

**MÉMOIRES ÉCRITS AU COMITÉ PERMANENT
LE PROJET DE LOI C-68 SUR LES PÊCHES ET LES
OCÉANS**

Le 11 mai 2018

SOUMIS AU NOM DU



**ATLANTIC POLICY CONGRESS
OF FIRST NATIONS CHIEFS SECRETARIAT**

www.apcfn.ca

Table des matières

QUI NOUS SOMMES.....	1
INCIDENCE SUR LES COLLECTIVITÉS PARTICIPANT AU CCPNA.....	1
ANALYSE DU CCPNA DES MODIFICATIONS PROPOSÉES.....	1
A. Grandes lignes : Enjeux qui s’appliquent à l’ensemble du projet de loi C-68.....	1
1. Droits inhérents et issus de traités protégés par l’article 35.....	1
2. Priorité des droits après la conservation.....	2
3. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).....	2
4. Connaissances autochtones	3
5. Pouvoir discrétionnaire du ministre et transparence	5
6. Effets cumulatifs	6
7. Enjeux propres à la région de l’Atlantique et de la Gaspésie	7
B. Analyse d’articles particuliers du projet de loi C-68	7
1. Objet – article 2.1	7
2. Définition d’« habitat du poisson » – article 2	7
3. Définition d’« autochtone » à l’égard de la pêche – article 2	7
4. Examen des mesures de protection pour les pêcheurs commerciaux côtiers – art. 2.5h).....	8
5. Ententes avec les organes directeurs autochtones – art. 4.1.....	8
6. Dispositions relatives au rétablissement des stocks de poissons – art. 6.1.....	8
7. Zones d’importance écologique – art. 35.2.....	9
8. Réserve d’habitat du poisson – art. 42.01 à 42.04.....	9
9. Registre public – art. 42.2.....	10
10. Examen quinquennal – art. 92.....	10

QUI NOUS SOMMES

Le Secrétariat du Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique (CCPNA) a été constitué en personne morale en 1995. Il assure le secrétariat en matière de recherche en politiques et de défense des droits pour 30 chefs, nations et collectivités micmacs, Malécites, Passamaquoddy et Innu. Le CCPNA est régi par un conseil d'administration regroupant les chefs.

Avec l'appui des collectivités des Premières Nations de la région de l'Atlantique et de la Gaspésie, le Secrétariat du CCPNA envisage des relations axées sur le partenariat et la coopération, des relations de gouvernement à gouvernement, le dialogue et la défense des droits, ainsi que la qualité de vie et l'autodétermination pour les collectivités des Premières Nations. Pour ce faire, le CCPNA travaille en étroite collaboration avec les dirigeants et les membres de la collectivité en offrant aux chefs des Premières Nations toute l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées.

INCIDENCE SUR LES COLLECTIVITÉS PARTICIPANT AU CCPNA

Les collectivités des Premières Nations de l'Atlantique et de la Gaspésie ont d'importants droits ancestraux et issus de traités qui peuvent être touchés par le développement et par la réglementation de l'énergie et des voies navigables. Les collectivités membres du CCPNA détiennent un titre autochtone dans les provinces de l'Atlantique et la péninsule gaspésienne. Tous sont signataires des traités de paix et d'amitié 1725-1779, lesquels ne prévoyaient aucune cession de terres ni d'étendue ou de cours d'eau, ou alors n'ont jamais signé de traités avec la Couronne. Ces collectivités ont droit de parole sur les questions touchant leurs terres, leurs eaux et leurs droits. Bon nombre des changements proposés dans le projet de loi C-69 toucheront les Premières Nations des provinces de l'Atlantique et de la région de Gaspé en raison de la nature unique de leurs droits inhérents et de leurs traités, ainsi que des questions de compétence propres à la région de l'Atlantique et de la Gaspésie.

ANALYSE DU CCPNA DES MODIFICATIONS PROPOSÉES

A. Grandes lignes : Enjeux qui s'appliquent à l'ensemble du projet de loi C-68

1. Droits inhérents et issus de traités protégés par l'article 35

Le projet de loi C-68 ne semble pas répondre aux exigences actuelles en matière de protection des droits prévus à l'article 35 de la Constitution, puisque l'article 2.4 de la Loi exige seulement que le ministre « tienne compte des effets préjudiciables » sur les droits inhérents et issus de traités protégés par l'article 35. La Loi devrait exiger une certaine forme de réponse obligatoire pour éliminer ou atténuer les « effets préjudiciables » et non seulement exiger que le ministre en « tienne compte ».

La Loi ne comporte aucune exigence ou obligation de conformité au critère énoncé dans l'arrêt *R. c. Sparrow*¹ en ce qui a trait à l'atteinte minimale ou à la justification des droits établis, ni de tenir compte des répercussions sur les droits revendiqués en vertu de l'article 35, comme

¹ [1990] 1 R.C.S. 1075.

l'exige l'arrêt *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*². La clause de non-dérogation de l'article 2.3 ne prévoit pas non plus l'obligation de conserver ou de protéger les droits prévus à l'article 35, ce que le gouvernement est déjà tenu de faire en vertu de la loi.

Il est inquiétant de constater que si la *Loi sur les pêches* a été modifiée pour être tout à fait conforme aux diverses décisions de la Cour suprême du Canada, ce n'est pas le cas des obligations relatives à l'article 35.

Bien que la Loi ne puisse pas créer un système permettant de « renoncer » aux exigences de l'article 35, il est problématique qu'elle codifie en réalité une version incomplète et moindre des obligations existantes en vertu de la loi. De l'avis du CCPNA, cette approche risque de transmettre un message erroné aux fonctionnaires, aux promoteurs et aux tribunaux au sujet des obligations prévues à l'article 35. Par exemple, même si la loi évolue quant à l'obligation de consulter et au devoir d'accommodement, à moins que la loi ne change complètement, *l'accommodement*, s'il y a lieu, fait tout de même partie intégrante de l'obligation légale, tout comme l'obligation de *porter atteinte le moins possible* aux droits établis.

Le CCPNA demande au Comité permanent d'examiner la nécessité de rendre le projet de loi conforme aux obligations constitutionnelles de la Couronne en vertu de la loi.

2. **Priorité des droits après la conservation**

Pour que la *Loi sur les pêches* soit compatible avec les obligations de la Couronne, la Loi doit respecter l'obligation prioritaire envers les droits inhérents et issus de traités protégés par l'article 35. Le projet de loi C-68 ne mentionne pas la nécessité, après les mesures de conservation, de prendre en considération ou de respecter les obligations prioritaires envers les droits de pêche des Premières Nations, comme l'exige la loi.

Cette omission constitue un problème important en raison de l'incapacité de longue date du MPO de mettre en œuvre la décision *Sparrow* de façon uniforme. Les Premières Nations ont souvent l'impression que leurs droits de pêche, bien que protégés par un traité, viennent au troisième rang après les droits de pêche commerciale et de pêche récréative des non-autochtones.

Les droits de pêche commerciale des Premières Nations, comme ceux reconnus par le Traité de paix et d'amitié de 1760, sont des droits de pêche protégés par l'article 35 et doivent avoir la priorité. Les tribunaux ont réaffirmé ce principe dans l'arrêt *Marshall*³, et dans la récente décision *Ahousaht*⁴.

Le CCPNA demande au Comité permanent de déterminer la façon dont la *Loi sur les pêches* peut édicter les obligations prévues par la loi de respecter la priorité des droits de pêche ancestraux et issus de traités des Premières Nations.

3. **Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)**

De plus, la Loi ne mentionne pas les obligations de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), malgré les engagements concrets du Canada à la

² [2004] 3 R.C.S. 511.

³ *R. c. Marshall*, [1999] 3 RCS 456.

⁴ *Bande indienne Ahousaht c. Canada (Procureur général)*, 2018 BCSC 633 à 917.

mettre en œuvre. Il est difficile de voir comment seront atteints l'engagement à l'égard de la DNUDPA et surtout l'objectif du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause, en l'absence de tout mécanisme précis et spécifique à cette fin.

Les obligations actuelles de consultation et d'accommodement en vertu de l'article 35, en particulier celles qui sont appliquées par le gouvernement fédéral, sont loin de correspondre à ses engagements à l'égard de la DNUDPA.

Le CCPNA demande au Comité permanent d'envisager dans le projet de loi C-68 le mécanisme précis qui est nécessaire pour assurer le respect des obligations découlant de la DNUDPA.

4. Connaissances autochtones

Le projet de loi 68 contient aux alinéas 2.5d) et 34.1(1)g) des dispositions relatives à la prise en compte des « connaissances traditionnelles des peuples autochtones du Canada ».

Bien que l'inclusion de la considération des « connaissances traditionnelles » soit une mesure positive, le libellé actuel de ces dispositions soulève certaines préoccupations.

a. Le terme « connaissances traditionnelles » est incertain

Le terme « connaissances traditionnelles » n'est pas défini dans la Loi. Certaines lois fédérales donnent une définition de « connaissances traditionnelles », comme la *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*⁵.

Nous comprenons que le gouvernement fédéral souhaite assurer la cohérence des lois fédérales. Si telle est l'intention, on ne sait trop pourquoi le projet de loi C-68 ne donne pas la même définition ou ne renvoie pas à la définition figurant dans d'autres lois fédérales. L'absence de définition dans la loi elle-même crée une incertitude inutile.

La Loi n'emploie pas non plus la terminologie des Systèmes de connaissances autochtones qui saisit mieux la nature du savoir autochtone et énonce clairement la distinction entre « utilisation » et « connaissances » : « utilisation » s'entend des données concernant les lieux de récolte des ressources actuelles ou historiques, etc., par opposition aux « connaissances » qui comprennent les principes, p. ex. la connaissance des sensibilités des animaux ou des plantes à certains moments de l'année.

L'utilisation du terme « traditionnel » fait craindre que les « connaissances » dont il est question puissent être interprétées comme étant fixées dans le temps et pourrait exclure l'évolution du savoir autochtone au fil du temps, en réaction à de nouvelles circonstances et à des changements dans l'environnement.

Étant donné qu'il faudra du temps pour élaborer une définition appropriée des connaissances autochtones et qui respecterait les points de vue des Premières Nations, des Inuits et des Métis, le CCPNA suggère que le Comité permanent envisage qu'une disposition de la Loi crée un pouvoir de prendre des règlements permettant de définir le terme « connaissances autochtones » afin de laisser le temps nécessaire pour élaborer une définition appropriée.

⁵ *Loi sur l'évaluation environnementale et socioéconomique au Yukon*, LC 2003, ch. 7, art. 2.

b. Aucun pouvoir de prendre des règlements sur la façon dont les connaissances autochtones sont prises en compte

Le projet de loi C-68 ne fournit aucune indication sur le processus et la façon dont les connaissances autochtones seraient prises en considération en vertu de la Loi, ni sur le pouvoir de prendre des règlements sur cette question. C'est une source d'inquiétude, puisque différentes nations (sans compter les Inuits, les Métis et les Premières Nations) formuleront des exigences différentes pour le traitement des connaissances autochtones.

c. Défaut de reconnaître les droits de propriété intellectuelle des Premières Nations sur leurs connaissances

L'un des problèmes constants des Premières Nations et d'autres groupes autochtones est l'appropriation de leurs connaissances par des particuliers, des entreprises et des universitaires pour leur propre profit. Cette appropriation peut souvent causer des préjudices importants aux Premières Nations. Il y a de nombreux exemples où, dans le cadre d'une procédure réglementaire, une Première Nation divulgue l'emplacement d'un médicament spécial, par exemple, dans le but d'en assurer la protection, pour ensuite voir une entité externe utiliser ces renseignements à des fins lucratives, au détriment du médicament identifié et de la Première Nation.

Les connaissances autochtones appartiennent à ceux qui en sont les gardiens, qu'il s'agisse de la nation ou d'individus au sein d'une nation, et une tentative d'inscrire le savoir autochtone dans les processus réglementaires ne devrait pas avoir pour conséquence involontaire le vol généralisé de ces connaissances.

Nous notons également que l'article 31 de la DNUDPA protège explicitement le droit des peuples autochtones de contrôler leurs connaissances et de protéger les droits de propriété intellectuelle qui s'y rapportent.

d. Les connaissances autochtones qui sont divulguées ne devraient être utilisées que pour ce processus réglementaire

Les Premières Nations de l'Atlantique et de la Gaspésie ont une expérience directe de la divulgation de connaissances autochtones ou de leur utilisation dans le contexte d'une procédure réglementaire pour ensuite voir ces connaissances utilisées contre elles par le gouvernement provincial ou fédéral. Cette situation est totalement inappropriée.

Les connaissances autochtones fournies au gouvernement ne devraient servir qu'à la protection de l'équité procédurale et de la justice naturelle entourant la décision réglementaire particulière pour laquelle elles ont été fournies.

La communication de connaissances autochtones à la Couronne ne devrait pas permettre à la Couronne ou à un tiers de s'en servir contre une Première Nation dans toute poursuite judiciaire future.

e. Les dispositions proposées en matière de confidentialité sont tout à fait inadéquates

Le projet de loi C-68 prévoit à l'article 61.2 une protection nominale de la confidentialité des « connaissances traditionnelles ». Toutefois, la Loi en permet la divulgation si elle « est autorisée dans les circonstances réglementaires ». Cette disposition permet à tout gouvernement futur de décider pour quelque raison que ce soit de divulguer des

connaissances autochtones sans obtenir de consentement. Aucune disposition ne garantit aux Premières Nations que leurs connaissances seront traitées de façon respectueuse ou appropriée. Sachant qu'il y a un risque important que l'information ne soit pas protégée, de nombreuses Premières Nations, sinon toutes, choisiront simplement de ne pas fournir de connaissances autochtones.

Cette préoccupation est distincte de la question de *la portée* de la divulgation relative à l'équité procédurale à l'alinéa 61(2)b). Il est possible de répondre efficacement à toute préoccupation légitime d'assurer un « équilibre » entre la protection de la confidentialité et le besoin de transparence des autres parties au moyen d'une bonne formulation de l'alinéa 61(2)b).

f. Portée limitée de l'utilisation des connaissances autochtones dans la *Loi sur les pêches*

Enfin, les restrictions entourant la prise en compte du savoir autochtone suscitent d'importantes préoccupations. Les connaissances autochtones devraient être prises en compte tout autant que la science occidentale dans les décisions en vertu de la Loi.

La prise en compte des connaissances autochtones apparaît à deux endroits dans le projet de loi C-68 : dans une disposition discrétionnaire qui s'applique à toutes les décisions du ministre (art. 2.5), et comme considération obligatoire avant de prendre des décisions et de formuler des recommandations au sujet des règlements pris en vertu de la Loi (art. 34.1).

Bien que ces changements soient positifs parce qu'ils reconnaissent explicitement la valeur des connaissances autochtones, aucune bonne raison n'empêche de tenir compte de ces connaissances dans la prise de décisions en vertu de la Loi ou chaque fois que des règlements sont proposés. Les connaissances autochtones des Premières Nations de l'Atlantique et de la Gaspésie découlent de milliers d'années de gestion efficace et durable des pêches. Il est difficile d'imaginer une gestion appropriée des pêches si toutes les décisions qui s'y rapportent ne tiennent pas compte des renseignements et principes les plus pertinents et les plus utiles.

Par exemple, rien n'oblige à tenir compte des connaissances autochtones dans les dispositions relatives au rétablissement des stocks de poisson (art. 6.1 et alinéa 43(1)b.1)) ou les ordonnances de gestion des pêches (art. 9.1). Les connaissances autochtones semblent essentielles pour ces deux aspects d'une bonne gestion des pêches. Rien non plus n'oblige à tenir compte des connaissances autochtones pour l'élaboration de normes et de codes de pratique en vertu de l'article 34.2.

5. Pouvoir discrétionnaire du ministre et transparence

Bien que l'APC reconnaisse qu'un certain pouvoir discrétionnaire du ministre est nécessaire, ce pouvoir discrétionnaire ne devrait pas être illimité ni exercé sans lignes directrices. La Loi confère au ministre un grand pouvoir discrétionnaire et l'APC propose que le Comité permanent se demande si, dans certains domaines, ce pouvoir discrétionnaire devrait être restreint et davantage guidé par des principes précis. Par exemple, il semble illogique que, dans une situation où des connaissances pertinentes des peuples autochtones ou des données scientifiques occidentales sont présentées au ministre, celui-ci puisse décider arbitrairement de ne pas en tenir compte, comme l'implique l'article 2.5. Ce pouvoir discrétionnaire ne semble pas correspondre à une bonne gestion des pêches.

Le pouvoir discrétionnaire absolu sans lignes directrices du ministre en vertu de l'article 7 de la Loi est également très problématique. Même si le ministre peut avoir besoin de souplesse de temps à autre, il y a peu de raisons de croire qu'un pouvoir discrétionnaire « absolu » sans lignes directrices favorise la bonne gestion des pêches ou la protection des droits prévus à l'article 35.

Par le passé, le pouvoir discrétionnaire du ministre a souvent été utilisé pour favoriser des intérêts économiques à court terme au détriment des droits des Premières Nations et de la pérennité de la pêche en général. L'APC craint que le vaste pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la Loi ne perpétue cette tendance si aucune ligne directrice n'est établie pour déterminer la façon dont le ministre devrait exercer son pouvoir discrétionnaire.

Il y a d'autres exemples où le pouvoir discrétionnaire du ministre semble tout simplement inutile, p. ex. à l'article 34.2, on mentionne que le ministre *peut* établir des normes et des codes de conduite (1), que les normes et les codes de conduite *peuvent* préciser les procédures, les pratiques et les normes (2) et qu'avant d'établir ces codes de conduite, le ministre *peut* consulter tout corps dirigeant autochtone. La raison pour laquelle un tel pouvoir discrétionnaire est accordé au ministre par cette disposition reste floue.

Enfin, dans toute situation où le ministre exerce son pouvoir discrétionnaire, la transparence est essentielle afin que les motifs de la décision soient clairs. Les Premières Nations et le public devraient savoir quelle importance le ministre accorde aux différents facteurs au moment de prendre sa décision.

Pour ces raisons, l'APC demande au Comité permanent d'examiner l'ensemble de la Loi dans une perspective de réduction de tout pouvoir discrétionnaire inutilement large et d'ajout de lignes directrices relatives à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, ainsi que de la nécessité pour le ministre de faire preuve de transparence dans ses prises de décision.

6. Effets cumulatifs

Les effets cumulatifs sont une grande préoccupation pour les Premières Nations. Le stress cumulatif sur le poisson et son habitat est, comme l'indique le rapport de la commission d'enquête Cohen, l'une des plus grandes menaces pour les pêches, y compris pour les droits de pêche des Premières Nations en vertu de l'article 35.

L'APC est préoccupée par le fait que la Loi n'aborde pas assez fermement les effets cumulatifs. Pour un certain nombre de secteurs, la Loi n'aborde pas les questions qui ont une incidence importante sur la surveillance et la gestion active des effets cumulatifs.

Par exemple, la Loi ne traite pas explicitement des changements climatiques ou des risques liés aux espèces envahissantes (déjà exacerbés par les changements climatiques). Elle ne fait pas non plus mention d'un mécanisme qui permettrait de déterminer et de gérer conjointement ces défis avec les Premières Nations, entre autres, du rôle clé des systèmes de connaissances autochtones.

On peut aussi citer l'exemple de l'incapacité de la Loi de s'attaquer à certaines des menaces plus récentes des effets cumulatifs, notamment la menace croissante de la présence de microfibres et de plastiques, une menace particulièrement grave dans la région de l'Atlantique

et de la Gaspésie⁶. Par exemple, les dispositions relatives à la mort du poisson et à la pollution n'abordent pas la menace pour le poisson en raison de l'incapacité de s'attaquer aux préjudices à long terme qui pourraient nuire au poisson sans le tuer.

7. Enjeux propres à la région de l'Atlantique et de la Gaspésie

L'introduction d'un permis de pêche commerciale communautaire pour permettre aux collectivités des Premières Nations et aux pêcheurs de participer à la pêche commerciale a été une conséquence bien accueillie de l'arrêt *Marshall*. Néanmoins, cet accès limité est perçu comme trop restrictif par les détenteurs de droits, car les quelques permis commerciaux délivrés ne sont pas accordés aux Premières Nations de la région.

Dans l'arrêt *Marshall*, la Cour a conclu que les peuples des Premières Nations visés par ce traité avaient le droit de pratiquer la pêche commerciale pour s'assurer d'une « subsistance convenable ».

L'APC demande au Comité permanent d'examiner comment ce droit de pratiquer la pêche commerciale pour s'assurer d'une subsistance convenable peut être reflété dans la Loi sur les pêches.

B. Analyse d'articles particuliers du projet de loi C-68

1. Objet – article 2.1

La nouvelle disposition de déclaration d'objet codifie essentiellement la common law sur l'obligation du ministre de gérer les pêches. Compte tenu des préoccupations soulevées au sujet de la protection des droits prévus à l'article 35, l'APC demande au Comité permanent d'examiner le rôle de l'objet de la Loi dans la promotion de la réconciliation avec les peuples autochtones.

2. Définition d'« habitat du poisson » – article 2

L'APC est d'avis qu'une définition solide de l'habitat du poisson est nécessaire pour en assurer une protection adéquate. Il est important que, de concert avec d'autres dispositions de la Loi, tous les poissons et leur habitat soient protégés, qu'ils fassent ou non l'objet de pêche.

Étant donné que des flux environnementaux suffisants sont nécessaires pour maintenir une pêche saine, l'APC demande au Comité permanent d'examiner si une définition de l'habitat du poisson qui inclut le concept de flux environnementaux serait plus conforme aux fins visées par la Loi pour la bonne gestion des pêches ainsi que la conservation et la protection du poisson et de son habitat.

3. Définition d'« autochtone » à l'égard de la pêche – article 2

Les modifications apportées à la *Loi sur les pêches* en 2012 ont été adoptées sans consultation des Premières Nations et sans égard à la façon dont ces modifications nuiraient à nos droits inhérents et issus de traités en ce qui a trait aux pêches.

⁶ Wieczorek et coll., « Frequency of Microplastics in Mesopelagic Fishes from the Northwest Atlantic », *Front. Mar. Sci.*, 2018, 05:39, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2018.00039/full>.

L'un des exemples les plus préoccupants est la définition d'une pêche autochtone sans consultation ni participation des Premières Nations, ce qui a mené à la définition actuelle. C'est tout à fait contraire aux obligations constitutionnelles actuelles énoncées par la Cour suprême du Canada.

Il est donc inquiétant pour l'APC que cette définition boiteuse ait été reprise dans le projet de loi C-68. Bien que Pêches et Océans Canada nous ait informés que cette disposition était temporaire, son inclusion continue dans la Loi est néanmoins profondément troublante parce qu'elle est tout à fait contraire à la jurisprudence et à la réalité. La définition est beaucoup trop étroite et limite la pêche autochtone à la pratique actuelle et à des fins de consommation personnelle ou à des fins sociales ou cérémoniales. Cette définition ne tient absolument pas compte du droit des Premières Nations de pêcher aux fins de vente ou de troc, un droit protégé par des traités ou confirmé par des victoires judiciaires.

L'APC demande au Comité permanent de déterminer si cette disposition est conforme aux obligations de la Couronne en vertu de l'article 35 ainsi qu'aux exigences relatives au respect de la gouvernance et des traités des Premières Nations en vertu de la DNUDPA.

4. Examen des mesures de protection pour les pêcheurs commerciaux côtiers – art. 2.5h)

Étant donné qu'un certain nombre de pêcheurs commerciaux des Premières Nations sont des titulaires de permis indépendants, la capacité du ministre de tenir compte de l'indépendance des titulaires de permis de pêche commerciale côtière se doit d'appuyer les titulaires de permis de pêche côtière indépendants et veiller à l'enchâssement des politiques actuelles afin de promouvoir les avantages économiques à l'échelle locale.

Les activités de pêche commerciale des Premières Nations de la région de l'Atlantique et de la Gaspésie soutiennent l'emploi dans la communauté et profitent à l'ensemble de l'économie du Canada atlantique et de la Gaspésie. Les mesures qui appuieront la pêche commerciale des Premières Nations donneront lieu à une amélioration des avantages sociaux et de l'économie.

5. Ententes avec les organes directeurs autochtones – art. 4.1

Afin que le Canada respecte son engagement de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, il est essentiel de se diriger vers un système de coopération et de reconnaissance véritables de la compétence des Premières Nations en matière de pêche. Les modifications proposées aux articles 4.1 à 4.2 créent un espace pour la compétence des Premières Nations en matière de pêche.

6. Dispositions relatives au rétablissement des stocks de poissons – art. 6.1

Le rétablissement des stocks de poissons épuisés et la restauration de l'habitat du poisson sont essentiels à la durabilité du poisson. De nombreux stocks de poissons sont soumis à de graves contraintes, et un problème persistant réside dans le fait que le MPO ne dispose pas de données complètes ou exactes sur l'état de nombreux stocks de poissons épuisés et menacés au Canada⁷. Aucun plan n'est mis en place pour gérer ne serait-ce que certains

⁷ Julia Baum et Susanna Fuller, *Canada's Marine Fisheries: Status, Recovery Potential, and Pathways to Success*,

stocks de premier plan. En outre, l'utilisation de points de référence limites n'est pas conforme à l'approche de précaution à l'appui du rétablissement des stocks de poissons.

Les dispositions proposées sur le rétablissement des stocks de poissons sont très discrétionnaires et ne fournissent aucune orientation quant à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. En outre, il n'y a aucune obligation de rétablir les stocks de poissons aux seules fins de déterminer si des mesures ont été mises en place, aucune orientation à l'appui de l'établissement de valeurs limites adéquates ni de délai approprié pour la mise en œuvre du rétablissement des stocks et il n'y a pas de lien avec la protection de l'habitat du poisson nécessaire pour soutenir les stocks de poissons.

Enfin, il n'y a aucune obligation d'accorder la priorité au rétablissement des stocks de poissons sur lesquels les Premières Nations comptent pour l'exercice de leurs droits inhérents et issus de traités. L'APC demande au comité permanent de déterminer si une telle disposition serait un moyen utile de favoriser la réconciliation.

7. Zones d'importance écologique – art. 35.2

De nombreuses Premières Nations, y compris certaines Premières Nations de l'Atlantique et de la Gaspésie, comme la Nation malécite du Nouveau-Brunswick, ont déjà fait valoir au comité permanent qu'il doit y avoir des zones prioritaires de protection de l'habitat du poisson et que les Premières Nations doivent participer à l'identification de cet habitat. Les dispositions proposées à l'article 35.2 constituent un pas vers l'objectif portant sur les zones protégées que de nombreuses Premières Nations et groupes environnementaux réclamaient, mais il subsiste de graves lacunes.

Premièrement, les ZIE ne seront pas situées dans des zones où il ne sera pas possible de modifier, de perturber ou de détruire l'habitat du poisson. Les ZIE établissent seulement un régime différent de délivrance de permis et, à ce stade, il n'est pas clair que des normes de protection beaucoup plus rigoureuses seront adoptées pour ces zones.

Deuxièmement, bien qu'il soit nécessaire de tenir compte des « connaissances traditionnelles » dans la désignation d'une ZIE, rien n'exige que les Premières Nations soient consultées ou que la priorité pour la désignation de zones soit accordée aux zones sur lesquelles les Premières Nations comptent pour exercer leurs droits inhérents et issus de traités.

8. Réserve d'habitat du poisson – art. 42.01 à 42.04

Les Premières Nations de l'Atlantique et de la Gaspésie dépendent d'une pêche saine et durable. Toutefois, le poisson et, par conséquent, l'habitat du poisson sur lequel les Premières Nations comptent est souvent lié à des endroits très précis. Tous les habitats du poisson ne sont pas créés égaux. Il existe une grave préoccupation à l'égard des dispositions sur la réserve d'habitat du poisson puisque celles-ci pourraient être considérées comme étant tout aussi importantes que les mesures d'évitement et d'atténuation et des promoteurs qui pourraient détruire un habitat essentiel à une Première Nation pour ensuite « échanger » l'habitat détruit pour un habitat se trouvant dans une zone n'ayant aucune valeur pour la Première Nation.

Pour les Premières Nations, la réserve d'habitat ne suffira pas à atténuer les répercussions de la destruction de l'habitat sur leurs droits. La réserve d'habitat pourrait jouer un rôle utile, mais seulement dans un cadre très étroit, et seulement si le système de réserve d'habitat est développé conjointement avec les Premières Nations pour veiller à la gestion adéquate des risques pour les droits inhérents et issus de traités. L'APC demande au comité permanent d'examiner les risques que représente un système non structuré de réserve d'habitat ne protégeant pas suffisamment les droits des Premières Nations.

9. Registre public – art. 42.2

Suivi des effets cumulatifs

Bien que la création d'un registre public soit positive, l'absence d'obligation de consigner et de déclarer des données au-delà des autorisations, des permis et des ordonnances est une préoccupation sérieuse. De bonnes données de base sont essentielles à toute évaluation efficace des effets cumulatifs. Pour être efficace, le registre devrait comprendre une vaste base d'information.

Il est essentiel de consigner et de saisir des données de base sur l'existence et l'emplacement des projets (même s'ils ne déclenchent pas une DDP de l'habitat). Un registre qui ne comprend que les permis, les ordonnances et les quelque 300 autorisations à l'échelle du Canada ne sera pas aussi utile qu'un registre qui comprend des milliers de renvois, des lettres d'avis et des énoncés opérationnels.

Bien qu'il soit important de saisir et d'enregistrer des données de base adéquates, l'APC tient à ce qu'il soit clair que tout registre ne doit pas être utilisé comme système de notification pour des projets particuliers.

L'APC demande au comité permanent de déterminer si le contenu actuel du registre tel qu'il est proposé est suffisant pour fournir des données de suivi et de surveillance adéquates.

10. Examen quinquennal – art. 92

Un examen quinquennal de la Loi sur les pêches par un comité du Sénat ou de la Chambre serait un autre outil utile pour évaluer l'efficacité de la Loi en ce qui concerne l'atteinte de ses objectifs. Cependant, tout examen doit être structuré de manière à permettre une participation et une consultation complètes des Premières Nations sur les changements qui pourraient les toucher.

Habituellement, en raison de la nature des comités législatifs, les ressources et le temps dont disposent ces comités pour étudier une question sont très limités. Ces contraintes sont particulièrement préoccupantes lorsqu'il faut prévoir suffisamment de ressources et de temps afin de permettre aux Premières Nations de préparer et présenter des observations dans le cadre du processus d'examen.

Le manque de ressources pour les Premières Nations, le court délai dans lequel le comité permanent a étudié la Loi sur les pêches l'an dernier et l'étude actuelle du projet de loi C-68 ont empêché de nombreuses Premières Nations de l'Atlantique et de la Gaspésie de participer pleinement au processus.

Tout examen dépend de l'information sur laquelle il s'appuie et un processus qui ne permet pas une mobilisation complète des ressources des Premières Nations ne présentera pas un portrait juste de la situation.