

« the Inuit » est non inclusif et prend une connotation de marginalisation. Je propose que l'article défini soit supprimé de cet énoncé, étant incompatible avec « la reconnaissance et la mise en œuvre des droits, le respect, la coopération et le partenariat ».

De plus, l'énoncé selon lequel le gouvernement du Canada s'est engagé à « favoriser le respect des droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* » ne constitue pas une affirmation claire de l'obligation du gouvernement de respecter les droits ancestraux et issus des traités existants. Cette obligation doit être clairement affirmée.

L'idéal serait de modifier la *Loi d'interprétation*, selon la recommandation du rapport final du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles publié en décembre 2007, de manière à garantir que chaque texte législatif fédéral respecte les droits ancestraux et issus des traités.

À défaut, nous proposons plutôt que l'énoncé pertinent du projet de loi C-91, Loi sur les langues autochtones, soit intégré dans la Loi sur le ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord et la Loi sur le ministère des Services aux Autochtones proposées :

3. La présente loi maintient les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; elle n'y porte pas atteinte.

Malgré le calendrier serré imposé à votre Comité, je vous demande d'examiner les questions que nous soulevons et de ne pas simplement ratifier ces parties du projet de loi comme s'il s'agissait d'un fait accompli.

Je vous renvoie à l'analyse plus détaillée contenue dans le mémoire ci-joint.

Veuillez recevoir, Madame la Sénatrice, l'assurance de ma considération distinguée.

Aluki Kotierk,
présidente

c. c. Inuit Tapiriit Kanatami
Société Makivik
Nunatsiavut Corporation
Inuvialuit Regional Corporation
Land Claims Agreements Coalition
Sénateur Dennis Patterson

pièce jointe



**Observations sur la section 25 de la partie 4 du
projet de loi C-97**

concernant la

**Loi sur le ministère des Relations Couronne-Autochtones
et des Affaires du Nord,**

la Loi sur le ministère des Services aux Autochtones

et l'abrogation de la

***Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord
canadien,***

présentées au

Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

par

Nunavut Tunngavik inc.

Le 29 mai 2019

Introduction

À la section 25 de la partie 4 du projet de loi C-97, Loi d'exécution du budget, déposé au Parlement le 19 mars, des dispositions visent à abroger la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* et à édicter la Loi sur le ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord (Loi sur le MRCAN) et la Loi sur le ministère des Services aux Autochtones (Loi sur le MSA). En outre, un ministre des Affaires du Nord assujetti à la Loi sur le MRCAN peut être nommé au titre de la Loi sur le MRCAN, en plus du ministre des Relations Couronne-Autochtones.

Rédaction

Certains énoncés utilisés dans le texte anglais du projet de loi peuvent étonner. Les termes « shall » ou « must » servent habituellement à indiquer qu'une personne a l'obligation d'exécuter une action particulière. Dans ce projet de loi, l'expression utilisée pour indiquer que le ministre doit poser une action est « is to ». Cette formulation énonce-t-elle une obligation juridique du ministre? Quel est le but visé par cette nouvelle tournure?

Les Inuits se surprendront d'être désignés par « the Inuit », dans les attendus du préambule du texte anglais. Il en est de même pour les Métis, désignés par « the Metis », alors que les Premières Nations sont désignées par « First Nations », sans article. Le mot « Inuit » seul devrait être utilisé, plutôt que « the Inuit ».

Obligation de maintenir les droits ancestraux et issus des traités

Le préambule des deux lois proposées indique que le gouvernement du Canada s'est engagé à « favoriser le respect des droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ». Le texte ne précise pas ce que signifie « favoriser le respect » ni envers qui cet engagement doit être exercé : les autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, le grand public ou tous ces groupes?

Les deux lois proposées doivent contenir un énoncé précisant l'obligation du gouvernement du Canada de maintenir les droits ancestraux et issus des traités existants.

Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI) et d'autres organisations autochtones ont, à de nombreuses reprises, demandé au gouvernement du Canada de modifier la *Loi d'interprétation*, selon la recommandation du rapport final du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles publié en décembre 2007.

Afin que toutes les lois fédérales respectent les droits protégés par l'article 35, le Comité sénatorial de l'époque avait recommandé que la *Loi d'interprétation* soit modifiée par l'ajout de la disposition de non-dérogation suivante :

Tout texte doit maintenir les droits ancestraux ou issus de traités reconnus et affirmés aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et ne pas y porter atteinte.

Après presque 12 ans, malgré des présentations à ce sujet devant les comités parlementaires et d'innombrables discussions des représentants de NTI et d'autres organisations autochtones avec des fonctionnaires et des ministres fédéraux, le gouvernement du Canada n'a pas encore donné suite à la recommandation du comité sénatorial. Le gouvernement s'en est plutôt remis à des dispositions de non-dérogation disparates, variables d'une loi et d'un projet de loi à l'autre.

À défaut d'une modification de la *Loi d'interprétation* applicable à toutes les lois, NTI a donné son approbation au libellé du projet de loi C-91, Loi sur les langues autochtones :

3. La présente loi maintient les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; elle n'y porte pas atteinte.

Une disposition identique se trouve à l'article 2 du projet de loi C-92, Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis.

NTI recommande que le même énoncé soit inclus dans le projet de loi actuel, pour les deux lois proposées : Loi sur le MSA et Loi sur le MRCAN.

Relations Couronne-Autochtones, Affaires du Nord et Services aux Autochtones

Comme nous l'avons indiqué, le projet de loi C-97 prévoit aussi la nomination d'un ministre des Affaires du Nord. Cet article est facultatif, le ministre des Relations Couronne-Autochtones agissant comme ministre des Affaires du Nord en l'absence d'un ministre à ce poste.

Selon l'article 8 de la Loi sur le MRCAN proposée, le ministre des Relations Couronne-Autochtones et le ministre des Affaires du Nord peuvent conclure des accords écrits avec le ministre des Services aux Autochtones pour « fournir des services [...] au ministère des Services aux Autochtones et en recevoir de celui-ci ».

L'article 11 de la Loi sur le MSA proposée permet au ministre des Services aux Autochtones de conclure des accords écrits avec le ministre des Relations Couronne-Autochtones et le ministre des Affaires du Nord.

Le ministre des Relations Couronne-Autochtones peut, en plus de conclure des accords avec le ministre des Services aux Autochtones en vertu de l'article 9 de la Loi sur le MRCAN proposée,

déléguer tout ou partie de ses attributions au ministre des Services aux Autochtones, tout comme le ministre des Affaires du Nord est autorisé à le faire en vertu de l'article 18.

Selon l'article 14 de la Loi sur le MSA proposée, le ministre des Services aux Autochtones peut, en retour, déléguer ses attributions au ministre des Relations Couronne-Autochtones et au ministre des Affaires du Nord.

On peut s'interroger sur l'intention des rédacteurs. Le texte doit expliquer les types de services pouvant faire l'objet d'un accord ainsi que les attributions qui peuvent être déléguées. De plus, il importe que ces accords et instruments de délégation soient rendus publics.

Inuit Nunangat

Un autre point à souligner est que les « attributions » du ministre des Affaires du Nord ont trait :

- a) au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, ainsi qu'à leurs affaires et à leurs ressources naturelles;
- b) aux politiques, directives et programmes afférents au Nord canadien.

Le « Nord canadien », malgré la majuscule, n'est pas défini dans la loi proposée. Il manque la désignation des régions d'Inuit Nunangat à l'intérieur du mandat du ministre.

Pour cette raison, la loi proposée devrait être modifiée de manière à inclure Inuit Nunangat parmi les responsabilités du ministre des Affaires du Nord. Ainsi modifié, l'article 13 de la Loi sur le MRCAN proposée se lirait comme suit :

- a) au Yukon, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, ainsi qu'à leurs affaires et à leurs ressources naturelles;
- b) aux politiques, directives et programmes afférents au Nord canadien;
- c) aux politiques, directives et programmes afférents à Inuit Nunangat.

En outre, les définitions suivantes devraient être ajoutées à l'article 2 de la Loi sur le MRCAN proposée :

Inuit Nunangat Patrie des Inuits au Canada. Région culturelle, politique et géographique distincte formée des huit régions inuites dont les frontières ont été définies par traité et dans la loi.

régions inuites Région désignée des Inuvialuit, région du Nunavut, région visée par le règlement des revendications territoriales des Inuits du Nunavik, Nunavik et Nunatsiavut.

Représentants spéciaux et comités

Les deux lois proposées permettent la nomination ministérielle de « représentants spéciaux », chargés de conseiller le ministre responsable dans le cadre, notamment, d'une « consultation ou mobilisation » des organisations, groupes, collectivités ou peuples autochtones. Les ministres des Services aux Autochtones et des Relations Couronne-Autochtones peuvent aussi constituer des comités pour les conseiller sur ces questions.

La raison d'être de ces dispositions n'est pas claire. Nous avons eu des discussions avec des représentants ministériels, dont des représentants spéciaux, depuis des années, sans que la *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien* ne comporte de dispositions à cet égard. Nous comprenons mal la nécessité que la loi autorise expressément la nomination de ces représentants ou la création de ces comités. Peut-être est-ce pour procurer aux ministres l'indépendance d'agir, sans devoir obtenir l'autorisation des organismes centraux ou le pouvoir de conclure des ententes. Il est précisé que le ministre responsable « fixe la rémunération et les indemnités » des représentants spéciaux et des membres des comités. Aucun processus n'est clairement établi pour déterminer la pertinence de la rémunération et des indemnités.

Conclusion

Cette partie du projet de loi d'exécution du budget soulève bien des questions. En résumé, elle manque de clarté.

Ce ne sont peut-être que de simples « questions administratives ». Mais les questions administratives ont des répercussions en matière opérationnelle et politique dans un environnement en constante mutation.

Les préoccupations que nous avons soulevées viennent de ce que les lois proposées ont été rédigées sans l'apport des peuples autochtones qu'elles concernent, sans consultation ni « mobilisation ».

Il est malavisé de rédiger, en vase clos, un projet de loi qui pourrait se répercuter sur notre bien-être durant des décennies, puis de l'intégrer dans un projet de loi budgétaire omnibus en y associant un calendrier serré, sans guère de possibilités de participation.

Si l'occasion nous avait été donnée d'intervenir dans la conception de ce projet de loi, nous aurions participé à l'établissement d'un cadre législatif en lequel nous aurions confiance. Les préoccupations que nous avons soulevées découlent de ce manque de consultation.

Les sénateurs devraient étudier ces préoccupations et modifier le projet de loi en conséquence.