⁹ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 25 novembre 2020.

Au paragraphe 41, l'arrêt Marshall II dit : « Le pouvoir du ministre s'étend à d'autres objectifs d'intérêt public réels et impérieux, par exemple, la poursuite de l'équité sur les plans économique et régional ainsi que la reconnaissance du fait que, historiquement, des groupes non autochtones comptent sur les ressources halieutiques et participent à leur exploitation²⁰. »

Les facteurs mis de l'avant par la Cour suprême pour servir de guide au pouvoir réglementaire du ministre ne se limitent pas à la conservation. Au paragraphe 41 de l'arrêt Marshall II, la Cour souligne que M. Marshall lui-même a dit « qu'il est clair que des restrictions peuvent être imposées pour conserver les espèces ou les stocks exploités et pour assurer la sécurité du public ». L'avocat de M. Marshall a ajouté que « les préférences des Autochtones en matière de récolte des ressources, ainsi que la dépendance d'une communauté ou d'une région non autochtone vis-à-vis d'une ressource donnée peuvent être prises en compte dans l'élaboration des régimes de réglementation. »

Dans son témoignage, Eric Zscheile a déclaré : « Ce que la Cour suprême dit dans la décision Marshall II, c'est que ces constatations faisaient partie intégrante de Marshall I aussi. Ainsi, Marshall I ne peut pas soutenir la proposition que le gouvernement fédéral ne possède pas en définitive la capacité de réglementer des aspects comme la conservation et la sécurité publique²¹. »

Tous les membres du Comité reconnaissent la nécessité de la participation des Autochtones aux aspects de la gestion des ressources halieutiques, de la protection, de la prise de décisions et de l'exécution des programmes, mais on ne sait pas très bien comment la ministre des Pêches et des Océans peut s'acquitter de sa responsabilité ultime de la gestion ou de la gouvernance globale des pêches au Canada si les pouvoirs associés à la réglementation et à la gouvernance des pêches sont dispersés.

Contiguïté

Le rapport du Comité rejette à tort l'existence du principe de contiguïté pour déterminer l'accès aux pêcheries fourni aux communautés autochtones pour la pêche à des fins de subsistance convenable, comme l'a confirmé la Cour suprême. En effet, le Comité a ignoré le paragraphe 17 de l'arrêt Marshall I, selon lequel « [I]es traités et les avantages réciproques en découlant avaient un caractère local. En l'absence d'une nouvelle entente avec l'État, l'exercice des droits issus de traités se limite au territoire traditionnellement utilisé par la communauté locale qui a conclu un traité "similaire"²² ».

Par ailleurs, dans son rapport de 1999 sur les décisions Marshall, le Comité des pêches et des océans de la Chambre des communes a écrit que « [l]a Cour a confirmé que le droit issu de traités était un droit communautaire devant être exercé sous l'autorité de la communauté locale, et qu'il était limité au territoire traditionnellement utilisé par la communauté locale²³ ».

²⁰ <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/1740/1/document.do>.

²¹ Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, *Témoignages*, 23 novembre 2020.

²² <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/1739/1/document.do>.

²³ <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/36-2/FOPO/rapport-2>.

La Cour suprême a confirmé également que ce droit issu de traités en vertu de l'article 35 de la Constitution ne s'applique qu'aux Premières Nations qui ont signé les Traités de paix et d'amitié²⁴.

Les Premières Nations autres que celles d'Acadia et de Bear River qui pratiquent la pêche au homard à des fins de subsistance convenable dans la baie Sainte-Marie et dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse contreviennent aux stipulations des arrêts Marshall si elles n'ont pas de permis commerciaux qui les y autorisent. De nombreux pêcheurs de ces régions viennent de collectivités autochtones se trouvant à 300 kilomètres et plus de la baie Sainte-Marie.

Recommandation : Seul le ministère des Pêches et des Océans est responsable à la fois de la réglementation et de l'application de la loi en vertu des décisions de la Cour suprême du Canada. Toute pêche pratiquée à des fins de subsistance convenable par les Premières Nations doit se conformer aux exigences du Ministère en matière de réglementation et d'application de la loi, comme l'a souligné la Cour suprême du Canada. Toute cogestion de la pêche pratiquée à des fins de subsistance convenable doit se faire dans le respect de ce cadre et assurer un équilibre entre les effets mutuellement acceptables et mutuellement bénéfiques pour les non-Autochtones qui ont un attachement à la pêche.

Recommandation : Les permis de pêche à des fins de subsistance convenable sont des permis de pêche commerciale et, à ce titre, ils doivent être soumis aux mêmes règlements, y compris en ce qui concerne les saisons, que tous les permis de pêche commerciale.

²⁴ <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/1739/1/document.do>.

RAPPORT DISSIDENT ÉMIS PAR LE BLOC QUÉBÉCOIS

LA PÊCHE DE SUBSISTANCE CONVENABLE : UNE CONSULTATION DE NATION À NATION

INTRODUCTION

Le Bloc Québécois salue les membres du Comité ainsi que le personnel de la Bibliothèque du Parlement pour l'investissement dont ils ont fait preuve et le travail qu'ils ont accompli au cours de cette étude et remercie tous les témoins et citoyens qui ont nourri le débat public de leurs observations et des mémoires qu'ils ont soumis. Sans l'ombre d'un doute, les témoignages qu'ils laisseront dans les annales parlementaires seront d'une grande utilité pour ceux qui s'affaireront un jour à la dure tâche de comprendre les tenants et les aboutissants du problème que nous avons eu à étudier et, permettons-nous de l'espérer, contribueront au règlement définitif et satisfaisant de la question.

Toutefois, force est de constater que le rapport qui est soumis aujourd'hui constitue un échec. À l'aune de son résultat, qui n'arrive pas à dépasser les questions de la motion initiale, l'étude qui l'a fait naître nous paraît avoir été une activité chronophage. En effet, l'avalanche de mots que l'on y trouve, complétée par un torrent de recommandations expressément conçues pour submerger le lecteur et contenter tout un chacun, masque un rapport essentiellement cosmétique, tantôt truffé de truismes, tantôt incohérent, tantôt en complète inadéquation avec son objet d'étude. Il est donc tout à fait déplorable pour les Premières Nations et ses pêcheurs comme pour les autochtones et les leurs qui vivent des produits de la mer, pour le développement économique des communautés côtières comme pour l'occupation et le développement du territoire et pour l'intérêt public que le Comité ait produit des milliers de mots aphones.

Au cours des prochaines lignes, nous articulons notre critique en trois sections groupées autour de quatre thèmes principaux : *primo*, l'omission de l'objet de l'étude; *secundo*, l'absence de cohérence de ses recommandations; *tertio*, la « surpolitisation » de l'étude et enfin, *quarto*, la faillite, volontaire ou non, à proposer toute forme de solution concrète.

L'OMISSION DE LA QUESTION

Rappelons quel était le mandat du Comité pour cette étude. Pour ce faire, nous citons la motion du 19 octobre 2020 :

Que le Comité entreprenne une étude pour examiner l'application du droit des Mi'kmaq, protégé par la Constitution, de pêcher pour subsistance convenable, afin d'évaluer le processus actuel des ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits, de trouver

de meilleurs moyens de mobiliser les parties intéressées afin d'améliorer la communication, de réduire les tensions et d'accorder la priorité à la conservation, de cerner les questions devant être abordées et de recommander une marche à suivre.

Le Comité a-t-il évalué l'application du droit des Mi'kmaq de pêcher pour subsistance convenable? Non. Le Comité a-t-il évalué le processus actuel des ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits ? Non. Le Comité a-t-il trouvé de meilleurs moyens pour réduire les tensions et accorder la priorité à la conservation? Non. Le Comité a-t-il au terme de l'étude recommandé une marche à suivre ? Non. Aucune réponse aux quatre volets déclinés par la motion n'apparaît ou ne transparait dans le rapport final. Examinons donc point par point l'échec du rapport et de ses recommandations.

En ce qui concerne le premier volet, dans son rapport, le Comité a relevé de façon juste qu'il n'existe pas à ce jour de définition de ce qu'est la pêche pour « subsistance convenable ». Or, tout en se donnant le mandat d'analyser l'application du droit de pêche à cette fin, il s'est interdit ne serait-ce qu'une tentative de circonscrire la teneur de ce droit à des fins opératoires. Ainsi, la prémisse même de l'étude s'avère absurde. En effet, comment procéder à l'évaluation d'un objet si cet objet ne possède aucune définition? La question mérite d'être posée.

Voltaire disait souvent : « si vous voulez converser avec moi, définissez vos termes ». Or, en l'absence d'une définition, la notion de subsistance convenable est pour ainsi dire un objet conceptuel non identifié, compliquant ainsi son observation dans le réel. Pourtant, il y a plus de vingt ans le Comité avait recommandé de clarifier cette notion¹. Ce n'est toujours pas fait et cela a clairement freiné le comité dans sa quête de produire une étude intelligible de l'application des droits confirmés par les arrêts *Marshall*. Pourtant, en 1999 les parlementaires avaient proposé des pistes de réflexion pour ébaucher une définition. C'est ainsi que l'ancien député de Saint-Jean, Claude Bachand, avait affirmé que « [l]a définition de la subsistance convenable doit être déterminée par la négociation »², tandis que son collègue député de Bonaventure–Gaspé–Îles-de-la-Madeleine–Pabok, Yvan Bernier, avait suggéré que la subsistance convenable devait s'entendre de façon à comprendre un certain seuil de rentabilité et une préoccupation pour la viabilité et la durabilité, en cohérence avec l'*Accord des pêcheries des Nations Unies* que le Canada venait alors de signer.³ Encore aujourd'hui, le manque de leadership qui explique cette inaction empêche le comité de produire une étude et des recommandations crédibles et pertinentes quant à l'analyse de l'application des droits confirmés par les arrêts *Marshall*.

En ce qui a trait au deuxième volet, il nous incombe de nous demander de quelle façon le comité aurait pu évaluer le processus de conclusion des ententes si d'une part, celles-ci

¹ Chambre des Communes, Comité permanent des pêches et Océans, 36^e législature, 2^{ème} session, *L'arrêt Marshall et ses répercussions sur la gestion des pêches de l'Atlantique*, le jeudi 16 décembre 1999

² Chambre des Communes, Débats de la Chambre des Communes, 36^e législature, 2^e session, vol. 136, n^o 2, le mercredi 13 octobre 1999, p. 75.

³ *Ibid.*, pp. 79 ;98.

ne sont pas rendues publiques et si d'autre part, ce processus est encore en cours? Si l'opacité du processus a en effet constitué une entrave majeure à la réalisation de l'étude, elle pose à notre avis un problème plus important encore, celui de la transparence, intrinsèquement liée à l'éthique, pour l'ensemble de la population envers laquelle le gouvernement est ultimement redevable. En outre, si le Comité n'a pas eu l'audace de forcer le gouvernement à lui rendre disponibles les documents concernant ces accords, de son côté, le gouvernement n'a pas eu l'initiative décente de les offrir.

Pour ce qui touche le troisième volet, en tout respect, les recommandations du Comité en vue de réduire les tensions et d'accorder la priorité à la conservation semblent relever de la pensée magique. En ce sens, les recommandations 32 et 33 sont de parfaits exemples de vœux pieux, dépourvues de toute mesure ayant pour conséquence obligée de les appliquer. La seule approche évoquée au cours de l'étude susceptible d'engendrer des résultats bénéfiques concrets a complètement été écartée dans les recommandations du Comité. Il s'agit de la cogestion. Nous y reviendrons.

Enfin, relativement au quatrième volet, il nous apparaît manifeste que le rapport ne contient aucune marche à suivre. Alors que la clarté, le bien-fondé et le pragmatisme devraient constituer l'apanage des recommandations d'un rapport, ces dernières sont plutôt une somme de verbiage tautologique. Le comité aurait pu par ses travaux rompre significativement avec l'attentisme des gouvernements qui se sont succédé depuis 1999; il a néanmoins choisi de ne pas le faire.

QUAND LES ORNIÈRES IDÉOLOGIQUES OCCULTENT L'INTÉRÊT PUBLIC

À plusieurs moments dans leurs interventions, les membres du comité nous ont donné l'impression d'agir - *mutatis mutandis* - comme deux des trois singes de la sagesse : Mizaru qui ne voit rien et Kikazaru qui n'entend rien. De fait, l'angle des questions posées et la nature des interventions des députés nous a semblé procéder d'une volonté plus grande de justifier *a posteriori* la position de chacune de leur formation politique et de conquérir ou préserver des sièges dans les provinces de l'Atlantique plutôt que d'une quête réelle de trouver des solutions aux problèmes que la population de la Gaspésie et des Maritimes subit en raison même de l'inaction des gouvernements successifs. Dans l'ensemble, les travaux du Comité nous ont donné l'impression d'un dialogue de sourds. Cette attitude des parlementaires se reflète dans la redondance, l'incohérence et la banalité des recommandations que nous avons eu l'occasion de critiquer.

À titre d'exemples de redondance, prenons les recommandations 1 à 12 (à l'exclusion de la recommandation 10), qui constituent plus du quart des recommandations, lesquelles auraient pu être résumées en une seule : « que le gouvernement du Canada applique les arrêts Marshall et que la Ministre des Pêches et des Océans remplisse le mandat qui lui a été confié ». La recommandation 17 est tout aussi tautologique, puisque l'on demander

de veiller à la conservation des ressources halieutiques, alors que cet objectif figure déjà dans la *Loi*⁴. Cela tombe sous le sens; ce sont des vérités de La Palice.

Examinons maintenant les recommandations 16 et 18, qui comportent pour leur part des contradictions dans les termes. D'abord, le Comité recommande la prise en compte des données scientifiques pour soutenir les décisions du MPO, tandis qu'ensuite il impose une orientation aux conclusions qui devront être tirées de ces données. Cela contrevient à la logique élémentaire, mais aussi à l'éthique scientifique.

Enfin, mentionnons la recommandation 27, laquelle énonce des truismes « Que [...] Pêches et Océans Canada exécute avec rigueur, impartialité et uniformité la réglementation sur les pêches ». Quelqu'un pense-t-il qu'il devrait en être autrement ?

Nous pourrions rendre compte ici de l'analyse exhaustive des différentes recommandations, mais le résultat demeurerait invariablement le même : nous aurions un rapport à l'image d'Iwazaru, le singe qui ne dit rien.

En essence, les partis de pouvoir ont préféré défendre le *statu quo* sur le plan du fond et exploiter le contexte sociopolitique à leur avantage sur le plan de la forme, plutôt que de travailler au profit des populations autochtones et allochtones.

DES SOLUTIONS POSSIBLES : REVISITER LE PASSÉ ET RECONSIDÉRER LA COGESTION

En 1999, le Bloc Québécois avait émis une opinion complémentaire quant au rapport du Comité des Pêches et des Océans, intitulé *L'Arrêt Marshall et ses répercussions sur la gestion des pêches de l'Atlantique*. Il vaut la peine ici de le citer en partie :

De tout l'arrêt « Marshall », la notion de subsistance convenable constitue l'élément clef quant à l'ampleur de l'émergence des bandes autochtones dans l'industrie des pêches. Tant que ce point ne sera pas davantage éclairci, il importe de rappeler que les solutions amenées auront un caractère provisoire. Dans le but de mieux définir cette notion, le gouvernement doit faire savoir :

- qui doit coordonner au ministère des Affaires Indiennes l'éclaircissement de la notion de subsistance convenable.*
- la méthodologie de travail et les paramètres étudiés.*
- son calendrier de travail.*

Il nous faut admettre aujourd'hui que si le gouvernement s'était davantage inspiré des propositions du Bloc Québécois de 1999, bien des maux subséquents auraient pu être évités.

⁴ *Loi sur les Pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, alinéa 2.1 b)

Au cours de la présente étude, les pêcheurs commerciaux tout comme les pêcheurs autochtones ont déploré le fait que l'approche gouvernementale ait contribué à nourrir les tensions. « La violence actuelle est le symptôme d'un processus de négociation défectueux suivi par le gouvernement et de l'exclusion constante des pêcheurs commerciaux dans les discussions sur la gestion des pêches »⁵, a affirmé O'Neil Cloutier, regrettant du même coup le dénigrement que les pêcheurs commerciaux ont subi de la part d'un certain courant bien-pensant au sein du gouvernement de coalition *de facto*, tandis que le chef George Ginnish a déploré que « [l]e ministère a une fois de plus cherché à nuire [à sa nation] et à [la] diviser en tant que collectivité, notamment en cherchant à négocier des ententes particulières avec certaines bandes »⁶. Au surplus, la cheffe Darlene Bernard a exprimé une critique acérée, mais franche à l'endroit du gouvernement fédéral : « Les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits ne sont rien d'autre qu'une gifle pour les Premières Nations. »⁷

Vu de cette perspective, l'approche de la Ministre des Pêches et des Océans semble trahir un atavisme du colonialisme britannique dont le credo était « diviser pour régner ». Nous considérons que cette approche, à laquelle s'ajoute le secret des négociations et des ententes, n'a pour tout effet que d'attiser les tensions. Si la transparence s'impose, c'est non seulement dans l'intérêt de la population allochtone - puisque c'est en son nom que le gouvernement négocie de Nation à Nation et puisqu'il en va de la reddition de compte en démocratie, mais aussi dans celui des Premières Nations. Il est du devoir du gouvernement d'assurer l'équité et de favoriser la paix entre les différentes communautés. Malheureusement, l'opacité du processus de négociation et l'exclusion de certains acteurs ne peut, au contraire, que cultiver la méfiance et, ce partant, l'envie, l'inéquité, voire le racisme. Convenons que ce ne sont pas là les conditions fondamentales pour une réconciliation réussie.

Les pêches commerciales revêtent une importance capitale pour les communautés autochtones, car elles représentent un outil de développement économique formidable pour celles-ci. Au Québec, elle a connu une progression extraordinaire depuis 2001⁸. L'exemple des Malécites de Viger est à cet égard éloquent⁹. Or, la réappropriation des ressources n'a pas été exempte de tensions dans les provinces de l'Atlantique. Comment

⁵ Chambre des Communes, Comité permanent des pêches et Océans, 43^e législature, 2^e session, *Témoignages*, numéro 003, le mercredi 21 octobre 2020, p. 11.

⁶ Chambre des Communes, Comité permanent des pêches et Océans, 43^e législature, 2^e session, *Témoignages*, numéro 007, le lundi 16 novembre 2020, p. 9.

⁷ *Op. cit.*, p. 15.

⁸ Paul Charest, « L'accès des autochtones à la pêche commerciale et leur participation à sa gestion », Paul Charest, Camil Girard et Thierry Rodon (dir.), *Les Pêches des Premières Nations. Innus, Malécites et Micmacs*, coll. « Mondes Autochtones », Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, p. 239.

⁹ Voir Emmanuel Machaud, « Les pêches commerciales des Malécites de Viger: l'exploitation et la gestion du crabe des neiges et de la crevette nordique », Paul Charest, Camil Girard et Thierry Rodon (dir.), *Les Pêches des Premières Nations. Innus, Malécites et Micmacs*, coll. « Mondes Autochtones », Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, pp. 305-332.

alors les surmonter ? Comme nous l'avons mentionné plus haut, la cogestion constitue à notre avis la seule voie qui aurait pu rapidement contribuer à apaiser les tensions, a totalement été ignorée par le Comité.

De surcroît, le refus patent des gouvernements d'envisager cette solution ne date pas d'hier. En effet, l'actuelle *Loi sur les pêches*, en dépit de ses récentes modifications, ne permet pas une véritable cogestion¹⁰ quand pourtant, dans le volume 2 de son rapport, la *Commission royale sur les peuples autochtones* s'était abondamment penchée sur la cogestion des ressources, notamment en matière de pêches, et avait recommandé que le gouvernement fédéral crée des systèmes de cogestion mixtes avec les gouvernements autochtones et provinciaux en prévision de la conclusion de traités¹¹.

Au cours cette étude, le comité avait pourtant eu l'occasion d'entendre plusieurs témoins qui lui ont démontré la pertinence de cette approche qu'est la cogestion. Puisque les témoignages sur la cogestion ont été exclus des recommandations du rapport du comité, nous croyons qu'il en va du bénéfice de tous de citer ici les propos du professeur Thierry Rodon :

[L]es Micmacs de la communauté de Sipekne'katik ont décidé d'ouvrir leur propre saison de pêche et de donner leurs propres permis, ce qui est clairement reconnu dans la politique canadienne d'autonomie gouvernementale des Autochtones de 1995. Cette politique indique clairement que l'autonomie gouvernementale est l'un des droits ancestraux et que, parmi les droits qu'ils peuvent négocier en priorité ou en exclusivité, il y a la gestion des ressources naturelles. L'un des droits les plus importants est l'accès à la ressource, et c'est ce qui est en jeu dans le cas qui nous occupe. Ce genre de situation va se produire de plus en plus au Canada. Il faut avoir vécu la crise entourant la pêche au saumon sur la rivière Moisie pour savoir comment en arriver à une solution. Au bout du compte, ce qui permet de résoudre ce genre de crise où sont en cause l'accès à la ressource ainsi que la compétition entre les pêcheurs sportifs et les pêcheurs commerciaux, c'est la cogestion. La cogestion des ressources naturelles permet de reconnaître une double autorité: celle du gouvernement fédéral sur les pêches commerciales et celle des communautés autochtones sur la gestion de leurs ressources. Cela permet de collaborer et d'harmoniser les pratiques de pêche, en plus d'apaiser les craintes de certains pêcheurs qui protestent contre cette pêche, qu'ils considèrent comme illégale. Or elle n'est pas illégale, puisqu'elle provient des droits ancestraux des peuples autochtones.¹²(Nos soulignements)

Plus tard, le professeur Rodon a pu développer plus en avant sa pensée en rappelant au Comité que les régimes de cogestion naissent souvent lors d'épisodes de tensions. Il affirmé qu' « il faut que les gens puissent disposer de lieux où ils peuvent se parler et montrer qu'il y a une gestion responsable de part et d'autre. En fait, ce ne sont pas

¹⁰ *Ibid.*, p. 237.

¹¹ Recommandations 2.4.78.

¹² Chambre des Communes, Comité permanent des pêches et Océans, 43^e législature, 2^{ème} session, *Témoignages*, numéro 006, le lundi 2 novembre 2020, p. 2.

seulement les Micmacs qui doivent démontrer cela, mais les pêcheurs commerciaux aussi; ensemble, il leur faut définir ce qui peut être pêché et ce qui ne peut pas l'être »¹³. C'est tout à fait dans cet esprit que s'inscrit le Bloc Québécois et nous croyons que c'est à la Ministre des Pêches et des Océans qu'il appartient maintenant de mettre en place un tel mode de fonctionnement.

CONCLUSION

En somme, à la fin de cette étude, nous nous trouvons avec un rapport qui a complètement manqué sa cible et qui ne risque d'aucune façon d'apporter une contribution au règlement d'un problème récurrent qui se manifeste de façon cyclique depuis maintenant vingt ans. Ainsi, en 2001 un article du quotidien *Le Devoir* parlait d'une guerre du homard pour décrire les tensions entourant l'application des arrêts Marshall. « On attend toujours la solution à long terme » pouvait-on y lire alors¹⁴. Dans « Penser la politique spectrale », une série de deux articles publiés dans *L'Action Nationale*, le philosophe Dominic Desroches nous invitait à réfléchir aux problèmes politiques sous l'angle de la *spectropolitique*. Le « fantôme politique », écrit-il, « s'incarne dans le retour de problèmes non résolus » qui reviennent nous hanter à la manière des revenants¹⁵. Cette image correspond exactement à la situation de l'application des *Marshall* et pourrait s'étendre à une panoplie de problèmes politiques irrésolus qui hantent sans cesse l'actualité. Tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas une volonté politique réelle d'appliquer le jugement, une définition claire de la subsistance convenable et une attention particulière accordée à la cogestion, il y a fort à parier que de nouveaux conflits entre pêcheurs autochtones et allochtones naîtront dans un horizon plus ou moins lointain. Le gouvernement se faisant ainsi responsable de contribuer à nourrir la méfiance, l'incompréhension, le racisme, et de mettre en péril la réconciliation. Combien de crises les populations autochtones et allochtones devront-elles subir – et de quelle ampleur? – avant qu'au terme d'une situation dramatique le politique se voit contraint d'en arriver à des solutions durables?

Au-delà des mesures que nous suggérons dans nos recommandations, nous croyons que pour rompre avec l'inertie et pour transformer de façon durable nos relations avec les peuples autochtones, il y a d'abord lieu de refonder le régime constitutionnel auquel nous sommes soumis, et la sclérose perpétuelle à laquelle le Canada s'est lui-même condamné en refusant tout changement ne fait que confirmer notre conviction, que seule l'indépendance du Québec pourrait accomplir une telle évolution.

¹³ Chambre des Communes, Comité permanent des Pêches et des Océans, 43^e législature, 2^e session, *Témoignages*, numéro 007, le lundi 16 novembre 2020, p. 4.

¹⁴ Hélène Buzzetti, « Le mandat des autochtones », *Le Devoir*, le vendredi 5 janvier 2001, p. A2.

¹⁵ Dominic Desroches, « Penser la politique spectrale », *L'Action Nationale*, vol. CI, nos 9-10, 2011, p. 175.

RECOMMANDATIONS DU BLOC QUÉBÉCOIS

Le Bloc Québécois n'a pas la prétention d'offrir des propositions de règlement infaillibles non plus que définitives au problème complexe soulevé. Il serait cependant présomptueux de critiquer aussi vigoureusement le rapport du Comité sans y aller de nos propres recommandations. Voici donc quatre pierres angulaires, quatre actions nécessaires qui constituent autant d'étapes essentielles, desquelles le gouvernement devrait se saisir et qu'il lui faudrait déployer s'il souhaite vraiment être l'initiateur d'un règlement durable, respectueux et satisfaisant pour l'ensemble des parties.

Recommandation 1

Que le gouvernement clarifie la notion de « pêche de subsistance convenable » par le moyen de négociations avec les Premières Nations concernées par les arrêts Marshall.

Recommandation 2

Que par devoir de transparence envers l'ensemble de la population et d'équité entre les Premières Nations impliquées, le Ministère des Pêches et des Océans rende publiques les ententes de réconciliation et de reconnaissance des droits de pêche, et que les accords conclus soient publics une fois ceux-ci paraphés.

Recommandation 3

Que le Ministère des Pêches et des Océans entreprenne un virage vers la cogestion des ressources halieutiques dans l'application des droits des Premières Nations confirmés par les arrêts Marshall.

Recommandation 4

Que dans l'amorce de ce virage vers la cogestion, le Ministère des Pêches et Océans mette en place des projets pilotes de cogestions pour les communautés touchées par les arrêts Marshall.