

GOUVERNEMENT DES GWITCHIN VUNTUT
Gouvernement de la Première Nation des Gwitchin Vuntut

Service des ressources naturelles

C.P. 94
Old Crow (Yukon) Y0B 1N0

Tél. : 867-966-3261
Télec. : 867-966-3116
Site Web : www.vgfn.ca

PAR COURRIEL : Fopo@parl.gc.ca

Le 3 mai 2018

Madame Nancy Vohl
Greffière
Comité permanent des pêches et des océans
131, rue Queen, 6^e étage
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

OBJET : projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur les pêches et d'autres lois en conséquence
(« projet de loi C-68 »)

Madame,

La présente concerne le projet de loi C-68, renvoyé à votre Comité permanent à la suite de son adoption en deuxième lecture par le Parlement, le 16 avril 2018.

Nous sommes reconnaissants de l'occasion qui nous est offerte de nous adresser à vous. Pour information, nous joignons un mémoire énonçant des propositions d'amendements au projet de loi C-68, au nom du gouvernement des Gwitchin Vuntut.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments distingués.

William Josie
Directeur, Ressources naturelles
Gouvernement des Gwitchin Vuntut

GOUVERNEMENT DES GWITCHIN VUNTUT
Gouvernement de la Première Nation des Gwitchin Vuntut
Mémoire au Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes relatif
au projet de loi C-68, Loi modifiant la Loi sur les pêches et d'autres lois en conséquence
(« projet de loi C-68 »)

Le 3 mai 2018

1.0 Le gouvernement des Gwitchin Vuntut

Le gouvernement des Gwitchin Vuntut (« GGV ») est le gouvernement officiel de la Première Nation des Gwitchin Vuntut (« PNGV »), qui a son siège à Old Crow, collectivité non constituée en municipalité du Yukon, située à environ 125 kilomètres du cercle arctique. La PNGV a adhéré à l'Entente définitive de la Première Nation des Gwitchin Vuntut et à l'Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation des Gwitchin Vuntut, conclue entre le Canada et le Yukon et entrée en vigueur le 14 février 1995. De grandes populations de poissons d'eau douce et de saumons jouent un rôle central dans la culture et l'économie de la PNGV. La Première Nation exerce des activités de pêche locales dans son territoire traditionnel. Les espèces principales sont le corégone, l'ombre commun et le saumon (chinook, kéta et coho). Le chapitre 16 de l'Entente définitive de la Première Nation des Gwitchin Vuntut définit des objectifs, des droits et des responsabilités concernant la cogestion des pêches de la PNGV, protégés par les droits reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

2.0 Résumé des amendements recommandés

Le GGV recommande les amendements suivants au projet de loi C-68, décrits en détail dans le présent mémoire :

- Amender la définition de l'habitat du poisson pour y inclure des mesures de protection relatives à la qualité, à la quantité et au débit des eaux
- Amender la partie Objet pour y inclure le rétablissement des populations de poissons et la restauration de l'habitat, la réconciliation avec les peuples autochtones et le respect des droits issus des traités modernes
- Amender l'article sur la non-abrogation et la dérogation en fonction de l'intention du Parlement de défendre et de protéger les droits issus des traités modernes
- Amender l'article portant sur l'obligation du ministre pour y inclure toute la gamme des obligations et engagements existants envers les peuples autochtones
- Amender les éléments à prendre en considération dans les décisions afin de réduire le pouvoir discrétionnaire excessif du ministre, tenir compte des changements climatiques et améliorer la gestion mixte des pêches transfrontalières
- Amender l'article sur le point de référence limite pour les stocks de poissons afin de réduire le pouvoir discrétionnaire et de promouvoir une approche prudente

- Amender les éléments à considérer dans les autorisations en fonction de la hiérarchie des mesures d'atténuation
- Amender les articles sur les connaissances traditionnelles afin de mieux respecter et protéger les connaissances et les droits de propriété intellectuelle des Gwich'in
- Amender les dispositions relatives aux réserves d'habitats afin de permettre aux gouvernements autochtones de participer à la création de réserves d'habitats et d'en profiter
- Amender les dispositions relatives au registre public afin d'en corriger les lacunes

3.0 Amendements recommandés

3.1 Amender la définition de l'habitat du poisson pour y inclure des mesures de protection relatives à la qualité, à la quantité et au débit des eaux

Il est essentiel que la qualité, la quantité et le débit des eaux soient maintenus pour assurer l'équilibre des écosystèmes et la conservation des populations de poissons et des habitats. L'importance de la qualité, de la quantité et des débits ainsi que de la protection des eaux est reflétée à l'article 14 (Gestion des eaux) de l'Entente définitive de la Première Nation des Gwitchin Vuntut. Selon la disposition 14.8.1 de l'Entente, la PNGV « a droit à ce que demeurent sensiblement non modifiés la quantité, la qualité et le débit, notamment le débit saisonnier, des eaux qui se trouvent sur ses terres visées par le règlement, qui traversent ces terres ou qui sont adjacentes à celles-ci ».

Malgré l'importance de préserver la qualité, la quantité et le débit des eaux, ni la *Loi sur les pêches* ni les amendements proposés dans le projet de loi C-68 n'offrent les protections adéquates. Le Secrétariat canadien de consultation scientifique du MPO (SCCS) arrive à la même conclusion : « Le fait qu'il n'existe aucun cadre national permettant de fixer des normes en matière de débits environnementaux a donné lieu à une situation dans laquelle les ressources halieutiques, l'habitat du poisson et les écosystèmes dulcicoles qui les soutiennent ne sont peut-être pas protégés de manière uniforme dans tout le Canada. Vu la demande croissante en eau, et les niveaux de fond potentiellement changeants de la disponibilité de l'eau (prédiction s'appuyant sur le consensus scientifique actuel au sujet des effets à long terme des changements climatiques mondiaux; GIEC 2007), il est urgent d'établir, au sujet des débits environnementaux, un tel cadre au Canada¹. »

Un moyen simple de protéger efficacement la qualité, la quantité et le débit des eaux au bénéfice des populations de poissons et des habitats dans la gestion des pêches serait d'incorporer ces éléments à la définition de l'habitat du poisson. Ainsi, non seulement les plans d'eau dont dépend le poisson seraient pris en compte dans le processus de décision et

¹ Canada, Ministère des Pêches et des Océans, *Examen des approches et des méthodes d'évaluation des débits environnementaux au Canada et à l'échelle internationale*, MPO, Secrétariat canadien de consultation scientifique, Document de recherche 2012/039, p. 1.

d'autorisation, mais aussi la qualité, la quantité et le débit des eaux nécessaires aux processus vitaux des populations qui fréquentent ces plans d'eau.

3.2 *Amender la partie Objet pour y inclure le rétablissement des populations de poissons et la restauration de l'habitat, la réconciliation avec les peuples autochtones et le respect des droits issus des traités modernes*

Compte tenu de la complexité de la gestion moderne des pêches, il est essentiel que la *Loi sur les pêches* comprenne une partie Objet solide pouvant guider efficacement son application. À cet égard, nous croyons que la partie Objet proposée dans le projet de loi C-68 ne va pas assez loin. Bien que « la gestion et la surveillance judicieuses des pêches » et « la conservation et la protection du poisson et de son habitat » soient des objectifs importants, ces objectifs doivent être élargis pour inclure deux des questions les plus urgentes dans le domaine de la gestion des pêches : en premier lieu, le rétablissement des populations de poissons et la restauration de l'habitat; en second lieu, la réconciliation avec les peuples autochtones et le respect des droits issus des traités modernes. La partie Objet proposée dans le projet de loi C-68 doit inclure ces questions.

3.3 *Amender l'article sur la non-abrogation et la dérogation en fonction de l'intention du Parlement de défendre et de protéger les droits issus des traités modernes*

Le libellé de la disposition du projet de loi C-68 sur la non-abrogation et la dérogation au regard de la protection du droit ancestral et des droits issus de traités reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est tout à fait inadéquat. Dans son rapport final intitulé *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : Dispositions de non-dérogation visant les droits ancestraux et issus de traités*, publié en 2007, le Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a étudié le libellé maintenant proposé dans le projet de loi C-68 et l'a rejeté en faveur d'une autre formulation qui refléterait l'intention du Parlement de défendre et de protéger le droit ancestral et les droits issus de traités existants reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*². Pour les raisons invoquées par le Comité sénatorial permanent, cette formulation devrait remplacer la disposition actuelle du projet de loi C-68 relative à la non-abrogation et à la dérogation.

3.4 *Amender l'article portant sur l'obligation du ministre pour y inclure toute la gamme des obligations et engagements existants envers les peuples autochtones*

Selon le projet de loi C-68, avant de prendre une décision au titre de la *Loi*, le ministre doit tenir compte des effets préjudiciables de la décision sur les droits des peuples autochtones du Canada reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cette disposition reflète la portée et la nature de l'obligation constitutionnelle du ministre de tenir des

² Canada, Parlement, Sénat, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : Dispositions de non-dérogation visant les droits ancestraux et issus de traités : Rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles*, 39^e législature, 2^e session, n^o 3, 6 décembre 2007 (présidente : Joan Fraser).

consultations, prescrite en common law³. Cependant, cette disposition se démarque surtout par son omission des obligations et des engagements existants du gouvernement du Canada. Par exemple, l'obligation de consultation en common law exige que le ministre envisage non seulement les effets préjudiciables sur le droit ancestral et les droits issus de traités, mais aussi qu'il intègre de façon manifeste, dans la décision proposée, le point de vue des peuples autochtones titulaires de droits concernés⁴. Lorsque le droit ancestral et les droits issus de traités ont été reconnus par le gouvernement du Canada, comme dans l'Entente définitive de la Première Nation des Gwitchin Vuntut, le ministre doit aussi s'acquitter d'obligations liées à la relation fiduciaire avec la PNGV, notamment faire en sorte que les mesures de gestion susceptibles de porter atteinte à nos droits issus de traités modernes soient les moins préjudiciables possible⁵.

Outre les obligations existantes du ministre en common law, l'engagement du gouvernement du Canada à adopter et à mettre en œuvre sans réserve la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones soulève d'autres questions, notamment le consentement préalable des peuples autochtones, donné librement et en connaissance de cause, au regard de toute action administrative ou législative susceptible de nous toucher⁶.

La disposition relative à l'obligation du ministre devrait être révisée afin de refléter plus fidèlement ses obligations et ses engagements existants envers les peuples autochtones, au titre de la common law et de la DNUDPA. Combinée à d'autres mesures, comme la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes, cette révision aura pour effet de promouvoir le respect des droits issus des traités modernes dans l'application de la *Loi*.

3.5 *Amender les éléments à prendre en considération dans les décisions afin de réduire le pouvoir discrétionnaire excessif du ministre, tenir compte des changements climatiques et améliorer la gestion mixte des pêches transfrontalières*

Le projet de loi C-68 propose des éléments importants à considérer dans la prise de décisions. Cependant, il accorde au ministre un trop vaste pouvoir discrétionnaire dans la prise en compte de ces considérations au gré des décisions. Bien qu'une certaine latitude doive être laissée au ministre dans la gestion de pêches complexes, la prise en compte des considérations énoncées devrait être rendue obligatoire, ce qui réduirait le trop vaste pouvoir discrétionnaire du ministre, sans nuire inutilement ou indûment à la bonne gestion des pêches. Ce changement

³ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73; *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40.

⁴ *Première nation crie Mikisew c. Canada (ministre du Patrimoine canadien)*, 2005 CSC 69, paragr. 64.

⁵ *R c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075, p. 1110-1119, Dickson CJ; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, 2014 CSC 44, paragr. 77-92.

⁶ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, documents officiels de l'Assemblée générale, 61^e session, Supplément n^o 49, résolution 61/295, Article 19, 2 octobre 2007 [DNUDPA].

rendrait la *Loi sur les pêches* conforme au principe de l'approche prudente et aux pratiques internationales⁷.

Le GGV recommande aussi que les changements climatiques et les pêches transfrontalières soient ajoutés aux éléments à inclure au processus décisionnel dans le projet de loi C-68. Les changements climatiques ainsi que les pêches transfrontalières en Alaska ont des répercussions profondes sur les pêches locales de la PNGV et la capacité des générations actuelles et futures de citoyens de la PNGV d'exercer véritablement leurs droits issus de traités modernes.

3.6 Amender l'article sur le point de référence limite pour les stocks de poissons afin de réduire le pouvoir discrétionnaire et de promouvoir une approche prudente

Les dispositions proposées visant à faciliter le rétablissement de populations vulnérables de poissons et la restauration d'habitats perdus ou dégradés représentent un outil législatif nécessaire et important pour assurer la durabilité à long terme des pêches au bénéfice des générations actuelles et futures. Cependant, ces dispositions confèrent au ministre un pouvoir discrétionnaire trop vaste, limitent les efforts de rétablissement des populations à l'échelle des stocks et fixent un seuil incompatible avec une approche prudente. Des changements devraient être apportés à ces dispositions de manière à réduire le pouvoir discrétionnaire du ministre, à permettre que les mesures de rétablissement puissent porter sur les sous-populations de stocks de poissons et à fixer comme seuil la zone de prudence plutôt que le point de référence limite.

3.7 Amender les éléments à considérer dans les autorisations en fonction de la hiérarchie des mesures d'atténuation

Les facteurs à prendre en compte dans l'autorisation d'ouvrages, d'entreprises et d'activités pouvant causer la mort du poisson ou la détérioration, la destruction ou la perturbation de son habitat donnent priorité aux mesures de compensation au lieu des mesures et normes qui auraient un effet d'évitement ou d'atténuation. Des changements devraient être apportés aux facteurs proposés afin de promouvoir et de respecter la hiérarchie des mesures d'atténuation : évitement > atténuation > compensation.

3.8 Amender les articles sur les connaissances traditionnelles afin de mieux respecter et protéger les connaissances et les droits de propriété intellectuelle des Gwich'in

Les dispositions proposées relatives à la prise en compte et à la protection des connaissances traditionnelles doivent être renforcées afin de mieux respecter et protéger les connaissances des Gwich'in et les droits de propriété intellectuelle pouvant être détenus à titre individuel ou collectif au regard de ces connaissances. Plus particulièrement, trois grandes questions relatives aux connaissances traditionnelles doivent être réglées dans le projet de loi C-68 : 1) quelles sont

⁷ J. A. Hutchings et coll., *Le maintien de la biodiversité marine au Canada : relever les défis posés par les changements climatiques, les pêches et l'aquaculture – rapport du groupe d'expert de la Société royale du Canada*, Ottawa : 2012, p. 205.

les connaissances traditionnelles à considérer, par quel mécanisme et dans quelles circonstances? 2) comment faire en sorte que les connaissances traditionnelles confidentielles ne soient pas divulguées inutilement? 3) comment les droits de propriété intellectuelle seront-ils protégés?

Comme nous l'avons recommandé plus haut, la prise en compte des connaissances traditionnelles dans la prise de décisions devrait être obligatoire. Cependant, il reste à préciser la portée et la nature des connaissances traditionnelles à considérer ainsi que les processus et les pratiques permettant une prise en compte véritable et respectueuse de ces connaissances et leur intégration dans la prise de décisions du ministre. Cette question devrait être abordée dans un processus conjoint de réglementation relatif aux connaissances traditionnelles.

Les connaissances traditionnelles communiquées au ministre à titre confidentiel doivent être mieux protégées afin de ne pas être divulguées inutilement. Les exceptions proposées dans le projet de loi C-68 quant à la divulgation de connaissances traditionnelles communiquée à titre confidentiel sont étendues et inutiles et pourraient, d'emblée, décourager leurs détenteurs de les communiquer au ministre, en plus de compromettre les avantages que les connaissances traditionnelles peuvent apporter dans la gestion des pêches. La divulgation de connaissances traditionnelles qui sont déjà du domaine public ou leur communication à des fins de justice naturelle représentent des exceptions justifiables. Cependant, les dispositions permettant la divulgation de connaissances traditionnelles pour usage dans des poursuites judiciaires ou dans différentes circonstances qu'il reste à définir par voie de règlement ne sont pas nécessaires et devraient être supprimées.

Le projet de loi C-68 ne propose pas de dispositions protégeant la propriété intellectuelle des peuples autochtones au regard de leurs connaissances traditionnelles communiquées au ministre. Cela va à l'encontre des droits inhérents des peuples autochtones de préserver, de contrôler et de protéger leur propriété intellectuelle sur leurs connaissances traditionnelles et de l'obligation du Canada de prendre les mesures nécessaires pour protéger ces droits de propriété intellectuelle⁸. Des dispositions doivent être ajoutées pour stipuler que la divulgation de connaissances traditionnelles n'équivaut pas à une renonciation aux droits de propriété intellectuelle des peuples autochtones qui communiquent ces connaissances au ministre.

3.9 Amender les dispositions relatives aux réserves d'habitats afin de permettre aux gouvernements autochtones de participer à la création de réserves d'habitats et d'en profiter

Selon les dispositions relatives aux réserves d'habitats proposées dans le projet de loi, seuls les promoteurs peuvent participer aux mesures de création de réserves d'habitats et uniquement en relation avec des aires visées par leurs ouvrages ou activités. Ces dispositions excluent la participation de tierces parties dans le processus des réserves d'habitats et ne permettent pas de réaliser « les bienfaits et les possibilités écologiques et économiques bien plus importants

⁸ DNUDPA, *supra*, note 6, art. 31.

que pourrait apporter un système de réserves d'habitats bien conçu par une tierce partie⁹ ». Nous recommandons que les dispositions relatives aux réserves d'habitats soient modifiées de manière à permettre aux gouvernements autochtones, comme le GGv, de participer à la création de réserves d'habitats et d'en profiter. Ce changement appuierait les deux éléments que nous avons recommandé d'ajouter à la partie Objet, soit le rétablissement des populations de poissons et la restauration des habitats ainsi que la réconciliation avec les peuples autochtones et le respect des droits issus des traités modernes.

3.10 *Amender les dispositions relatives au registre public afin d'en corriger les lacunes*

Les dispositions du projet de loi relatives à la création d'un registre public de documents ne s'appliquent qu'aux autorisations d'ouvrages, d'entreprises ou d'activités pouvant causer la mort du poisson ou la détérioration, la destruction ou la perturbation de son habitat. Cela représente une lacune importante au regard des nombreux ouvrages, entreprises ou activités à plus petite échelle qui ne requièrent pas ces autorisations. Les gouvernements autochtones doivent disposer des moyens d'exercer une surveillance efficace des effets cumulatifs sur leurs territoires, avec l'aide d'un registre public plus complet. Les dispositions relatives à la création d'un registre public doivent être modifiées afin d'inclure, en plus des autorisations, les renvois, les demandes de lettres d'avis et les réponses à ces demandes ainsi que les préavis qui, semble-t-il, seront exigés par les normes et les codes de pratique.

⁹ Dave Poulton, *Disappointment at the Bank: The Fish Habitat Banking Provisions of Bill C-68*, 17 avril 2018, p. 5, ABlawg, https://ablawg.ca/wp-content/uploads/2018/04/Blog_DP_Fish_Habitat_Banking.pdf [TRADUCTION].