SENATE SÉNAT

CANADA

JOURNALS OF THE SENATE

JOURNAUX DU SÉNAT

2nd Session, 43rd Parliament
70 Elizabeth II

2e session, 43e législature
70 Elizabeth II

No 48

Thursday, June 10, 2021

Le jeudi 10 juin 2021

2 p.m.

14 heures

The Honourable GEORGE J. FUREY, Speaker

L'honorable GEORGE J. FUREY, Président

The Members convened were:

The Honourable Senators

Anderson	Coyle	Gagné	Martin	Petitclerc
Batters	Dagenais	Galvez	Marwah	Plett
Bernard	Dalphond	Gold	Massicotte	Ravalia
Black (*Alberta*)	Dasko	Greene	McCallum	Richards
Black (*Ontario*)	Dawson	Griffin	McPhedran	Ringuette
Boisvenu	Deacon (*Nova Scotia—Nouvelle-Écosse*)	Harder	Mégie	Saint-Germain
Boniface		Hartling	Mercer	Seidman
Bovey	Deacon (*Ontario*)	Housakos	Miville-Dechêne	Simons
Boyer	Dean	Jaffer	Mockler	Smith
Brazeau	Downe	Klyne	Moncion	Stewart Olsen
Busson	Duncan	Kutcher	Moodie	Tannas
Campbell	Dupuis	LaBoucane-Benson	Munson	Verner
Carignan	Forest	Loffreda	Ngo	Wallin
Christmas	Forest-Niesing	Lovelace Nicholas	Oh	Wells
Cordy	Francis	MacDonald	Omidvar	Wetston
Cormier	Frum	Manning	Pate	White
Cotter	Furey	Marshall	Patterson	Woo

The Members in attendance to business were:

The Honourable Senators

Anderson	Coyle	Gagné	Martin	Petitclerc
Batters	Dagenais	Galvez	Marwah	Plett
Bernard	Dalphond	Gold	Massicotte	Ravalia
Black (*Alberta*)	Dasko	Greene	McCallum	Richards
Black (*Ontario*)	Dawson	Griffin	McPhedran	Ringuette
Boisvenu	Deacon (*Nova Scotia—Nouvelle-Écosse*)	Harder	Mégie	Saint-Germain
Boniface		Hartling	Mercer	Seidman
Bovey	Deacon (*Ontario*)	Housakos	Miville-Dechêne	Simons
Boyer	Dean	Jaffer	Mockler	Smith
Brazeau	Downe	Klyne	Moncion	Stewart Olsen
Busson	Duncan	Kutcher	Moodie	Tannas
Campbell	Dupuis	LaBoucane-Benson	Munson	Verner
Carignan	Forest	Loffreda	Ngo	Wallin
Christmas	Forest-Niesing	Lovelace Nicholas	Oh	Wells
Cordy	Francis	MacDonald	Omidvar	Wetston
Cormier	Frum	Manning	Pate	White
Cotter	Furey	Marshall	Patterson	Woo

The first list records senators present in the Senate Chamber during the course of the sitting.

An asterisk in the second list indicates a senator who, while not present during the sitting, was in attendance to business, as defined in subsections 8(2) and (3) of the *Senators Attendance Policy*.

Les membres présents sont :

Les honorables sénateurs

Anderson	Coyle	Gagné	Martin	Petitclerc
Batters	Dagenais	Galvez	Marwah	Plett
Bernard	Dalphond	Gold	Massicotte	Ravalia
Black (*Alberta*)	Dasko	Greene	McCallum	Richards
Black (*Ontario*)	Dawson	Griffin	McPhedran	Ringuette
Boisvenu	Deacon (*Nova Scotia—Nouvelle-Écosse*)	Harder	Mégie	Saint-Germain
Boniface		Hartling	Mercer	Seidman
Bovey	Deacon (*Ontario*)	Housakos	Miville-Dechêne	Simons
Boyer	Dean	Jaffer	Mockler	Smith
Brazeau	Downe	Klyne	Moncion	Stewart Olsen
Busson	Duncan	Kutcher	Moodie	Tannas
Campbell	Dupuis	LaBoucane-Benson	Munson	Verner
Carignan	Forest	Loffreda	Ngo	Wallin
Christmas	Forest-Niesing	Lovelace Nicholas	Oh	Wells
Cordy	Francis	MacDonald	Omidvar	Wetston
Cormier	Frum	Manning	Pate	White
Cotter	Furey	Marshall	Patterson	Woo

Les membres participant aux travaux sont :

Les honorables sénateurs

Anderson	Coyle	Gagné	Martin	Petitclerc
Batters	Dagenais	Galvez	Marwah	Plett
Bernard	Dalphond	Gold	Massicotte	Ravalia
Black (*Alberta*)	Dasko	Greene	McCallum	Richards
Black (*Ontario*)	Dawson	Griffin	McPhedran	Ringuette
Boisvenu	Deacon (*Nova Scotia—Nouvelle-Écosse*)	Harder	Mégie	Saint-Germain
Boniface		Hartling	Mercer	Seidman
Bovey	Deacon (*Ontario*)	Housakos	Miville-Dechêne	Simons
Boyer	Dean	Jaffer	Mockler	Smith
Brazeau	Downe	Klyne	Moncion	Stewart Olsen
Busson	Duncan	Kutcher	Moodie	Tannas
Campbell	Dupuis	LaBoucane-Benson	Munson	Verner
Carignan	Forest	Loffreda	Ngo	Wallin
Christmas	Forest-Niesing	Lovelace Nicholas	Oh	Wells
Cordy	Francis	MacDonald	Omidvar	Wetston
Cormier	Frum	Manning	Pate	White
Cotter	Furey	Marshall	Patterson	Woo

La première liste donne les noms des sénateurs présents à la séance dans la salle du Sénat.

Dans la deuxième liste, l'astérisque apposé à côté du nom d'un sénateur signifie que ce sénateur, même s'il n'était pas présent à la séance, participait aux travaux, au sens des paragraphes 8(2) et (3) de la *Politique relative à la présence des sénateurs*.

Published by the Senate
Also available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat
Disponible sur internet: http://www.parl.gc.ca

PRAYERS

SENATORS' STATEMENTS

Some Honourable Senators made statements.

ROUTINE PROCEEDINGS

Presenting or Tabling Reports from Committees

The Honourable Senator Christmas, Chair of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, presented the committee's third report (*Bill C-15, An Act respecting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, without amendment but with observations*).

(*The report is printed as an appendix at pages 698-747.*)

Ordered, That the bill be placed on the Orders of the Day for third reading later this day.

° ° °

The Honourable Senator Griffin, Chair of the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry, presented the committee's second report (*Bill C-208, An Act to amend the Income Tax Act (transfer of small business or family farm or fishing corporation), without amendment*).

The Honourable Senator Griffin moved, seconded by the Honourable Senator Woo, that the bill be placed on the Orders of the Day for third reading at the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

Tabling of Reports from Interparliamentary Delegations

The Honourable Senator Bovey tabled the following:

Report of the Canada-Europe Parliamentary Association, 14th Conference of Parliamentarians of the Arctic Region, Oslo, Norway, April 13 to 14, 2021.—Sessional Paper No. 2/43-912.

QUESTION PERIOD

The Senate proceeded to Question Period.

PRIÈRE

DÉCLARATIONS DE SÉNATEURS

Des honorables sénateurs font des déclarations.

AFFAIRES COURANTES

Présentation ou dépôt de rapports de comités

L'honorable sénateur Christmas, président du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, présente le troisième rapport du comité (*projet de loi C-15, Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, sans amendement mais avec des observations*).

(*Le rapport se trouve en annexe, pages 698 à 747.*)

Ordonné : Que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture plus tard aujourd'hui.

° ° °

L'honorable sénatrice Griffin, présidente du Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts, présente le deuxième rapport du comité (*projet de loi C-208, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu (transfert d'une petite entreprise ou d'une société agricole ou de pêche familiale), sans amendement*).

L'honorable sénatrice Griffin propose, appuyée par l'honorable sénateur Woo, que le projet de loi soit inscrit à l'ordre du jour pour la troisième lecture à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Dépôt de rapports de délégations interparlementaires

L'honorable sénatrice Bovey dépose sur le bureau ce qui suit :

Rapport de l'Association parlementaire Canada-Europe, 14e Conférence des parlementaires de la région arctique, Oslo, Norvège, les 13 et 14 avril 2021.—Document parlementaire no 2/43-912.

PÉRIODE DES QUESTIONS

Le Sénat procède à la période des questions.

ORDERS OF THE DAY

At 2:56 p.m., pursuant to the order adopted on June 8, 2021, the Senate was suspended during pleasure and resolved into a Committee of the Whole to consider the subject matter of Bill C-8, An Act to amend the Citizenship Act (Truth and Reconciliation Commission of Canada's call to action number 94), as well as other matters related to the responsibilities of the Minister of Immigration, Refugees and Citizenship, the Honourable Senator Ringuette in the Chair.

—In the Committee—

Pursuant to rule 12-32(4), the Honourable Marco Mendicino, P.C., M.P., Minister of Immigration, Refugees and Citizenship, accompanied by Daniel Mills, Assistant Deputy Minister, Operations, Immigration, Refugees and Citizenship Canada; Catherine Scott, Associate Assistant Deputy Minister, Strategic and Program Policy, Immigration, Refugees and Citizenship Canada; Alec Attfield, Director General, Citizenship, Immigration, Refugees and Citizenship Canada; and Mandy McCarthy, Director, Policy, Planning and Reporting, Settlement Agreements and Childhood Claims Branch, Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada; appeared via videoconference.

Debate.

It was agreed that the chair report to the Senate that the witnesses have been heard.

The sitting of the Senate resumed.

The Chair of the Committee stated that the Committee had examined the subject matter of Bill C-8, An Act to amend the Citizenship Act (Truth and Reconciliation Commission of Canada's call to action number 94), as well as other matters related to the responsibilities of the Minister of Immigration, Refugees and Citizenship, and had directed her to report the same to the Senate.

GOVERNMENT BUSINESS

Bills – Third Reading

Third reading of Bill C-15, An Act respecting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

The Honourable Senator LaBoucane-Benson moved, seconded by the Honourable Senator Gold, P.C., that the bill be read for a third time.

Debate.

ORDRE DU JOUR

À 14 h 56, conformément à l'ordre adopté le 8 juin 2021, le Sénat est suspendu à loisir et se constitue en comité plénier afin d'étudier la teneur du projet de loi C-8, Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (appel à l'action numéro 94 de la Commission de vérité et réconciliation du Canada), ainsi que d'autres questions liées aux responsabilités du ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, sous la présidence de l'honorable sénatrice Ringuette.

—En Comité—

Conformément à l'article 12-32(4) du Règlement, l'honorable Marco Mendicino, c.p., député, ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, accompagné par Daniel Mills, sous-ministre adjoint, Opérations, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada; Catherine Scott, sous-ministre adjointe associée, Politiques stratégiques et de programmes, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada; Alex Attfield, directeur général, Citoyenneté, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada; Mandy McCarthy, directrice, Politiques, Planification et Reportage, Convention de règlement et revendication à l'enfance, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada; a témoigné par vidéoconférence.

Débat.

Il est convenu que la présidente fasse rapport au Sénat du fait que les témoins ont été entendus.

La séance du Sénat reprend.

La présidente du comité déclare que le comité a étudié la teneur du projet de loi C-8, Loi Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (appel à l'action numéro 94 de la Commission de vérité et réconciliation du Canada), ainsi que d'autres questions liées aux responsabilités du ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté, et qu'il l'a chargée d'en faire rapport au Sénat.

AFFAIRES DU GOUVERNEMENT

Projets de loi – Troisième lecture

Troisième lecture du projet de loi C-15, Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

L'honorable sénatrice LaBoucane-Benson propose, appuyée par l'honorable sénateur Gold, c.p., que le projet de loi soit lu pour la troisième fois.

Débat.

A point of order was raised concerning the use of props.

Pursuant to rule 3-3(1) and the orders adopted by the Senate on October 27, 2020, and December 17, 2020, the Speaker left the Chair to resume the same at 7 p.m.

The sitting resumed.

The point of order raised earlier today was withdrawn.

Bills – Third Reading

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator LaBoucane-Benson, seconded by the Honourable Senator Gold, P.C., for the third reading of Bill C-15, An Act respecting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

After debate,
In amendment, the Honourable Senator McCallum moved, seconded by the Honourable Senator Duncan:

That Bill C-15 be not now read a third time, but that it be amended,

(a) on page 1, by replacing the long title with the following:

"An Act to implement the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples";

(b) in the preamble,

(i) on page 2, by replacing lines 44 and 45 with the following:

"tion with Indigenous peoples, to implement the Declaration;",

(ii) on page 3, by replacing line 14 with the following:

"ety to implement the Declara-";

(c) on page 4, by adding the following after line 25:

"**Act Binding on Her Majesty**

2.1 This Act is binding on Her Majesty in right of Canada.";

(d) in clause 4, on page 5,

(i) by replacing lines 3 and 4 with the following:

"human rights instrument with force and effect in Canadian law;",

Un rappel au Règlement est soulevé au sujet de l'utilisation d'accessoires.

Conformément à l'article 3-3(1) du Règlement et aux ordres adoptés par le Sénat le 27 octobre 2020 et le 17 décembre 2020, le Président quitte le fauteuil pour le reprendre à 19 heures.

La séance reprend.

Le rappel au Règlement soulevé plus tôt aujourd'hui est retiré.

Projets de loi – Troisième lecture

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénatrice LaBoucane-Benson, appuyée par l'honorable sénateur Gold, c.p., tendant à la troisième lecture du projet de loi C-15, Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Après débat,
En amendement, l'honorable sénatrice McCallum propose, appuyée par l'honorable sénatrice Duncan,

Que le projet de loi C-15 ne soit pas maintenant lu une troisième fois, mais qu'il soit modifié :

a) à la page 1, par substitution, au titre intégral, de ce qui suit :

« Loi de mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones »;

b) au préambule, à la page 3 :

(i) par substitution, à la ligne 3, de ce qui suit :

« de mettre en œuvre la Déclaration; »,

(ii) par substitution, à la ligne 25, de ce qui suit :

« mettre en œuvre la Déclaration; »;

c) à la page 4, par adjonction, après la ligne 25, de ce qui suit :

« **Application à Sa Majesté**

2.1 La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada. »;

d) à l'article 4, à la page 5 :

(i) par substitution, à la ligne 4, de ce qui suit :

« droits de la personne qui a force de loi en droit »,

(ii) by replacing line 6 with the following:

"Canada's implementation of the Declaration in Canadian law; and

(c) provide that the Declaration informs the broad and purposive interpretation required of the rights and freedoms of — and commitments owed to — Indigenous Peoples in Canada, including those expressed in sections 25 and 35 of the *Constitution Act, 1982*.";

(e) in clause 6, on page 5, by replacing lines 13 and 14 with the following:

"isters, prepare and implement an action plan to implement the Declaration.

(1.1) In consulting and cooperating with Indigenous peoples under subsection (1), the Minister and other federal ministers must do so in a meaningful way and must

(a) consult and cooperate with councils, governments and other entities that are authorized to act on behalf of an Indigenous group, community or people that holds rights recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982*; and

(b) adopt an approach specific to each Indigenous group, community or people that respects that Indigenous group, community or people's laws, traditions and processes.";

(f) on page 6, by adding the following after line 11:

"**Participation**

6.1 In order to ensure effective and timely participation in development of the action plan under section 6, the Minister must — no later than 60 days after the day on which this Act receives royal assent — make public a process for participation in the development of the action plan and its implementation by individuals and groups including

(a) councils, governments and other entities that are authorized to act on behalf of an Indigenous group, community or people that holds rights recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982*; and

(b) Indigenous organizations and communities.".

After debate,

The question being put on the motion in amendment, it was negatived on the following vote:

(ii) par substitution, à la ligne 6, de ce qui suit :

« **b)** d'encadrer la mise en œuvre, en droit canadien, de la Déclaration par »,

(iii) par adjonction, après la ligne 7, de ce qui suit :

« **c)** de prévoir que la Déclaration doit servir de base à l'interprétation extensive et téléologique qui doit être faite des droits et liberté des peuples autochtones du Canada d'une part, y compris ceux énoncés aux articles 25 et 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et des engagements pris à l'égard de ces peuples d'autre part. »;

e) à l'article 6, à la page 5, par substitution, à la ligne 15, de ce qui suit :

« de mettre en œuvre la Déclaration.

(1.1) Les consultations et la collaboration avec les peuples autochtones doivent être significatives et, dans le cadre de leur mise en œuvre, le ministre et les autres ministres fédéraux doivent :

a) tenir des consultations et collaborer avec des conseils, des gouvernements et d'autres entités autorisés à agir pour le compte d'un groupe, d'une collectivité ou d'un peuple autochtones titulaire des droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

b) adopter une approche spécifique à chaque groupe, collectivité ou peuple autochtones qui soit respectueuse de ses lois, traditions et méthodes. »;

f) à la page 6, par adjonction, après la ligne 11, de ce qui suit :

« **Participation**

6.1 Afin de garantir que les intéressés puissent participer efficacement et en temps voulu à l'élaboration du plan d'action prévu à l'article 6, le ministre doit, au plus tard soixante jours après la date de sanction de la présente loi, rendre public le processus par lequel il entend faire participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan d'action certains groupes et personnes, notamment :

a) des conseils, des gouvernements et d'autres entités autorisés à agir pour le compte d'un groupe, d'une collectivité ou d'un peuple autochtones titulaire des droits reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

b) des organisations et des collectivités autochtones. ».

Après débat,

La motion d'amendement, mise aux voix, est rejetée par le vote suivant :

YEAS—POUR

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Greene	McCallum	Ngo	Oh—4

NAYS—CONTRE

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Anderson	Cormier	Dupuis	Loffreda	Richards
Batters	Cotter	Forest	Manning	Ringuette
Bernard	Coyle	Forest-Niesing	Marshall	Seidman
Black (*Alberta*)	Dagenais	Francis	Martin	Simons
Black (*Ontario*)	Dalphond	Gagné	Mégie	Smith
Boisvenu	Dasko	Gold	Mercer	Tannas
Boniface	Dawson	Griffin	Miville-Dechêne	Wetston
Bovey	Deacon (*Nova Scotia—Nouvelle-Écosse*)	Harder	Mockler	White
Busson		Hartling	Moncion	Woo—60
Campbell	Deacon (*Ontario*)	Housakos	Moodie	
Carignan	Dean	Klyne	Munson	
Christmas	Downe	Kutcher	Omidvar	
Cordy	Duncan	LaBoucane-Benson	Ravalia	

ABSTENTIONS—ABSTENTIONS

The Honourable Senators—Les honorables sénateurs

Brazeau	MacDonald	McPhedran	Patterson	Stewart Olsen—5

The Honourable Senator Duncan moved, seconded by the Honourable Senator Woo, that further debate on the motion be adjourned until the next sitting.

The question being put on the motion, it was adopted.

L'honorable sénatrice Duncan propose, appuyée par l'honorable sénateur Woo, que la suite du débat sur la motion soit ajournée à la prochaine séance.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Gold, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Cormier:

That order No. 59 under the rubric Motions, under Government Business, be brought forward and called now; and

That, notwithstanding any provisions of the Rules, usual practice or previous order, the sitting continue until the completion of deliberations on Bill C-8 for today.

The question being put on the motion, it was adopted.

Avec le consentement du Sénat,

L'honorable sénateur Gold, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Cormier,

Que l'article n^{o} 59 sous la rubrique Motions, sous les Affaires du gouvernement, soit avancé et appelé maintenant;

Que, nonobstant toute disposition du Règlement, toute pratique habituelle ou tout ordre antérieur, la séance continue jusqu'à la fin des délibérations sur le projet de loi C-8 pour aujourd'hui.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

° ° °

Accordingly, Order No. 59 under **GOVERNMENT BUSINESS, Motions**, was brought forward.

The Honourable Senator Gagné moved, seconded by the Honourable Senator Gold, P.C.:

That, when the Senate next adjourns after the adoption of this motion, it do stand adjourned until Tuesday, June 15, 2021, at 2 p.m.

The question being put on the motion, it was adopted.

Bills – Third Reading

Third reading of Bill C-8, An Act to amend the Citizenship Act (Truth and Reconciliation Commission of Canada's call to action number 94).

The Honourable Senator Anderson moved, seconded by the Honourable Senator Duncan, that the bill be read for a third time.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted, on division.

The bill was then read the third time and passed.

Ordered, That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House that the Senate has passed this bill, without amendment.

ADJOURNMENT

At 8:47 p.m., pursuant to the order adopted by the Senate earlier today, the Senate adjourned until Tuesday, June 15, 2021, at 2 p.m.

DOCUMENTS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO RULE 14-1(7)

Special Report of the Privacy Commissioner entitled *Police Use of Facial Recognition Technology in Canada and the Way Forward*, pursuant to the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, ss. 39(1) and 40(1).—Sessional Paper No. 2/43-893.

Investigation Report of the Office of the Commissioner of Lobbying entitled *Mark Aldridge, President & CEO, MCAP Commercial LP*, pursuant to the *Lobbying Act*, R.S.C. 1985, c. 44 (4th Supp.), s. 10.4.—Sessional Paper No. 2/43-894.

Report of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner on the performance of his duties and functions under the *Conflict of Interest Act* in relation to public office holders, for the fiscal year ended March 31, 2021, pursuant to the *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1, sbs. 90(1)(b).—Sessional Paper No. 2/43-895.

En conséquence, l'article nº 59 sous les rubriques **AFFAIRES DU GOUVERNEMENT, Motions**, est avancé.

L'honorable sénatrice Gagné propose, appuyée par l'honorable sénateur Gold, c.p.,

Que, lorsque le Sénat s'ajournera après l'adoption de cette motion, il demeure ajourné jusqu'au mardi 15 juin 2021, à 14 heures.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Projets de loi – Troisième lecture

Troisième lecture du projet de loi C-8, Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (appel à l'action numéro 94 de la Commission de vérité et réconciliation du Canada).

L'honorable sénatrice Anderson propose, appuyée par l'honorable sénatrice Duncan, que le projet de loi soit lu pour la troisième fois.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu pour la troisième fois et adopté.

Ordonné : Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'informer que le Sénat a adopté ce projet de loi, sans amendement.

LEVÉE DE LA SÉANCE

À 20 h 47, conformément à l'ordre adopté par le Sénat plus tôt aujourd'hui, le Sénat s'ajourne jusqu'au mardi 15 juin 2021, à 14 heures.

DOCUMENTS DÉPOSÉS AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 14-1(7) DU RÈGLEMENT

Rapport spécial du commissaire à la protection de la vie privée intitulé *Technologie de reconnaissance faciale : utilisation par les services de police au Canada et approche proposée*, conformément à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, par. 39(1) et 40(1).—Document parlementaire nº 2/43-893.

Rapport d'enquête du Commissariat au lobbying intitulé *Mark Aldridge, Président & chef de la direction, MCAP Commercial LP*, conformément à la *Loi sur le lobbying*, L.R.C. 1985, ch. 44 (4e suppl.), art. 10.4.—Document parlementaire nº 2/43-894.

Rapport du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique sur l'exécution de ses responsabilités et fonctions en vertu de la *Loi sur les conflits d'intérêts* en rapport avec les titulaires de charge publique, pour l'exercice terminé le 31 mars 2021, conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, par. 90(1)b).—Document parlementaire nº 2/43-895.

Legislative Costing Note of the Office of the Parliamentary Budget Officer entitled *Modifications to federal financial assistance supports for students and recent graduates*, pursuant to the *Parliament of Canada Act*, R.S.C. 1985, c. P-1, sbs. 79.2(2).—Sessional Paper No. 2/43-896.

Charter Statement prepared by the Minister of Justice in relation to Bill S-4, An Act to amend the Parliament of Canada Act and to make consequential and related amendments to other Acts, pursuant to the *Department of Justice Act*, R.S.C. 1985, c. J-2, sbs. 4.2(1).—Sessional Paper No. 2/43-897.

Charter Statement prepared by the Minister of Justice in relation to Bill C-15, An Act respecting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, pursuant to the *Department of Justice Act*, R.S.C. 1985, c. J-2, sbs. 4.2(1).—Sessional Paper No. 2/43-898.

Charter Statement prepared by the Minister of Justice in relation to Bill C-5, An Act to amend the Bills of Exchange Act, the Interpretation Act and the Canada Labour Code (National Day for Truth and Reconciliation), pursuant to the *Department of Justice Act*, R.S.C. 1985, c. J-2, sbs. 4.2(1).—Sessional Paper No. 2/43-899.

Charter Statement prepared by the Minister of Justice in relation to Bill C-8, An Act to amend the Citizenship Act (Truth and Reconciliation Commission of Canada's call to action number 94), pursuant to the *Department of Justice Act*, R.S.C. 1985, c. J-2, sbs. 4.2(1).—Sessional Paper No. 2/43-900.

WRITTEN REPLIES TO ORAL QUESTIONS AND TO WRITTEN QUESTIONS DEPOSITED WITH THE CLERK OF THE SENATE PURSUANT TO THE ORDERS ADOPTED OCTOBER 27 AND DECEMBER 17, 2020

Reply to Question No. 59 dated September 23, 2020, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Plett, regarding ventilators – Public Health Agency of Canada.—Sessional Paper No. 2/43-901S.

Reply to Question No. 59 dated September 23, 2020, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Plett, regarding ventilators – Public Services and Procurement Canada.—Sessional Paper No. 2/43-902S.

Reply to Question No. 106, dated December 2, 2020, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Pate, regarding Bill C-7 and individuals with disabilities.—Sessional Paper No. 2/43-903S.

Note sur l'évaluation du coût d'une mesure législative du Bureau du directeur parlementaire du budget intitulée *Changements aux mesures fédérales d'aide financière aux étudiants et aux nouveaux diplômés*, conformément à la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. 1985, ch. P-1, par. 79.2(2).—Document parlementaire nº 2/43-896.

Énoncé concernant la Charte préparé par le ministre de la Justice ayant trait au projet de loi S-4, Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada et apportant des modifications corrélative et connexes à d'autres lois, conformément à la *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. 1985, ch. J-2, par. 4.2(1).—Document parlementaire nº 2/43-897.

Énoncé concernant la Charte préparé par le ministre de la Justice ayant trait au projet de loi C-15, Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, conformément à la *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. 1985, ch. J-2, par. 4.2(1).—Document parlementaire nº 2/43-898.

Énoncé concernant la Charte préparé par le ministre de la Justice ayant trait au projet de loi C-5, Loi modifiant la Loi sur les lettres de change, la Loi d'interprétation et le Code canadien du travail (journée nationale de la Vérité et de la Réconciliation), conformément à la *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. 1985, ch. J-2, par. 4.2(1).—Document parlementaire nº 2/43-899.

Énoncé concernant la Charte préparé par le ministre de la Justice ayant trait au projet de loi C-8, Loi modifiant la Loi sur la citoyenneté (appel à l'action numéro 94 de la Commission de vérité et réconciliation du Canada), conformément à la *Loi sur le ministère de la Justice*, L.R.C. 1985, ch. J-2, par. 4.2(1).—Document parlementaire nº 2/43-900.

RÉPONSES ÉCRITES AUX QUESTIONS ORALES ET ÉCRITES DÉPOSÉES AUPRÈS DU GREFFIER DU SÉNAT CONFORMÉMENT AUX ORDRES ADOPTÉS LE 27 OCTOBRE ET LE 17 DÉCEMBRE 2020

Réponse à la question nº 59, en date du 23 septembre 2020, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Plett, concernant les ventilateurs – Agence de la santé publique du Canada.—Document parlementaire nº 2/43-901S.

Réponse à la question nº 59, en date du 23 septembre 2020, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Plett, concernant les ventilateurs – Services publics et Approvisionnement Canada.—Document parlementaire nº 2/43-902S.

Réponse à la question nº 106, en date du 2 décembre 2020, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénatrice Pate, concernant le projet de loi C-7 et les personnes handicapées.—Document parlementaire nº 2/43-903S.

Reply to Question No. 108 dated December 8, 2020, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Plett, regarding cybersecurity – Employment and Social Development Canada.—Sessional Paper No. 2/43-904S.

Reply to Question No. 108 dated December 8, 2020, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Plett, regarding cybersecurity – Innovation, Science and Economic Development Canada.—Sessional Paper No. 2/43-905S.

Reply to Question No. 108 dated December 8, 2020, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Plett, regarding cybersecurity – Public Services and Procurement Canada.—Sessional Paper No. 2/43-906S.

Reply to Question No. 108 dated December 8, 2020, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Plett, regarding cybersecurity – Shared Services Canada.—Sessional Paper No. 2/43-907S.

Reply to Question No. 108 dated December 8, 2020, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Plett, regarding cybersecurity – Women and Gender Equality Canada.—Sessional Paper No. 2/43-908S.

Reply to Question No. 137 dated March 16, 2021, appearing on the *Order Paper and Notice Paper* in the name of the Honourable Senator Plett, regarding Export Development Canada's Canada Account.—Sessional Paper No. 2/43-909S.

Response to the oral question asked in the Senate on February 17, 2021, by the Honourable Senator Dalphond, concerning Bill C-71 and firearms regulations.—Sessional Paper No. 2/43-910S.

Response to the oral question asked in the Senate on May 5, 2021, by the Honourable Senator Simons, concerning Indigenous health services.—Sessional Paper No. 2/43-911S.

Réponse à la question nº 108, en date du 8 décembre 2020, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Plett, concernant la cybersecurité – Emploi et Développement social Canada.—Document parlementaire nº 2/43-904S.

Réponse à la question nº 108, en date du 8 décembre 2020, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Plett, concernant la cybersecurité – Innovation, Science et Développement économique Canada.—Document parlementaire nº 2/43-905S.

Réponse à la question nº 108, en date du 8 décembre 2020, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Plett, concernant la cybersecurité – Services publics et Approvisionnement Canada.—Document parlementaire nº 2/43-906S.

Réponse à la question nº 108, en date du 8 décembre 2020, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Plett, concernant la cybersecurité – Services partagés Canada.—Document parlementaire nº 2/43-907S.

Réponse à la question nº 108, en date du 8 décembre 2020, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Plett, concernant la cybersecurité – Femmes et Égalité des genres Canada.—Document parlementaire nº 2/43-908S.

Réponse à la question nº 137, en date du 16 mars 2021, inscrite au *Feuilleton et Feuilleton des préavis* au nom de l'honorable sénateur Plett, concernant le Compte du Canada d'Exportation et Développement Canada.—Document parlementaire nº 2/43-909S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 17 février 2021 par l'honorable sénateur Dalphond, concernant le projet de loi C-71 et la réglementation sur les armes à feu.—Document parlementaire nº 2/43-910S.

Réponse à la question orale posée au Sénat le 5 mai 2021 par l'honorable sénatrice Simons, concernant les services de santé offerts aux Autochtones.—Document parlementaire nº 2/43-911S.

Changes in Membership of Committees Pursuant to Rule 12-5

Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry

The Honourable Senator Miville-Dechêne replaced the Honourable Senator Forest (*June 10, 2021*).

The Honourable Senator Mégie replaced the Honourable Senator Loffreda (*June 10, 2021*).

Standing Senate Committee on Energy, the Environment and Natural Resources

The Honourable Senator Cordy replaced the Honourable Senator Anderson (*June 10, 2021*).

The Honourable Senator Black (*Alberta*) replaced the Honourable Senator Richards (*June 10, 2021*).

Modifications de la composition des comités conformément à l'article 12-5 du Règlement

Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts

L'honorable sénatrice Miville-Dechêne a remplacé l'honorable sénateur Forest (*le 10 juin 2021*).

L'honorable sénatrice Mégie a remplacé l'honorable sénateur Loffreda (*le 10 juin 2021*).

Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles

L'honorable sénatrice Cordy a remplacé l'honorable sénatrice Anderson (*le 10 juin 2021*).

L'honorable sénateur Black (*Alberta*) a remplacé l'honorable sénateur Richards (*le 10 juin 2021*).

Standing Senate Committee on Foreign Affairs and International Trade

The Honourable Senator Saint-Germain replaced the Honourable Senator Omidvar (*June 10, 2021*).

The Honourable Senator Dean replaced the Honourable Senator Boniface (*June 10, 2021*).

Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs

The Honourable Senator Simons replaced the Honourable Senator Miville-Dechêne (*June 10, 2021*).

Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology

The Honourable Senator Pate replaced the Honourable Senator Mégie (*June 10, 2021*).

The Honourable Senator Mockler replaced the Honourable Senator Poirier (*June 10, 2021*).

Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

L'honorable sénatrice Saint-Germain a remplacé l'honorable sénatrice Omidvar (*le 10 juin 2021*).

L'honorable sénateur Dean a remplacé l'honorable sénatrice Boniface (*le 10 juin 2021*).

Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles

L'honorable sénatrice Simons a remplacé l'honorable sénatrice Miville-Dechêne (*le 10 juin 2021*).

Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

L'honorable sénatrice Pate a remplacé l'honorable sénatrice Mégie (*le 10 juin 2021*).

L'honorable sénateur Mockler a remplacé l'honorable sénatrice Poirier (*le 10 juin 2021*).

APPENDIX
(*see page 689*)

Thursday, June 10, 2021

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples has the honour to present its

THIRD REPORT

Your committee, to which was referred Bill C-15, An Act respecting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, has, in obedience to the order of reference of Thursday, June 3, 2021, examined the said bill and now reports the same without amendment but with certain observations, which are appended to this report.

Respectfully submitted,

ANNEXE
(*voir page 689*)

Le jeudi 10 juin 2021

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi C-15, Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 3 juin 2021, examiné ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec des observations qui sont annexées au présent rapport.

Respectueusement soumis,

Le président,

DAN CHRISTMAS

Chair

Observations
to the third report of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples (Bill C-15)

A. Consultation and Engagement on Bill C-15

During previous legislative studies, your committee heard concerns from witnesses about the adequacy and thoroughness of federal consultation processes. Bill C-15 is no exception, with concerns raised by Treaty Rights Holders, certain youth and women's organizations and some representatives from the resource sector. At the same time, many others reported that they were consulted and that there was widespread support for the Bill. Your committee observes that the federal government does not appear to have applied the principles of free, prior, and informed consent to the consultation process on Bill C-15.

Your committee notes that the testimony from witnesses related to Bill C-15 highlights a lack of a clear, inclusive, and defined process for co-developing legislation at the national level. The committee recognizes that many Indigenous concerns around consultation are ultimately rooted in a distrust of the federal government, as it has not always lived up to its promises. This distrust is important to understand as the legislative process in the past has been used to disenfranchise, colonize and oppress Indigenous peoples.

Going forward, the committee underscores the need for consultation to be clear, substantial and understandable. All Rights Holders, including Treaty Rights Holders and interested Indigenous communities must have the opportunity to be involved from the start. The committee believes that Indigenous leadership is critical to the process of negotiating and defining what consultation looks like. An intersectional approach is of utmost importance; Indigenous economic development organizations should also be involved.

Finally, Indigenous peoples and organizations should be funded to support their participation in consultation processes. Taken together, in the future, the federal government must ensure that there is a transparent, systematic methodology for consultation that is verifiable and measurable.

B. Free, Prior and Informed Consent

The committee agrees that the concept of Free, prior and informed consent (FPIC) under the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (the Declaration) is important. The committee notes that reaching consensus while considering the perspectives of different groups is central to certain Indigenous laws and is also used for decision-making by Indigenous communities.

Witnesses did not agree on the meaning of FPIC and there were mixed views on whether arriving at a definition would be useful.

- Your committee observes that there is a need for further work on FPIC. Some examples were proposed: FPIC can be viewed as a process, rather than a term in need of a fixed definition. Some witnesses suggested that a definition needed to be developed.

- As a concept, FPIC has implications that cut across a vast range of policy issues, including, for example, health care and education; as a result, its meaning and content should not be considered in relation to a single issue, such as natural resource development.
- The Minister of Justice told the committee that "Moving forward on this path will require collaborative work to identify how the rights and standards expressed in the declaration will be put into practice. This includes key elements of the declaration like free, prior and informed consent." The committee believes that any such work must operate under Indigenous leadership, with the Government of Canada playing a supporting role.
- FPIC is an important concept that is relevant to those granting, withholding, or seeking consent. Priority funding should be made available to Indigenous communities and Treaty Rights Holders so they can develop and/or enhance their capacities and refine their own processes around consultation, negotiation, and consent. Education around community or treaty-based processes will be critical for FPIC's operation in the future.

C. Action Plan

Your committee agrees that the development of the action plan provides an opportunity for the federal government to rebuild trust with Indigenous peoples and address issues identified by witnesses regarding federal consultation processes during the study of Bill C-15. The committee believes that the action plan must be co-developed through an Indigenous-led process whereby Indigenous peoples determine the approaches, methodologies, and priorities. The action plan's development should take an intersectional approach, while ensuring that all Rights Holders, including Treaty Rights Holders, are engaged in a manner they deem meaningful. Federal officials involved in the development of the action plan must visit and understand how federal legislation impacts Indigenous communities.

Your committee stresses that the action plan must lead to concrete steps taken by the federal government; as it is an ambitious exercise, a phased approach to the action plan's development and implementation may be important.

Your committee observes that the action plan needs to include clear, measurable deliverables with mechanisms for enforcement and accountability, as well as a timeline for implementation. Your committee believes that the action plan should address: the proposal from some witnesses for development of an Indigenous human rights commission; free, prior and informed, consent; and supporting Indigenous economic participation.

To oversee the development and implementation of the action plan, the implementation of Bill C-15 and the application of the Declaration into Canadian law, your committee recommends the creation of a new federal body such as a central agency or a new Office of the Deputy Secretary to the Cabinet (Indigenous Consultation and Implementation) resident in the Privy Council Office.

D. Divergent Expectations/Perspectives

Your committee observes that the legislative process for Bill C-15 was rushed. To that end, your committee notes an inconsistency in the English and French versions of the bill with respect to the term

"laws of Canada" in clause 5. Specifically, in English clause 5 refers to the "laws of Canada" whereas the French text uses federal laws (lois fédérales). Consequently, your committee requests that the French version instead refer to: "... les mesures nécessaires pour veiller à ce que les **lois du Canada** soient [emphasis added]" in order that both versions, which have equal force in law, be consistent.

Your committee acknowledges that there are divergent views on the bill. For example, some Treaty Rights Holders are skeptical about the Government of Canada's intentions on the activities proposed within the bill. Another witness lacked trust in the federal government, but still believed that Bill C-15 was a step in the right direction.

Your committee believes that the Government of Canada must make efforts to re-build trust with Indigenous peoples by creating a strong record of actions and outcomes. In passing Bill C-15, the Government of Canada has every opportunity to fulfill the spirit and intent of Treaties, as the committee is of the view that Bill C-15 does not affect treaties between Indigenous peoples and Canada.

The committee also notes concerns expressed by witnesses that giving the Declaration legal effect in Canada could result in "divergent expectations". During the committee's study, the Minister of Justice explained that Bill C-15 "is implementing legislation. It enshrines the principles that are contained in this legislation, but it is true that we will need to develop an action plan that aligns specific federal laws with the principles that are enunciated in the declaration." This point has been further affirmed by expert witness and architect of predecessor Bill C-262, Romeo Saganash, who maintains, "The bill will not turn the declaration into Canadian law. This is about acknowledging the reality that the declaration is already part of Canada's legal landscape."

That being said, the Minister of Justice has gone on to say: "we have made it clear that we intend this bill to apply to federal laws. This is the case for any treaty that gets implemented in Canada after the Supreme Court decision in the labour relations reference. We adopt the treaty at the international level and then we implement it in areas of our jurisdiction, and then the provinces and territories will implement it in their areas of their jurisdiction."

There were also divergent views from witnesses concerning the inclusion of a specific reference to economic inclusion and reconciliation in the preamble to Bill C-15. Past federal government policies have created ongoing barriers for Indigenous peoples' full and fair participation in the Canadian economy. Your committee observes that Bill C-15 represents a historic opportunity for a more prosperous and equitable future for Indigenous peoples, and a more prosperous Canada, with investment by the federal government, guided by Indigenous peoples and organizations.

Further, your committee is of the view that the Government of Canada can re-build trust by answering all of the Calls to Action of the Truth and Reconciliation Commission of Canada in a timely way.

In spite of differing views and expectations about Bill C-15, your committee is of the view that adopting this bill is a sign of hope for a different relationship, where Indigenous peoples can lead the way in creating the world they want for themselves.

Observations supported by a minority of the committee members (the Honourable Senators MacDonald, Patterson and Stewart-Olsen):

Proposed Observations – C-15

Conflation of Support for UNDRIP with Support for C-15

Throughout the study of C-15, this committee notes the constant and consistent conflation of support for this Bill with support for UNDRIP.

In her opening remarks on May 7, 2021, Minister Bennett began by noting the Truth and Reconciliation Calls to Action and the Missing and Murdered Indigenous Women and Girls Inquiry's Calls for Justice, which call on Canada to "immediately implement and fully comply with the Declaration." Many, like Grand Chief Abel Bosum of the Grand Council of the Crees have said, "The real question before you, senators, is Canada prepared now to recognize [Indigenous peoples'] historic exclusion as a relic of the colonial past and to move in the direction of inclusion, honour, good faith and respect?"

However other witnesses have been clear that non-support of C-15 does not equate to non-support of UNDRIP or reconciliation as a whole. This position was perhaps best summarized by Grand Chief Watchmaker of the Confederacy of Treaty Six First Nations who told the Committee,

> We must stop thinking of Bill C-15 as UNDRIP. This bill is far from what UNDRIP has set out to achieve. The rights and principles affirmed in UNDRIP constitute the minimum standards for survival, dignity and the well-being of Indigenous peoples throughout the world. Canada has chosen to abandon the intent of UNDRIP with this bill.

Grand Chief Arthur Noskey of Treaty 8 was equally clear when he stated,

> Let me be clear in saying that we are not against a United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Our opposition is to Canada's currently proposed approach to implementing the declaration via Bill C-15. Our opposition to Bill C-15 does not equate to opposition to the declaration.

This Committee reaffirms that any objections raised over the course of the study should be taken, without prejudice, as being directed toward C-15 and the Government's proposed way forward on implementation, and not the spirit and intent of UNDRIP.

C-15 is distinct from C-262

While Ministers Lametti and Bennett, along with multiple witnesses have acknowledged that C-15 uses former MP Romeo Saganash's Private Member's Bill C-262 as "the floor", that is, as the starting foundation of the current legislation, a distinction should be made as to the engagement undertaken by a single parliamentarian and the duty of consultation that falls upon the Crown.

During her May 7 appearance, Minister Bennett made two statements that inferred the previous engagement efforts done on C-262 served, in part, as justification for compressed timelines with regard to government consultation on C-15. She said,

> I would like to also take this opportunity to recognize the leadership of former MP Romeo Saganash and to thank him for his work in Parliament and from coast to coast to coast with Indigenous peoples to advance Bill C-262, which served as the foundation for this bill.

She then went on to explain that, "Bill C-262 was the subject of extensive public engagement and parliamentary study." This testimony should be juxtaposed with that of Chief George Arcand Jr. of Alexander First Nation who stated,

> Some claim that consultation began in 2007, and others claim consultation started when Bill C-262 was introduced. This is simply not true. Alexander First Nation has not been properly consulted on this bill or on the previous bill, Bill C-262, because those claims do not reflect our understanding of the intent of the Royal Proclamation of 1763 and does not reflect what is set out by subsection 91(24) of the British North America Act, 1867.

Grand Chief Watchmaker was adamant in his tabled written response saying,

> Bill 262 is not before the Members of the Senate. We are here to focus on and present on the process related to Bill C15. Mr. Saganash did table Bill 262 as a member of the House of Commons. However, Mr. Saganash as an individual did not have any authority to undertake any process on our rights, and that is still true today. His work while interesting is not relevant in the present process. We hasten to add – Mr. Saganash is no longer a member of parliament and his draft bill died at the last session of parliament. We need to see a clear process on engagement with our Nations. It is completely inappropriate for the government of Canada to use his work as a former member of parliament in an attempt to intimidate or imply that our Peoples were engaged and that consultation was in any way adequate.

This Committee recognizes and observes that the duty to consult and accommodate is the sole duty of the Crown and cannot be delegated away to a single parliamentarian or other entities.

Consultation Issues

The issue of consultation was the subject of much debate and testimony. While many expressed their support for and urged the quick passage of Bill C-15, it is important to note that Grand Chiefs and Chiefs representing individual communities, numbered Treaty areas and rights holders as well as representatives of Indigenous grassroots, legal and economic development organizations have voiced their opposition to or concerns regarding this Bill. Treaties 6, 7 and 8 passed a joint resolution on March 16, 2021 rejecting Bill C-15. This rejection is the result of an obligation formed during the signing of numbered treaties 1-11, binding the Crown to a bilateral relationship with treaty holders, as explained by treaty chiefs who appeared before the Committee. Similarly, Grand Chief Joel Abram of the

Association of Iroquois and Allied Indians denounced the consultation process of the Bill stating that, "We did ask multiple times for the process to be restarted so that the actual rights holders may be engaged on the subject… I don't know one rights holder in Ontario that has been engaged in this particular legislation."

Officials pointed repeated to the Justice Department's *What We Learned Report* on Bill C-15 as a record of all consultations conducted prior to the introduction of this Bill and both officials and Ministers Lametti and Bennett stressed that consultations have been ongoing throughout the legislative process. This Committee notes that multiple requests for the complete consultation list, which would include those consulted after the introduction of Bill C-15 have gone unanswered. The Committee further recognizes that while Treaty 6, Treaty 8 and Alexander First Nation are listed in Annex B of the *What We Learned Report*, the oral testimony and written briefs received contradict that any outreach or meaningful consultation was conducted.

During her first appearance before the committee, Minister Bennett explained that, "I think the word "meaningful" is the most important thing. It is about asking, not telling." She went on to stress multiple times that the process of C-15 and the development of the proposed action plan was rooted in the principle of "nothing about us without us." During that same panel, Minister Lametti echoed Minister Bennett's words and stated, "Meaningful dialogue is what I would consider to be the basis for consultation — being heard, being considered, sometimes having an impact, not all the time, although it's in that dialogue that you assess what is most important and how you can incorporate."

However, this Committee notes that complaints around severe limitations in time and resources, as well as the presentation of a "consultation draft" as included in the *What We Learned Report* as Annex A was not viewed as "meaningful consultation" or in accordance with obligations under numbered treaties and the duty to consult as outlined in s.35 of the *Constitution*.

Chief James Badger of Sucker Creek First Nation and Grand Chief of the Ambassador and International Relations for the Sovereign Nations of Treaty 8 was unequivocal in his condemnation of any characterization of Treaty 8 being consulted or any suggestion that consent was given. He stated,

> During their presentations to you earlier this week, Ministers Bennett and Lametti both said good words about working with Indigenous people. In fact, Minister Bennett referenced the saying "nothing about us, nothing without us." It is difficult to not feel angry with the continued exclusion of our communities. These words are meaningless and empty. What this approach tells us is that Canada is lazy and insincere.

Minister Bennett explained on May 7 that, "prior to the bill's introduction, 33 bilateral sessions took place with the AFN, ITK and MNC." The timeline included in the *What We Learned Report* outlining the consultation process and confirms that these 33 sessions took place from June to November of 2020 (p.9) while 28 meetings took place with "other Indigenous partners, including a roundtable with Indigenous youth" between October and November. 462 people are reported to have participated in these sessions and two sessions were held with each partner. This committee notes that, when put into perspective, the information provided means over 100 organizations and 462 people were invited to participate in 28 sessions while the three National Indigenous Organizations were given 33 and were the sole input for several months in the legislative drafting process.

Testimony and written briefs show that this has been particularly troubling to those First Nations leaders who have been unequivocal in their belief that the Assembly of First Nations is an advocacy body, not a rights holder, and thus lacks the legitimacy to enter into agreements with the federal government on behalf of or in lieu of legitimate and traditionally-recognized governance structures.

This Committee recognizes that UNDRIP Article 19 calls on states to,

> **consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.**

Grand Chief Garrison Settee of Manitoba Keewatinowi Okimakanak explained that his mandate is derived from Manitoba chiefs:

> In my role as grand chief, I take my mandate from the chiefs. When the chiefs give you a mandate, you have to act on that. If they do not give me that mandate, I cannot neither act nor speak on anything that is being presented. I'm accountable to the chiefs and to the First Nations. I have to respect the autonomy and sovereignty of each First Nation. I take my direction from them and then I act.

Grand Chief Abram added that,

> Like AFN, AIAI is also not a representative or advocacy organization. I get my marching orders from my chiefs and councils, who are the respective elected chiefs of their First Nations.
>
> As well, the AFN did have a prior resolution as to the minimum standards of any future UNDRIP bill, that they might support it. This bill does not meet those requirements, and yet they still support it, so I don't understand that portion.
>
> I agree that they are not our government, nor are they representative; they are advocacy only.

This Committee remains concerned that the Government has not recognized and honoured traditional Indigenous governance structures as stated above and echoed by other Indigenous Leaders.

An example of such traditional legal and governance structures was illustrated by Chief Ross Montour of the Mohawk Council of Kahnawà:ke who explained,

> In accordance with the Two Row treaty relationship, Mohawk jurisdiction continues to apply independently and in parallel to the Crown. Two Row consists of two rows of purple beads separated by three rows of white. The white symbolizes the river of life or the land that we all now share. The two purple rows symbolize the Haudenosaunee and the Europeans travelling side by side, never interfering with each other's journey. Haudenosaunee treaties with the Crown, including the Treaty of Niagara and the corresponding royal proclamation, were based on these principles and Haudenosaunee legal tradition.

This committee recognizes, affirms and respects the rights of Indigenous peoples to determine their own representative organizations in accordance with their own customs and traditions.

In addition to elected leaders, the Committee heard from Russ Diabo, a former AFN Indian Act Amendments Coordinator who appeared representing three grassroots organizations: Idle No More, Defenders of the Land and Truth Before Reconciliation. He stated that,

> It is our opinion that the federal UNDRIP Bill C-15 must be reviewed and considered in the broader context of the Trudeau government's record of stealth and deception in the treatment of Indigenous communities and Indigenous nations for the past six years, particularly the federal government's unilateral development of a Canadian definition of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. This constitutes massive, unprecedented changes to policy, law and structure, bypassing Indigenous peoples and nations who are the proper rights holders.

This Committee recognizes and affirms the rights of all Indigenous rights holders to participate in the consultation on any legislation that affects their rights and privileges in accordance with those rights granted to all Canadians under the *Charter of Rights and Freedom* and further enhanced by rights outlined in the Declaration.

Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) is a recurring principle in the Declaration that appears under several contexts including around resource development and legislative or administrative policy changes. Chief Mel Grandjamb of Fort McKay First Nation explained that,

> There has been much debate about free, prior and informed consent that demonstrates why Bill C-15 is a political statement and a distraction. If consent is coerced, sought after the fact, or based upon withheld information, it's not consent. First Nations already have consent rights, as described in the United Nations declaration, but they are far too often ignored. Our lawyer has said that you cannot negotiate treaty rights except to negotiate them away. Treaty rights and the honour of the Crown are the foundation of our relationship with Canada. Canada is obligated to defend both.

This Committee observes that it is integral to identify which representatives and organizations must be at the table from the very beginning before engaging in any actions that could impede, infringe or otherwise affect the rights, title and privileges of Indigenous peoples in Canada.

Divergent Expectations

The purpose of the bill, as described in clause 4 is to

> (a) affirm the Declaration as a universal international human rights instrument with application in Canadian law; and
>
> (b) provide a framework for the Government of Canada's implementation of the Declaration.

Minister Lametti stated during his May 7 appearance that, "It also binds us. To that extent, this implements legislation. It enshrines the principles that are contained in this legislation." Many witnesses referred to the significance of this legislation in assisting

Canada in "shift" as described by Indigenous legal scholar Dr. Mary Ellen Turpel-Lafond, who appeared alongside National Chief Perry Bellegarde of the Assembly of First Nations (AFN). She goes on to state that, "It's not about transactions; it's about relationships." Many witnesses appeared and affirmed their support for the C-15.

However, it should be noted that many other witnesses felt that the bill requires extensive amendments, while others yet called for the rejection of the bill and the restart of a truly co-developed bill that respected the consultation obligations of the Crown and incorporated the input of rights holders.

Of the minor amendments made in the House of Commons, AFN Regional Chief for Québec and Labrador (AFNQL), Ghislain Picard, stated that, "the standing committee's recommendations fall short of meeting the AFNQL's requirement to support Bill C-15." The AFNQL represents 43 Indigenous communities and these minimum standards were agreed to by a resolution passed unanimously on February 26, 2021 which outlines that, "amendments to Bill C-15 are a minimum condition for the AFNQL to even consider supporting the bill". Key concerns include the inclusion of the non-derogation clause as a limiting factor in the implementation of UNDRIP and what the AFNQL's brief describes as the "gap between the aspirations of the preamble and the body of the bill". Such gaps include the exclusion of operative provisions clearly repudiating racist legal principles such as the Doctrine of Discovery and *terra nullius*.

Similar demands for substantive amendments were brought forward by witnesses including Indigenous Bar Association (IBA) Drew Lafond who stated that, "Bill C-15 is a laudable attempt at domestic implementation and recommendation of UNDRIP in Canada…however, our support for the bill is heavily qualified." The IBA, self-described as a "professional organization of Indigenous legal experts" explained in their subsequent brief that, "The IBA is providing these comments in light of our understanding that Canada is committed to implementing UNDRIP as part of Canadian law. If Bill C-15 is revised to live up to this objective, the IBA would be able to fully endorse it."

Chief David Monias of Pimicikamak Okimowin, whose brief and presentation also informed the position of MKO, detailed his objections to C-15 stating,

> Pimicikamak has supported UNDRIP during its development and its presentation to the United Nations General Assembly on September 12, 2007. Pimicikamak actively worked alongside the First Nations in Canada and internationally to urge Canada to endorse UNDRIP without reservation or qualification, which Canada eventually did on May 10, 2016. Pimicikamak says that the principles of UNDRIP are consistent with the exercise of Pimicikamak sovereignty and authority. Amending Bill C-15 to make UNDRIP enforceable in Canada is an important step toward reconciliation. Amending Bill C-15 to make UNDRIP enforceable in Canada will create another path toward the practical recognition, affirmation and protection of the rights of Pimicikamak.

While the Committee observes that preambular clauses do not have operative force in law, Minister Lametti explained that, "The declaration itself, as well as the rights

contained in the preamble, have interpretive force in Canadian law." This, in conjunction with the promised action plan, has been used to rebut concerns raised about the extent to which the principles of UNDRIP are enshrined in Canadian law.

Chief Montour countered those arguments with one of his own,

> During an engagement session on October 29, Canada's representatives acknowledged that the legislative proposal does not implement UNDRIP in Canadian law. This is concerning because there is an incompatibility between the rights prescribed by UNDRIP and section 35 of the Constitution Act, 1982.
>
> While we have heard some witnesses before this committee express great confidence in recent Supreme Court decisions, our views are far more nuanced and critical. Wins before the court often contain serious limitations or caveats. Despite some form of recognition of Aboriginal rights and title, there has been relatively little change on the ground. Very few modern treaties and agreements have been reached, treaties continue to be violated, socio-economic disparities persist, development of Indigenous lands continues almost unabated and our people still disproportionately suffer from violence and discrimination.
>
> For MCK, the promise of UNDRIP includes ensuring that the common law interpretation of section 35 evolves in accordance with the minimum international human rights standards of UNDRIP, including a clear, binding repudiation of the Doctrine of Discovery.
>
> The MCK has heard supporters of the bill dispute this concern by arguing that preambles serve an important interpretive function. However, we refute this and believe that comments made by Professor Roach apply to Bill C-15 when he speaks of expansive preambles that are:
>
> > . . . a means of overselling the legislation that will quickly generate disappointment and cynicism or as an attempt to achieve a consensus at such a high level of abstraction that it will quickly break down when anyone tries to apply the legislation.

This Committee also observes that there were divergent perspectives on the effects that C-15 would have economic reconciliation. Several witnesses, including Dawn Mahdabee Leach, adhered to a view that C-15 will result in increased certainty within the natural resources sector.

> I also wish to emphasize that the adoption of Bill C-15 will send a powerful message to corporate Canada, facilitating meaningful Indigenous economic participation in many ways. This bill will help establish cultural norms that uphold Indigenous rights and properly value Indigenous knowledge, including in employment and contract relationships. Bill C-15 will further the social expectation that the private sector answers the Truth and Reconciliation Commission's Call to Action 92, on Business and Reconciliation.

However, Arnie Bellis, Chair of the Indigenous Resource Network, a non-partisan organization representing Indigenous peoples in resource development states in his submission that,

> I think [C-15] needs to be written much more carefully, because it is obvious to me that it will deter investment in Canadian resource development. And that hurts the Indigenous communities that rely on resources as much as it hurts anyone.

These concerns were echoed by Dale Swampy, President of the National Coalition of Chiefs who stated that, "The NCC believes that the new UNDRIP legislation will not enhance our ability to defeat poverty -- to participate in Canada's prosperous economy." Stephen Buffalo, President and CEO of the Indian Resource Council of Canada also shared his concerns that, "The legislation says that Indigenous people need to provide consent for a project to go forward, but it doesn't say who can provide or deny consent and how they can demonstrate it."

This Committee notes testimony from Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP) Vice-President of Government Relations and Indigenous Affairs, Shannon Joseph, and Brian Schmidt, President and CEO of Tamarack Valley Energy that highlighted examples of what Ms. Joseph referred to as "lost opportunities that a lack of clarity brings."

Mr. Schmidt elaborated by pointing to specific examples:

> We've seen investors choose Siberia over British Columbia for LNG development because they thought Russia was a safer bet for their money than Canada. We've seen Warren Buffett pull out of $9 billion LNG project in Quebec because of concerns over railway blockades and infrastructure challenges. We've lost $17 billion due to price differentials with crude prices because we didn't have enough pipeline capacity to get our product to market. We've seen the $20 billion Frontier oil sands, one the best projects I've seen in terms of Indigenous support and environmental protection, suspended with the CEO noting that investors were looking for jurisdictions that had reconciled their environmental, social and resource development goals but Canada had not yet done that. Just this month, we saw Woodside Petroleum announce their plans to leave Kitimat LNG, which is a huge blow to the 16 First Nations and their limited partnership who are involved in the project.

Tabatha Bull, President and CEO of the Canadian Council for Aboriginal Business offered her view that, "While the preamble of Bill C-15 is notably missing mention of the importance of economic development and the inclusion of Indigenous peoples, we do believe that the bill provides the start of a path forward, one that could support economic reconciliation."

This Committee observes and recognizes the importance of economic inclusion in ongoing reconciliation efforts with Indigenous peoples. The Committee further notes that engagement by the Government of Canada with rights holders and other partners in a manner that supports and builds certainty and makes the sustainable

economic development of Indigenous communities the overarching priority is a common theme amongst witnesses and official submissions.

The fear about bill C-15's inability to effectively implement UNDRIP in a manner that is consistent with the aspirations of the Declaration was, at times, palpable. C-15 was described by Terry Teegee, Regional Chief of the First Nations Leadership Council of British Columbia as, "[a] centimetre of progress [that] will be followed kilometres of it in future generations." That was sharply contrasted by Chief Badger's assertion that, "Bill C-15 only promises another century of failure to live up to the promises and responsibilities of our treaty and the treaty relationship."

Chief Monias also offered comments that outlined his reasons for seeking clarity in the law via comprehensive amendments:

> I have experienced, in terms of what good intentions of many governments have made to Pimicikamak and our people. I do not take anything at face value anymore in terms of what is being promised or what is being asked of us. It must have real value. It must have meaningfulness. We have been promised many things by governments in the past and we have not seen those come to fruition. Treaties being one of them. In treaty 5 we had many promises, but the spirit and intent of that treaty has not been fulfilled. We have not seen the full implementation or implementation law of section 35, and it's being left to the courts to interpret what that is.
>
> For us, without any meaningful implementation or changes and amendments to this bill, it's not good enough. You must have these things in there, that every act and regulation, any decision made by any level of government must be interpreted and administered to protect the treaty rights of the Indigenous people of Canada. That's why we say that, as much as the Indigenous are there, we recognize UNDRIP; we want to affirm it because we are a sovereign nation ourselves. If Canada is going to be doing some kind of implementation of UNDRIP to govern their behaviour and the words when they choose how to deal with First Nations, I would say that we must make amendments to these things before I would take anybody's word for it. I need to see it in law.

Finally, in the preamble to a question asked by Sen. McCallum as a non-member of the Committee, she stated,

> I want to start off by saying that I've challenged many of the laws that have come into the Senate, and I know that people see me as being a difficult person, but that comes with the position of senator. I am a First Nations woman who has lived under oppression from federal and provincial policies and loss, including residential school, and the result has been one of distrust. The forward movement of Bill C-91 and Bill C-92 has not occurred in our province. Therefore, I find this bill scary because of the fear that the relationship that exists between the state and Indigenous peoples won't improve, and yet, hope remains high. The articles are the heart of the UN declaration and are of critical importance.

This Committee acknowledges the historical and ongoing hurt and harm caused by racist and paternalistic approaches and further acknowledges how that contributes to the mistrust and skepticism heard in testimony.

Senator McCallum's statement about being seen as a "difficult person" for opposing legislation based on her beliefs and understanding was poignantly echoed by Chief Montour who stated that,

> We've listened to any number of people who worked on drafting the bill, and I have listened to any number of those people speak before this committee. Too often, our legitimate concerns about the perceived deficiencies in the bill — we've cited two very important ones here today — it has been our view that we have been gaslighted a bit for raising those concerns, that we just plain don't get it, that we don't understand.
>
> Listen, see this document? This is my personal copy of the United Nations declaration. I am passionately for this, and only for a bill that accurately begins to reflect this. I do not see that in Bill C-15 in its current form.

This Committee respects the right of any individual or entity to cite their grievances and opinions with regard to legislation before Parliament and acknowledges that right as fundamental to the principles of democracy and rule of law.

Proposed Action Plan

Clause 6 of bill C-15 requires that an action plan be developed "in consultation and cooperation with Indigenous peoples and with other federal ministers." The action plan, as described within the bill, will highlight actions to address "injustices, combat prejudice and eliminate all forms of violence, racism and discrimination, including systemic racism and discrimination, against Indigenous peoples and Indigenous elders, youth, children, women, men, persons with disabilities and gender-diverse persons and two-spirit persons" while also "promoting mutual respect and understanding as well as good relations." Additionally, the action plan will include measures related to monitoring, oversight, recourse and "other accountability measures with respect to the implementation of the Declaration" as well as to the implementation of the plan. Amendments made by the House Committee on Indigenous and Northern Affairs, the timeframe to complete this work was reduced from three years to two.

This Committee observes that C-15 creates an obligation and an expectation that fully co-developed action plan will indeed be tabled within the two-year timeframe. It should be noted, however, that there is no timeframe for implementing the plan or fully implementing the Declaration.

This Committee wishes to observe that the requirement to adequately consult Indigenous peoples in implementation legislation and planning is not only guaranteed by the wording in Bill C-15 but in Article 38 of the Declaration which makes clear that, "States, in consultation and cooperation with indigenous peoples, shall take the

appropriate measures, including legislative measures, to achieve the ends of this Declaration."

Officials from Crown-Indigenous Relations testified multiple times that,

> We're committed to meaningful co-development of the bill's action plan with Indigenous partners and experts to ensure that the implementation is not only effective but accountable. We've already begun preliminary discussions with Indigenous partners on the design of that process…

Officials identified that "We've already started discussions on how we're going to organize ourselves with a variety of the key players" and later expounded on that by saying,

> A number of other meetings have taken place to start to unpack how we're going to work together. For example, with the Indigenous national organizations, we've already begun a dialogue on how we can look to work together to make sure that we can come forward with the best action plan possible."

Officials from Justice also assured Committee members that,

> Of course, we all recognize that there is deep interest and desire on the part of all Indigenous peoples to participate in this process. That is still to be worked out in terms of the modalities, but it is a process that's going to require, as I think Minister Bennett referred to, meaningful participation, seeking to get consensus at a national level. This is going to be a complex undertaking and we will be guided by the principle of free, prior and informed consent, as well as the concepts of consultation and cooperation.

This Committee observes that any action plan resulting from C-15 will be predicated on a belief that the proper consultation was used in the development and subsequent passage of C-15. This Committee further observes that several witnesses have explicitly rejected this bill and call for a restart to the process that respects Indigenous sovereignty and the treaties. This was encapsulated in Onion Lake Cree Nation's submission which states,

> We fully reject these processes and will not adhere to any outcomes developed out of these unilateral developments. We cannot stand by and allow Canada to give this illusion that we want these laws – put simply, Nations do not make laws for other Nations. This is a fundamental tenet of our international Treaties.

Russ Diabo was clear that the consultation process was, in his opinion, flawed. He asked, "How do you justify doing engagement on a federal law that will have lasting intergenerational impacts during a pandemic when many Indigenous communities and nations don't even have the capacity to respond or analyze properly how their rights will be impacted?" He went on to state that, "Bill C-15 becomes federal law, we will recommend to Indigenous communities and nations that they organize themselves to resist this law and exercise their sovereignty in self-determination on the ground…"

Grand Chief Watchmaker's testimony clearly outlined his belief that, "the government cannot legislate their duties and obligations through a national action plan that fails to adequately consult with impacted First Nations. Continue to review perpetuated infringement annually." **Based on this testimony, this Committee further observes that by initiating preliminary conversations with National Indigenous Organizations, the Government of Canada continues to ignore legitimate and consistent concerns that the consultative**

process ignores the concerns of Indigenous peoples, particularly treaty holders whose expectation of a bilateral relationship with Canada is rooted in historical treaties further affirmed by consultation processes established in 1995.

With regard to accountability and enforcement measures contemplated in C-15, this Committee notes that Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) tabled a resolution passed unanimously by its board members on March 31, 2021 supporting the advancement of a proposed amendment that would establish an Indigenous Rights Commission.

While Minister Lametti said he, "felt it was simply too complex to be able to do that across the board in the complexity of the Indigenous landscape, if you will, across Canada," Inuit leadership has been consistent and unanimous in their belief that this amendment should be further considered in an effort to "enhance the legislation" as explained by ITK President, Natan Obed. Mr. Obed further explained that, "[the proposed amendment] also answers the basic question of how we are going to enforce this legislation once it's passed." He believes that, "the creation of an Indigenous human rights commission consistent with the UN Paris Principles as the most effective means for providing recourse and remedy to Indigenous peoples whose rights have been violated."

Nunavut Tunngavik Inc. President Aluki Kotierk testified that,

> This would serve as an important independent evaluation and monitoring mechanism. Similar to the way in which the Canadian Human Rights Commission is a pivotal enforcement mechanism that helps ensure that the rights affirmed in the Canadian Human Rights Act are enforceable, the establishment of an Indigenous human rights commission would also ensure that the Indigenous human rights affirmed in Bill C-15 are also enforceable.

Finally, in its written submission to this Committee, the Inuvialuit Regional Corporation (IRC) called for "a robust enforcement mechanism to ensure Canada takes meaningful steps to implement it in collaboration with Indigenous peoples." The submission specifically states that, "As a member of the ITK Board of Directors, the IRC reiterates to this Committee the asks made by ITK. In addition to this position, the Inuvialuit urge the Senate to recommend that this legislation must contain language that establishes and gives mandate to a Modern Treaty Implementation Review Commission, housed in the Office of the Auditor General of Canada."

This Committee observes that the recommendations brought forward by Inuit leaders point to a desire for concrete enforcement and accountability measures. These desires are legitimate and should be given due consideration.

Potential Impact on Provincial/Territorial Jurisdiction

In response to questions regarding potential impacts on provincial or territorial jurisdiction, Justice Canada officials stated that,

> We have indeed had considerable discussions with provinces and territories over the past many months and recognize that they have all indicated a commitment to the declaration and its principles.
>
> ...The Canadian federation does allow for and in fact fosters diversity of approaches across the country. This has been acknowledged in the preamble to this legislation, which acknowledges the role that provinces and territories will play, each in their own jurisdiction, with the ability to take measures to implement the declaration.

Minister Arlene Dunn, Minister for Aboriginal Affairs for the Government of New Brunswick reaffirmed her government's commitment to reconciliation by stating,

> Canada is walking the path of reconciliation with its First Nations, Inuit and Métis peoples. Our journey has been long delayed, but we have begun. For 400 years, the First Peoples of Canada were subjected to injustices and brutality. I freely acknowledge the pain this has caused, but we will not be able to right every wrong overnight.

According to Justice Canada's *What We Learned Report*, 5 meetings took place with federal and provincial/territorial counterparts to discuss C-15.

However, Minister Dunn pointed out that, "Bill C-15 states that the declaration is affirmed as a source for the interpretation of Canadian law — not federal law, as created by the Parliament of Canada, but Canadian law. This is one specific change that New Brunswick wants to see before Bill C-15 is given Royal Assent." The Minister also pointed to ongoing efforts to engage in a provincial approach to reconciliation.

While Minister Lametti responded to this concern as, "political posturing" in his May 31 appearance, similar concerns were raised in a submission by the Province of Alberta stating that,

> Alberta has advocated since prior to introduction of Bill C-15 that amendments are needed to clarify [that] the legislation only applies to laws enacted by the federal government and not provincial laws as suggested by use of the phrases "Canadian law" in section 4 and "laws of Canada" in section 5...

Minister Lametti attempted to clarify that provincial jurisdiction would be respected by stating,

> We have acted according to the general principles of the way Canada implements treaties that are signed at international law. The implementation of this treaty through the action plan and any changes that are made will apply to the laws of Canada, federal law, and then provinces have to implement in areas of their jurisdiction, as British Columbia has already done.
>
> This implementation act will be moving toward implementing the law with respect to federal laws, and then we would encourage provinces and territories to do likewise in areas of their jurisdiction.

Despite Minister Lametti's statement, a May 31, 2021 joint letter to Minister Lametti, Justice Ministers echoed concerns brought forth by a similar letter the Premiers of Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec, and New Brunswick sent to Prime Minister Trudeau. That letter states that,

> Last fall, we all expressed our shared concerns about Canada's expedited and cursory engagement strategy for the proposed bill respecting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: *Bill C-15: An Act respecting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (Bill C-15). Our respective governments worked collaboratively to share very real and practical concerns about the contents of the draft legislation. Many of us outlined specific areas of ambiguity and confusion in the draft legislation and you received reasonable, measured suggestions from all of us to improve its clarity and address concerns.
>
> The federal government's response has been disheartening and we were deeply disappointed when Bill C-15 was tabled in early December. Our reasonable expectations for real answers to our questions and real solutions to address our concerns have not been met.

The belief that C-15 transcends in application the constitutionally-defined division of jurisdiction is one that is also shared by some Indigenous witnesses. Champagne and Aishihik's submission states that, "it is our view that Bill C-15 applies to the Yukon Government" and Chief Steve Smith reiterated that with his call to amend C-15 so that it was explicit, "that provinces and territories cannot — and I repeat, cannot — opt out."

Shennin Metatawabin, CEO of the National Aboriginal Capital Corporation Association explained the ongoing debate succinctly by saying,

> I think one of the major problems with this is that the federal government has a responsibility to the communities through the Indian Act with the relationship and the treaties that Indigenous communities look to the federal government for that responsibility to ensure that everything happens that way. But the federal government downloaded all of land to the provinces. The federal government and the provinces need to work this out so that future prosperity can roll out.

This Committee observes that there continues to be concern and confusion about potential impacts of this legislation on areas of provincial and territorial jurisdiction as outlined in the *Constitution.*

Continued Confusion

In addition to continued confusion regarding potential impacts on provincial and territorial jurisdiction, there is ongoing debate about the definition of Free, Prior and Informed Consent (FPIC).

As Minister Lametti stated,

> Throughout the parliamentary process, there has been a lot of emphasis on free, prior and inform consent. As I have consistently explained and will reiterate, free, prior and informed consent is a process of meaningful participation that involves Indigenous peoples from the outset to inform and even influence government decision-making

> processes. While the process does not remove or replace government authority to make decisions, it does inform how that authority should be exercised.

Adam Bond, legal counsel to the Native Women's Association of Canada, explained that the question of who the "final decision maker is" is "far more complicated than that." Mr. Bond explained that,

> The ultimate requirement is that the government has to obtain free, prior and informed consent before making any decisions that will have adverse impacts on Indigenous peoples. However, the reality in the Canadian legal system and cooperative federalism is that if the government decides to make a decision that conflicts with that right, there will be an obligation on them in judicial proceedings, if they're brought, to justify that. The question is what the impact of Bill C-15 has on the legal test for justification in these cases.

Dr. Mauro Barelli, a senior lecturer at the University of London expanded on this to say that, "FPIC represents a key legal standard that states must embrace in order to comply with their international obligations towards Indigenous peoples."

While many industry representatives such as Mr. Swampy and Mr. Buffalo spoke to the importance of bringing clarity to the concept of FPIC, Ms. Joseph provided concrete examples of its potential impact on resource development and the investment climate of Canada.

> Over the last two decades, a great deal of progress has been made to develop well-understood, principled and flexible approaches to project engagement that enable solutions that are mutually beneficial for Indigenous rights holders and industry proponents. However, the experiences of our companies working in the current legal context suggest that there is confusion and a range of expectations on what UNDRIP means in practice, including for existing statutes like the Impact Assessment Act. Government officials, Indigenous rights holders and companies find themselves muddling through with unclear guidance. For example, consultation instructions from federal officials, which now include requirements related to UNDRIP, including concepts around consent and free, prior and informed consent, seem to have become completely disconnected from the principles established by the courts. For a given project, the number of Indigenous communities that CAPP member companies have been instructed to consult has grown from 5 or 6 with whom they have had long-standing relationships to over 35. Many of the new communities identified have no known rights in the project area. Their involvement in the consultation without a grounding in the concepts of strength of claim or impact to rights leaves everyone uncertain about the process. It also means there are fewer resources available to each community, and this may lead to conflict among rights-bearing communities as opportunities are spread thin.

This concern was echoed in a written submission by the Mining Association of Canada that states,

> MAC is concerned, however, that misinterpretations of the intent of the legislation and key UNDRIP Articles (including FPIC) combined with an undefined action planning process could distract from addressing priority challenges and undermine recent progress. As expectations related to this Bill continue to diverge, so does the risk that C-15 will not provide greater predictability and certainty over time. Rather, it will intensify existing uncertainties in regulatory consultation processes and result in unintended consequences, which will in turn jeopardize the transparency,

> consistency and timeliness of decision-making processes and impact the viability of natural resource projects and their associated benefits to Indigenous individuals, communities, and businesses.

The concept of FPIC does not only apply to resource development but to legislative and administrative policy changes as well.

In the Yellowhead Institute's Red Paper released in October of 2019, a high-level definition of FPIC is given as,

> FREE – consent given voluntarily and without coercion, intimidation or manipulation. A process that is self-directed by the community from whom consent is being sought, unencumbered by coercion, expectations, or timelines that are externally imposed.
>
> PRIOR – consent is sought sufficiently in advance of any authorization or commencement of activities.
>
> INFORMED – the nature of the engagement and type of information that should be provided prior to seeking consent and also as part of the ongoing consent process.
>
> CONSENT – collective decision made by the rights holders and reached through the customary decision-making processes of the communities.

According to Grand Chief Watchmaker in his written supplementary responses,

> It is clear to the Confederacy of Treaty Six First Nations that Canada failed on all fronts with respect to this definition of Free, Prior, and informed Consent provisions of UNDRIP. The government of Canada did not meet any of the criteria of FPIC. Not even a minimum standard. The United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) has written numerous letters to Canada at least since 2005 to implement the right of FPIC. Most recently, Canada wrote in April 2021 to respect the Treaty Rights of the Mi'kmaq and their right to FPIC. Therefore, I say you cannot think of this Bill as UNDRIP. The Bill does not meet the minimum standards that UNDRIP attempted to achieve, or the definition provided by the Yellowhead Institute. Instead, Canada has diluted it, is forcing artificial timelines, not talking with the rights holders, manufacturing consent with corporate bodies, and provided us with little to know information. Most of the information we have to date is from listing to the Senate Committee on this Bill. This is clearly a breach of our treaty relationship.

This Committee observes the ongoing call for clarity in defining the principle of FPIC. It further observes that there is an ongoing debate as to whether FPIC is a process or a pre-condition of approval.

The question of whether Canadian jurisprudence is another one raised during consideration of C-15. Minister Lametti stated that, "in the bill there is a recognition that section 35, that Canadian federal and provincial law also still continues to exist, and they will continue to be the last word in a number of different contexts," and Justice officials reiterated that, "we'll continue to be guided by the section 35 case law."

This was refuted by testimony from Dr. Turpel-Lafond who stated that, "The idea that Bill C-15 in any way takes the United Nations declaration and makes it subject to a bad decision from 30 years ago or something is an error in how the law works." She went on to say, "The idea that somehow this bill subjugates an international instrument to some kind of

decision is an error. Section 35 is there — it's moving and it's flexible. We've seen that in the recent *Desautel* decision."

Chief Abram felt that Minister Lametti's interpretation was in direct violation of the principles underpinning the Two Row Wampum Indigenous legal principle and stated that, "To assume that Canadian jurisprudence has priority over nation-to-nation relationship falls back again on doctrines of superiority, and so we reject that notion."

This Committee notes that conflicting testimony was received in response to the question of whether Canadian jurisprudence would continue to prevail.

The speed of this bill's movement through the legislative process, in conjunction with limited consultations and a compressed timeframe for study, has led to an issue being overlooked by parliament.

In his submission, Bradley Armstrong, an adjunct professor at the University of British Columbia Law School raised potential concerns with the application of C-15 within the context of the April 23, 2021 decision in *R v Desautel*. Mr. Armstrong explains that,

> the Supreme Court of Canada took a "purposive approach" to the definition of "aboriginal peoples of Canada" in Section 35 of the Constitution and determined that it also extends to aboriginal peoples in the United States who are able to prove claims of historical aboriginal rights on lands within Canada which they could establish were part of their traditional territories. The Court decided (wrongly in my view) that the words in the Canadian Constitution "aboriginal peoples of Canada" can include American aboriginal people.
>
> This finding has significant implications for Bill C-15 and the adoption of the Declaration in Canada. The question is whether it is the intention of Parliament to grant these rights not only to Canadian indigenous peoples, but also to indigenous peoples who reside in the United States, and who can make claims over traditional territories which historically extended across the border into Canada…
>
> [Article 26] does not recognize the test in Canadian law for exclusive occupation as a requirement for proof of aboriginal title and ownership.3 But the Article requires the government to give legal recognition to the land, territories and resources that Indigenous groups possess "by reason of traditional ownership or other traditional occupation or use". This is a much broader definition of the right to ownership. A major question – does this requirement apply despite the numbered Treaties? And despite provincial ownership of Crown land under those Treaties?

These important questions have not been raised to the appropriate Minister and any request to have a substantive answer prior to passage of this bill will likely be characterized as a delay tactic.

As such, this Committee observes that the important question of the interplay between the *Desautel* decision and C-15 remains unanswered, though important, when interpreting the provisions of this legislation.

Manufactured Deadline

Witnesses and written submissions in support of C-15 repeatedly called for "swift passage" of the bill and for the Senate to pass the bill "without delay". National Chief Bellegarde expressed his sense of urgency by stating, "I respect that all senators take their responsibilities to review this bill very seriously. However, you cannot lose sight of the closing parliamentary window. We must not lose another opportunity for such crucial legislation to be passed into law." Despite no scheduled election for two years and given the major concerns raised regarding the consultation process and the substance of the bill, **this Committee notes its disappointment that more attention could not be given to resolving the issues brought before it.**

Pressure to Abandon the Senate's Privilege as the Chamber of Sober Second Thought

In his presentation to this Committee, AFN National Chief Bellegarde stated that, "At this point, the AFN is not seeking any further amendments to the bill from this committee. The reason is simple: The clock is against us."
Minister Lametti stated that,

> While I'm never completely opposed to amendments, there is a time dimension this time around. Also, because it's a bill that has an impact on Indigenous peoples across Canada, there has to be some consideration of their views with respect to amendments.
>
> …It is getting late in the game, and we think this is an important piece of legislation. We would like to get to the next positive step, which is building the action plan collaboratively and cooperatively with Indigenous peoples across Canada.
>
> So I think it's critically important that we pass this piece of legislation as soon as we possibly can. So while I'm never closed to amendments in principle, I really will implore you to weigh the considerations I have just given you, both with respect to time and with respect to Indigenous co-development of any amendments.

That testimony is contrasted by Chief Monias' testimony regarding his proposed amendments saying, "I'm trying to say it's the right thing to do. If you're going to do it right, might as well go the full way. Don't go halfway."
Similarly, Grand Chief Watchmaker stated,

> I believe the Senate must also look into its own history regarding how difficult it is to amend a bill after it has already been passed. Senators are well aware of how difficult

> it is to amend legislation after the fact, looking at, for example, Bill S-3. It took three extensions to allow it to happen.

In his written supplementary responses, he went on to state that,

> I believe that government dictating and telling the Senate that they cannot do their job is unconscionable. We see the Senate as the chamber of sober second thought. It is important to rethink the whole structure that Canada has tried to impose on all levels of the parliamentary process.
>
> If you agree that no amendments are considered – there is an abdication of one of the core values of being a Senator. You are sitting to consider in a thoughtful and measured way, what has been proposed by the House of Commons. It is a renunciation of your duties to agree that no amendments can be made to any Bill. We expect that the laws regarding the parliamentary process will be followed.
>
> In our oral submission, we made reference to the problem of making amendments after the fact. We draw attention to S3 – which needed three court decisions for extensions prior to amendments being made. It is a lesson on how tough it is to make amendments after the fact. In saying that this Bill can be changed later, the government is admitting that there are defects in the Bill. The prudent approach would be to table this Bill and engage in a real process that bring honour to the Crown.
>
> This Committee notes that while great effort was expended to hear a number of witnesses and engage in a balanced, thoughtful debate, the pressure of time resulted in a compressed, intensive pre-study of the bill that resulted in no amendments due to a perceived notion that that such amendments would lead to the ultimate delay of C-15.

This Committee observes that it remains the constitutional duty and privilege of Senators to amend bills as they see fit and in response to serious and legitimate concerns raised by witness testimony and submissions; it is an integral function of the Chamber of Sober Second Thought.

Observations
au troisième rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (projet de loi C-15)

A. Consultation et collaboration sur le projet de loi C-15

Au cours de précédentes études législatives, votre comité a entendu les préoccupations des témoins quant à la pertinence et à la rigueur des processus de consultation fédéraux. Le projet de loi C-15 ne fait pas exception à cette constatation, puisque des détenteurs de droits issus de traités, ainsi que des représentants de certaines organisations de jeunes et de femmes et du secteur des ressources ont formulé des préoccupations. En même temps, plusieurs autres intervenants ont affirmé qu'ils ont été consultés et que le soutien au projet de loi est considérable. Votre comité constate que le gouvernement fédéral ne semble pas avoir appliqué les principes du consentement préalable, libre et éclairé lors du processus de consultation sur le projet de loi C-15.

Votre comité note que les témoignages présentés relativement au projet de loi C-15 mettent en évidence l'absence d'un processus clair, inclusif et défini pour l'élaboration en partenariat d'une loi à l'échelle nationale. Le comité est conscient que plusieurs des préoccupations autochtones relativement à la consultation sont en définitive liées à un sentiment profond de méfiance envers le gouvernement fédéral, car celui-ci n'a pas toujours tenu ses promesses. Il est important de bien comprendre cette méfiance, car le processus législatif a servi, dans le passé, à priver les peuples autochtones de leurs concessions, à les coloniser et à les opprimer.

Pour l'avenir, le comité souligne la nécessité d'établir un processus de consultation clair, substantiel et intelligible. Tous les détenteurs de droits y compris les détenteurs de droits issus de traités et les communautés autochtones intéressées doivent avoir la possibilité de participer au processus dès le début. Le comité estime que la participation des dirigeants autochtones est essentielle au processus de négociation et de définition de la consultation. L'adoption d'une démarche intersectionnelle est de la plus grande importance; les organisations autochtones responsables du développement économique doivent également être mises à contribution.

Enfin, il faut financer les peuples et les organisations autochtones afin de favoriser leur participation aux processus de consultation. Globalement, le gouvernement fédéral doit à l'avenir faire en sorte que la méthode de consultation soit transparente, systématique, vérifiable et mesurable.

B. Consentement préalable, libre et éclairé

Le comité convient que le concept du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLCC), établi dans le cadre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la Déclaration), est important. Le comité note que la recherche d'un consensus, tout en considérant les points de vue des différents groupes, est au cœur de certaines lois autochtones et du processus de prise de décisions par les communautés autochtones.

Les témoins ne s'entendaient pas sur le sens du concept du CPLCC, et les opinions étaient partagées quant à l'utilité d'adopter une définition.

- Votre comité constate qu'il est nécessaire de poursuivre les travaux sur le concept du CPLCC. Certains exemples ont été proposés : ce concept peut être considéré comme un processus plutôt qu'un principe qu'il faut définir précisément. Certains témoins ont suggéré qu'il fallait proposer une définition.

- En tant que concept, le CPLCC a une incidence sur un vaste éventail d'enjeux politiques, notamment ceux des soins de santé et de l'éducation; par conséquent, il ne faudrait pas considérer son sens et son contenu en fonction d'un seul enjeu, comme celui du développement des ressources naturelles.

- Le ministre de la Justice a indiqué au comité que « Pour poursuivre en ce sens, nous devrons collaborer afin de déterminer comment les droits et les normes mentionnés dans la déclaration pourront être respectés. Cela comprend les éléments clés de la déclaration comme consentement libre, préalable et éclairé. (notre traduction)» Le comité croit que les travaux en ce sens doivent être menés par les dirigeants autochtones, avec le gouvernement du Canada en rôle de soutien.

- Le concept du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause est important et pertinent pour ceux qui accordent, refusent ou demandent un consentement. On doit accorder un financement prioritaire aux communautés autochtones et aux détenteurs de droits issus de traités pour qu'ils puissent développer et renforcer leurs capacités, et préciser leurs propres processus de consultation, de négociation et de consentement. La formation sur les processus communautaires ou s'appuyant sur des traités sera essentielle au bon fonctionnement du CPLCC à l'avenir.

C. Plan d'action

Votre comité convient que l'élaboration du plan d'action offre au gouvernement fédéral l'occasion de rebâtir la confiance des peuples autochtones et de régler les problèmes soulevés par les témoins concernant les processus de consultation fédéraux durant l'étude du projet de loi C-15. Le comité croit que le plan d'action doit être élaboré conjointement par le biais d'un processus dirigé par les peuples autochtones, dans le cadre duquel ces derniers déterminent les approches, les méthodologies et les priorités. L'élaboration du plan d'action doit suivre une approche intersectionnelle qui fait en sorte que tous les détenteurs de droits – y compris de droits issus de traités – y participent d'une manière qu'ils jugent significative. Les fonctionnaires fédéraux qui participent à l'élaboration du plan d'action doivent découvrir et comprendre les répercussions de la loi fédérale sur les communautés autochtones.

Votre comité souligne que le plan d'action doit amener le gouvernement fédéral à prendre des mesures concrètes. Comme il s'agit d'un exercice ambitieux, il peut être important d'adopter une approche progressive pour l'élaboration et la mise en œuvre de ce plan.

Votre comité constate que le plan d'action doit inclure des résultats clairs et mesurables, en lien avec des mécanismes d'application et de responsabilisation, ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre. Il estime que le plan d'action devrait aborder les points suivants : la proposition de certains témoins pour la création d'une commission autochtone des droits de la personne; le consentement préalable, donné

librement et en connaissance de cause; et le soutien à la participation économique des peuples autochtones.

Pour superviser l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'action, la mise en œuvre du projet de loi C-15 et l'application de la Déclaration dans le droit canadien, votre comité recommande la création d'un nouvel organisme fédéral tel qu'un organisme central ou un nouveau Bureau du sous-secrétaire du Cabinet (Consultation des peuples autochtones et mise en œuvre) résidant au Bureau du Conseil privé.

D. Attentes et perspectives divergentes

Votre comité constate que le processus législatif du projet de loi C-15 a été précipité. À cette fin, il note une incohérence dans les versions anglaise et française du projet de loi en ce qui concerne l'expression « lois du Canada » à l'article 5. Plus précisément, en anglais, l'article 5 fait référence aux « laws of Canada » (lois du Canada), alors que le texte français utilise « lois fédérales ». Par conséquent, votre comité demande que la version française fasse plutôt référence à : « ... les mesures nécessaires pour veiller à ce que les **lois du Canada** soient (c'est nous qui soulignons) », afin que les deux versions, qui ont la même force en droit, soient cohérentes.

Votre comité reconnaît qu'il existe des points de vue divergents sur le projet de loi. Par exemple, certains détenteurs de droits issus de traités sont sceptiques quant aux intentions du gouvernement du Canada concernant les activités proposées dans le projet de loi. Un autre témoin ne faisait pas confiance au gouvernement fédéral, mais croyait quand même que le projet de loi C-15 était un pas dans la bonne direction.

Votre comité estime que le gouvernement du Canada doit faire des efforts pour rebâtir la confiance des peuples autochtones en mettant au point une feuille de route solide d'actions et de résultats. En adoptant le projet de loi C-15, le gouvernement du Canada se donne toutes les chances de respecter l'esprit et l'intention des traités, puisque le comité est d'avis que le projet de loi ne nuit pas aux traités existants entre les peuples autochtones et le Canada.

Le comité prend également note des préoccupations exprimées par des témoins selon lesquelles l'effet juridique de la Déclaration au Canada pourrait donner lieu à des « attentes divergentes ». Pendant l'étude du comité, le ministre de la Justice a précisé que le projet de loi C-15 représente des « mesures législatives d'application. C'est une façon d'enchâsser les principes dont le projet de loi fait état, mais il est vrai que nous devrons élaborer un plan d'action qui aligne les lois fédérales concernées sur les principes énoncés dans la Déclaration. (notre traduction)» Ce point a été confirmé par Romeo Saganash, témoin expert et architecte du précédent projet de loi C-262, qui a soutenu que : « le projet de loi ne fera pas de la déclaration une loi canadienne. Il s'agit ici de reconnaître le fait que la déclaration fait déjà partie du paysage juridique canadien. (notre traduction) »

Cela étant dit, le ministre de la Justice a ajouté : « Nous avons clairement indiqué notre intention d'appliquer ce projet de loi aux lois du Canada. Il en va de même pour tout traité mis en œuvre au Canada après la décision de la Cour suprême du Canada relativement au renvoi sur les relations de travail. Nous adoptons le traité sur le plan international, puis nous l'appliquerons dans nos propres

sphères de compétences, enfin les provinces et territoires le mettront en œuvre dans leurs domaines de compétence. (notre traduction) »

Certains témoins avaient également des vues divergentes concernant l'inclusion d'une référence spécifique à l'inclusion économique et à la réconciliation dans le préambule du projet de loi C-15. Les politiques antérieures du gouvernement fédéral ont créé des obstacles persistants à la participation pleine et équitable des peuples autochtones à l'économie du Canada. Votre comité se rend compte que le projet de loi C-15 représente une occasion historique pour bâtir un avenir plus prospère et plus équitable pour les peuples autochtones, et un Canada plus prospère, grâce à un investissement du gouvernement fédéral, guidé par les organisations et peuples autochtones.

En outre, votre comité est d'avis que le gouvernement du Canada peut réinstaurer la confiance en répondant à tous les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada en temps opportun.

Malgré les attentes et opinions divergentes relativement au projet de loi C-15, votre comité estime que son adoption représente un signe d'espoir en regard d'une relation différente où les peuples autochtones peuvent montrer la voie en créant le monde qu'ils souhaitent avoir pour eux-mêmes.

Observations soutenues par une minorité des membres du comité (les honorables sénateurs MacDonald, Patterson et Stewart-Olsen) :

Observations proposées - C-15

Confusion entre le soutien à la Déclaration et le soutien au C-15

Tout au long de l'étude du projet de loi C-15, le Comité constate une confusion soutenue et cohérente entre l'appui à ce projet et de l'appui à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (« la Déclaration »).

Dans son discours d'ouverture du 7 mai 2021, la ministre Bennett a commencé par rappelerles appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation et les appels à la justice de l'Enquête sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, qui demandent au Canada de « mettre en œuvre immédiatement et de respecter pleinement la Déclaration ». Nombreux sont ceux qui, comme le grand chef Abel Bosum du Grand Conseil des Cris, ont déclaré : « La véritable question qui se pose à vous, sénateurs, est de savoir si le Canada est prêt à reconnaître que l'exclusion historique [des peuples autochtones] est une relique du passé colonial et à aller dans le sens de l'inclusion, de l'honneur, de la bonne foi et du respect. »

Toutefois, d'autres témoins ont clairement indiqué que le fait de ne pas appuyer le projet deloi C-15 n'équivaut pas à rejeter la Déclaration ou la réconciliation dans son ensemble. Cette position a peut-être été le mieux résumée par le grand chef Watchmaker de la

Confederacy of Treaty Six First Nations qui a déclaré au Comité :

> Nous devons cesser de considérer le projet de loi C-15 comme la Déclaration. Ce projet de loi est loin de ce que la Déclaration s'est fixé comme objectif. Les droits et principes affirmés dans la Déclaration constituent les normes minimales pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones du monde entier. Le Canada a choisi d'abandonner l'intention de la Déclaration avec ce projet de loi.

Le grand chef Arthur Noskey du Traité 8 a été tout aussi clair lorsqu'il a déclaré :

> Permettez-moi de dire clairement que nous ne sommes pas contre une Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Nous nous opposons à l'approche actuellement proposée par le Canada pour mettre en œuvre la Déclarationpar le biais du projet de loi C-15. Notre opposition au projet de loi C-15 n'équivaut pas à une opposition à la déclaration.

Le Comité réaffirme que toute objection soulevée au cours de l'étude doit être considérée, sans préjudice, comme visant le projet de loi C-15 et la voie proposée par le gouvernement pour sa mise en œuvre, et non l'esprit et l'intention de la Déclaration.

Le C-15 est distinct du C-262

Bien que les ministres Lametti et Bennett, ainsi que de nombreux témoins, aient reconnu que le projet de loi C-15 utilise le projet de loi d'initiative parlementaire C-262 de l'ancien député Romeo Saganash comme base, ou fondement, de la législation actuelle, il convient de faire une distinction entre l'engagement entrepris par un seul parlementaire et l'obligation de consultation qui incombe à la Couronne.

Lors de sa comparution du 7 mai, la ministre Bennett a fait deux déclarations qui laissent entendre que les efforts d'engagement antérieurs déployés dans le cadre du projet C-262 ontservi, en partie, à justifier la compression des délais en ce qui concerne la consultation du gouvernement sur le projet C-15. Elle a déclaré :

> J'aimerais également profiter de l'occasion pour souligner le leadership de l'ancien député Romeo Saganash et le remercier pour son travail au Parlement et d'un océan à l'autre avec les peuples autochtones pour faire avancer le projet de loi C-262, qui aservi de base à ce projet de loi.

Elle a ensuite expliqué que « le projet de loi C-262 a fait l'objet d'un engagement public et d'une étude parlementaire approfondis ». Ce témoignage doit être juxtaposé à celui du chef George Arcand Jr. de la Première Nation d'Alexander qui a déclaré :

> Certains prétendent que la consultation a commencé en 2007, et d'autres

> prétendentque la consultation a commencé lorsque le projet de loi C-262 a été présenté. Cela n'est tout simplement pas vrai. La Première Nation d'Alexander n'a pas été consultéede façon appropriée sur ce projet de loi ou sur le projet de loi précédent, le projet de loi C-262, parce que ces affirmations ne reflètent pas notre compréhension de l'intention de la Proclamation royale de 1763 et ne reflètent pas ce qui est énoncé au paragraphe 91(24) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867.

Le grand chef Watchmaker a été catégorique dans sa réponse écrite déposée :

> Le projet de loi 262 n'est pas devant les membres du Sénat. Nous sommes ici pour nous concentrer et présenter le processus lié au projet de loi C-15. M. Saganash a déposé le projet de loi 262 en tant que membre de la Chambre des communes. Cependant, M. Saganash, en tant qu'individu, n'avait pas l'autorité nécessaire pour entreprendre un quelconque processus concernant nos droits, et c'est encore vrai aujourd'hui. Son travail, bien qu'intéressant, n'est pas pertinent dans le processus actuel. Nous nous empressons d'ajouter que M. Saganash n'est plus député et que son projet de loi est mort lors de la dernière session du Parlement. Nous avons besoin de voir un processus clair sur l'engagement avec nos Nations. Il est tout à fait inapproprié pour le gouvernement du Canada d'utiliser son travail en tant qu'ancien député dans une tentative d'intimidation ou de laisser entendre que nos peuples ont été engagés et que la consultation était de quelque façon que ce soit adéquate.

Ce Comité reconnaît et observe que l'obligation de consulter et d'accommoder est le seul devoir de la Couronne et ne peut être déléguée à un seul parlementaire ou à d'autres entités.

Questions de consultation

La question de la consultation a fait l'objet de nombreux débats et témoignages. Bien que denombreuses personnes aient exprimé leur soutien au projet de loi C-15 et en aient demandél'adoption rapide, il est important de noter que des grands chefs et des chefs représentant des communautés individuelles, des zones de traités numérotés et des titulaires de droits,ainsi que des représentants d'organisations autochtones de la base, d'organisations juridiques et dedéveloppement économique ont exprimé leur opposition ou leurs préoccupations à l'égard de ce projet de loi.

Les traités 6, 7 et 8 ont adopté une résolution conjointe le 16 mars 2021 rejetant le projet deloi C-15. Ce rejet est le résultat d'une obligation formée lors de la signature des traités numérotés 1 à 11, liant la Couronne à une relation bilatérale avec les titulaires de traités, comme l'ont expliqué les chefs de traités qui ont comparu devant le Comité. De même, le grand chef Joel Abram de l'Association of Iroquois and Allied Indians a dénoncé le

processusde consultation du projet de loi en déclarant : « Nous avons demandé à plusieurs reprises que le processus soit relancé afin que les véritables détenteurs de droits puissent s'engagersur le sujet... Je ne connais pas un seul détenteur de droits en Ontario qui ait été engagé dansce projet de loi particulier. »

Les fonctionnaires ont rappelé le rapport du ministère de la Justice intitulé *Rapport sur ce que nous avons appris* sur le projet de loi C-15, qui fait état de toutes les consultations menées avant le dépôt du projet de loi, et tant les fonctionnaires que les ministres Lametti et Bennett ont souligné que les consultations se sont poursuivies tout au long du processus législatif. Le Comité note que de multiples demandes de la liste de consultation complète, qui comprendrait les personnes consultées après le dépôt du projet de loi C-15, sont restées sans réponse. Le Comité reconnaît en outre que, bien que le Traité 6, le Traité 8 et la Première Nation d'Alexander soient énumérés à l'annexe B du *Rapport sur ce que nous avons appris*, les témoignages oraux et les mémoires reçus contredisent l'affirmation selon laquelle on a mené des activités de sensibilisation ou des consultations significatives.

Lors de sa première comparution devant le comité, la ministre Bennett a expliqué : « Je pense que le mot ' significatif ' est le plus important. Il s'agit de demander, pas de dire. » Elle a poursuivi en soulignant à plusieurs reprises que le processus du C-15 et l'élaboration du plan d'action proposé étaient ancrés dans le principe « rien sur nous, rien sans nous ». Au cours de ce même panel, le ministre Lametti a fait écho aux propos de la ministre Bennett et a déclaré : « Un dialogue significatif est ce que je considérerais comme la base de la consultation - être entendu, être considéré, avoir parfois un impact, pas tout le temps, bien que ce soit dans ce dialogue que vous évaluez ce qui est le plus important et comment vous pouvez l'intégrer. »

Toutefois, le Comité note que les plaintes relatives aux graves limitations de temps et de ressources, ainsi que la présentation d'un « projet de consultation » tel qu'inclus dans le *Rapport sur ce que nous avons appris (*annexe A) n'ont pas été considérées comme une « consultation significative » ou conforme aux obligations découlant des traités numérotés et à l'obligation de consulter telle que décrite dans l'article 35 de la*Constitution*.

Le chef James Badger de la Première Nation de Sucker Creek et grand chef de l'ambassadeur et des relations internationales des nations souveraines du Traité 8 a condamné sanséquivoque toute caractérisation de la consultation du Traité 8 ou toute suggestion de consentement. Il a déclaré :

> Au cours des présentations qu'ils vous ont faites plus tôt cette semaine, les ministresBennett et Lametti ont tous deux dit du bien de la collaboration avec les peuples autochtones. En fait, le ministre Bennett a fait référence au dicton « rien sur nous, riensans nous ». Il est difficile de ne pas être en colère face à l'exclusion continue de nos communautés. Ces mots sont dénués de sens et vides. Ce que cette

approche nous dit,c'est que le Canada est paresseux et peu sincère.

Le ministre Bennett a expliqué le 7 mai : « avant l'introduction du projet de loi, 33 sessions bilatérales ont eu lieu avec l'APN, l'ITK et le MNC ». Le calendrier inclus dans le *Rapport sur ce que nous avons appris* décrivant le processus de consultation confirme que ces 33 sessions ont eu lieu de juin à novembre 2020 (p. 10) tandis que 28 réunions ont eu lieu avec « d'autres partenaires autochtones, y compris une table ronde avec des jeunes autochtones » entre octobre et novembre; 462 personnes auraient participé à ces sessions et deux sessions ont été organisées avec chaque partenaire. Le comité note que, mises en perspective, les informations fournies signifient que plus de 100 organisations et 462 personnes ont été invitées à participer à 28 sessions, tandis que les trois organisations autochtones nationalesen ont eu 33 et ont été les seules à contribuer pendant plusieurs mois au processus de rédaction législative.

Les témoignages et les mémoires montrent que cela a été particulièrement troublant pour les dirigeants des Premières Nations qui ont affirmé sans équivoque que l'Assemblée des Premières Nations est un organisme de défense des droits, et non un titulaire de droits, et qu'elle n'a donc pas la légitimité nécessaire pour conclure des accords avec le gouvernementfédéral au nom ou à la place de structures de gouvernance légitimes et traditionnellement reconnues.

Ce Comité reconnaît que l'article 19 de la Déclaration appelle les États

> **à consulter les peuples autochtones concernés et coopérer avec eux de bonne foi, par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, afin d'obtenir leur consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause, avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de les affecter.**

Le grand chef Garrison Settee de Manitoba Keewatinowi Okimakanak a expliqué que son mandat découle des chefs du Manitoba :

> Dans mon rôle de grand chef, je reçois mon mandat des chefs. Lorsque les chefs vousdonnent un mandat, vous devez agir en conséquence. S'ils ne me donnent pas ce mandat, je ne peux ni agir ni parler de ce qui est présenté. Je suis responsable devant les chefs et les Premières Nations. Je dois respecter l'autonomie et la souveraineté dechaque Première Nation. Je prends mes directives auprès d'eux, puis j'agis.

Le grand chef Abram a ajouté :

> Comme l'APN, l'AIAI n'est pas non plus une organisation de représentation ou de défense des intérêts. Je reçois mes ordres de mes chefs et conseils, qui sont les chefsélus respectifs de leurs Premières Nations.
>
> De plus, l'APN avait déjà adopté une résolution concernant les normes minimales

> detout futur projet de loi sur la Déclaration, qu'elle pourrait appuyer. Ce projet de loi ne répond pas à ces exigences, et pourtant ils l'appuient quand même, donc je ne comprends pas cette partie.
>
> Je suis d'accord pour dire qu'ils ne sont pas notre gouvernement et qu'ils ne sont pasnon plus représentatifs; ils ne font que défendre une cause.

Le Comité reste préoccupé par le fait que le gouvernement n'a pas reconnu et honoréles structures traditionnelles de gouvernance autochtone, comme indiqué ci-dessus et repris par d'autres dirigeants autochtones.

Un exemple de ces structures juridiques et de gouvernance traditionnelles a été illustré parle chef Ross Montour du Conseil mohawk de Kahnawà:ke qui a expliqué :

> Conformément à la relation du traité Two Row, la juridiction mohawk continue de s'appliquer indépendamment et parallèlement à la Couronne. Le Two Row est composé de deux rangées de perles violettes séparées par trois rangées de perles blanches. Le blanc symbolise la rivière de la vie ou la terre que nous partageons tous maintenant. Les deux rangs violets symbolisent les Haudenosaunee et les Européensqui voyagent côte à côte, sans jamais interférer dans le voyage de l'autre. Les traités conclus par les Haudenosaunee avec la Couronne, y compris le traité de Niagara et la proclamation royale correspondante, étaient fondés sur ces principes et sur la tradition juridique haudenosaunee.

Ce Comité reconnaît, affirme et respecte le droit des peuples autochtones à déterminer leurs propres organisations représentatives, conformément à leurs propres coutumes et traditions.

Outre les dirigeants élus, le Comité a entendu Russ Diabo, ancien coordinateur des amendements à la *Loi sur les Indiens* de l'APN, qui a comparu pour représenter trois organisations de base : Idle No More, Defenders of the Land et Truth Before Reconciliation. Il a déclaré :

> Nous sommes d'avis que le projet de loi fédéral C-15 sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones doit être examiné et considéré dans le contexte plus large de la furtivité et de la tromperie dont a fait preuve le gouvernement Trudeau dans le traitement des communautés et des nations autochtones au cours des six dernières années, en particulier l'élaboration unilatérale par le gouvernement fédéral d'une définition canadienne de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Cela constitue des changements massifs et sans précédent dans les politiques, les lois et les structures, sans tenir compte des peuples et des nations autochtones qui sont les véritables détenteurs desdroits.

Ce Comité reconnaît et affirme le droit de tous les titulaires de droits autochtones à participer à la consultation sur toute législation qui affecte leurs droits et privilèges,

conformément aux droits accordés à tous les Canadiens en vertu de la *Charte des droits et libertés* et renforcés par les droits énoncés dans la Déclaration.

Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause (CPLC) est un principe récurrent de la Déclarationqui apparaît dans plusieurs contextes, notamment en lien avec le développement des ressources et des changements de politiques législatives ou administratives. Le chef Mel Grandjamb de la Première Nation de Fort McKay l'a expliqué :

> Le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause a fait l'objet de nombreux débats qui montrent pourquoi le projet de loi C-15 est une déclaration politique et une distraction. Si le consentement est obtenu sous la contrainte, après coup ou sur la base de renseignements non divulgués, il ne s'agit pas d'un consentement. Les Premières Nations ont déjà des droits en matière de consentement, tels que décrits dans la déclaration des Nations Unies, mais ils sont bien trop souvent ignorés. Notre avocat a dit qu'on ne peut pas négocier les droits issus de traités, sauf pour les faire disparaître. Les droits issus de traités et l'honneur de la Couronne sont le fondement de notre relation avec le Canada. Le Canada a l'obligation de les défendre.

Ce Comité observe qu'il est essentiel d'identifier les représentants et les organisations qui doivent être à la table dès le début avant d'entreprendre toute action qui pourrait entraver, enfreindre ou autrement affecter les droits, titres et privilèges des peuplesautochtones au Canada.

Attentes divergentes

L'objectif du projet de loi, tel que décrit à l'article 4, est le suivant :

> (a) confirmer que la Déclaration constitue un instrument international universel en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien; et
>
> (b) encadrer la mise en œuvre de la Déclaration par le gouvernement du Canada.

Le ministre Lametti a déclaré lors de son témoignage du 7 mai que « cela nous lie également. Dans cette mesure, elle met en œuvre la législation. Elle consacre les principes qui sont contenus dans cette législation ». De nombreux témoins ont évoqué l'importance de ce projet de loi pour aider le Canada à prendre le « virage » décrit par la juriste autochtone Mary Ellen Turpel-Lafond, qui a comparu aux côtés du chef national Perry Bellegarde de l'Assemblée des Premières Nations (APN). Elle a ajouté : « Il ne s'agit pas de transactions, mais de relations. » De nombreux témoins ont comparu et affirmé leur soutien au C-15.

Toutefois, il convient de noter que de nombreux autres témoins ont estimé que le projet de loi nécessite des modifications importantes, tandis que d'autres encore

ont demandé le rejet du projet de loi et le redémarrage d'un projet de loi véritablement élaboré conjointement, qui respecte les obligations de consultation de la Couronne et intègre l'apport des titulaires de droits.

Parmi les amendements mineurs apportés à la Chambre des communes, le Chef régional de l'APN pour le Québec et le Labrador (APNQL), Ghislain Picard, a déclaré que « les recommandations du comité permanent ne répondent pas aux exigences de l'APNQL pour appuyer le projet de loi C-15 ». L'APNQL représente 43 communautés autochtones et ces normes minimales ont été acceptées par une résolution adoptée à l'unanimité le 26 février 2021, qui précise que « les amendements au projet de loi C-15 sont une condition minimale pour que l'APNQL puisse même envisager d'appuyer le projet de loi ». Les principales préoccupations comprennent l'inclusion de la clause de non-dérogation comme facteur limitatif de la mise en œuvre de la Déclaration et ce que le mémoire de l'APNQL décrit comme « l'écart entre les aspirations du préambule et le corps du projet de loi ». Ces écarts comprennent l'exclusion de dispositions opérationnelles répudiant clairement les principesjuridiques racistes tels que la doctrine de la découverte et la *terra nullius*.

Des demandes similaires de modifications de fond ont été présentées par des témoins, dontDrew Lafond, de l'Association du Barreau autochtone (ABA), qui a déclaré : « Le projet de loi C-15 est une tentative louable de mise en œuvre nationale et de recommandation de la Déclaration au Canada... cependant, notre soutien au projet de loi est fortement nuancé ». L'ABA, qui se décrit comme une « organisation professionnelle d'experts juridiques autochtones », a expliqué dans son mémoire que « l'ABA fournit ces commentaires à la lumière de notre compréhension du fait que le Canada s'est engagé à mettre en œuvre la Déclaration dans le cadre du droit canadien. Si le projet de loi C-15 est révisé pour être à la hauteur de cet objectif, l'ABA serait en mesure de l'approuver pleinement. »

Le chef David Monias, de Pimicikamak Okimowin, dont le mémoire et la présentation ont également informé la position de MKO, a détaillé ses objections au C-15 en déclarant :

> Pimicikamak a soutenu la Déclaration pendant son élaboration et sa présentation à l'Assemblée générale des Nations unies le 12 septembre 2007. Pimicikamak a travaillé activement aux côtés des Premières Nations au Canada et à l'échelle internationale pour inciter le Canada à approuver la Déclaration sans réserve ni qualification, ce que le Canada a finalement fait le 10 mai 2016. Pimicikamak affirme que les principes de la Déclaration sont compatibles avec l'exercice de la souveraineté et de l'autorité de Pimicikamak. Amender le projet de loi C-15 pour rendre la Déclaration exécutoire au Canada est une étape importante vers la réconciliation. Amender le projet de loi C-15 pour rendre la Déclaration exécutoire au Canada créera une autre voie vers la reconnaissance, l'affirmation et la protection pratiquesdes droits des Pimicikamak.

Alors que le Comité observe que les clauses du préambule n'ont pas de force opérationnelle en droit, le ministre Lametti a expliqué que « la déclaration elle-

même, ainsi que les droits contenus dans le préambule, ont une force interprétative en droit canadien ». Cette explication, associée au plan d'action promis, a été utiliséepour réfuter les préoccupations soulevées quant à la mesure dans laquelle les principes de la Déclaration sont inscrits dans le droit canadien.

Le chef Montour a répondu à ces arguments par les siens :

> Lors d'une session d'engagement le 29 octobre, les représentants du Canada ont reconnu que la proposition législative ne met pas en œuvre la Déclaration dans le droit canadien. Ceci est préoccupant car il y a une incompatibilité entre les droits prescrits par la Déclaration et l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
>
> Bien que nous ayons entendu certains témoins devant ce comité exprimer une grande confiance dans les récentes décisions de la Cour suprême, notre point de vueest beaucoup plus nuancé et critique. Les victoires remportées devant la Cour contiennent souvent de sérieuses limitations ou mises en garde. Malgré une certaine forme de reconnaissance des droits et du titre autochtones, il y a eu relativement peu de changements sur le terrain. Très peu de traités et d'accords modernes ont été conclus, les traités continuent d'être violés, les disparités socio-économiques persistent, le développement des terres autochtones se poursuit presque sans relâche et notre peuple souffre toujours de manière disproportionnée de violence etde discrimination.
>
> Pour le MCK, la promesse de la Déclaration consiste à faire en sorte que l'interprétation de l'article 35 en common law évolue conformément aux normes internationales minimales en matière de droits de l'homme de la Déclaration, y compris une répudiation claire et contraignante de la doctrine de la découverte.
>
> Le MCK a entendu les partisans du projet de loi contester cette préoccupation en faisant valoir que les préambules ont une fonction interprétative importante. Cependant, nous réfutons cette affirmation et croyons que les commentaires du professeur Roach s'appliquent au projet de loi C-15 lorsqu'il parle de préambules expansifs qui sont :
>
> > . ... un moyen de vendre la législation à outrance qui suscitera rapidement ladéception et le cynisme ou une tentative de parvenir à un consensus à un niveau d'abstraction si élevé qu'il s'effondrera rapidement lorsque quiconque tentera d'appliquer la législation.

Le Comité observe également que les points de vue divergent quant aux effets du projet de C-15 sur la réconciliation économique. Plusieurs témoins, dont Dawn Mahdabee Leach, sont d'avis que le C-15 entraînera une plus grande certitude dans le secteur des ressources naturelles.

> Je tiens également à souligner que l'adoption du projet de loi C-15 enverra un message puissant aux entreprises canadiennes, en facilitant la participation économique significative des Autochtones de plusieurs façons. Ce projet de loi

> contribuera à établir des normes culturelles qui font respecter les droits des Autochtones et valorisent comme il se doit le savoir autochtone, notamment dansles relations d'emploi et les contrats. Le projet de loi C-15 répondra à l'attente sociale selon laquelle le secteur privé doit répondre à l'appel à l'action 92 de la Commission de vérité et de réconciliation, sur les entreprises et la réconciliation.

Cependant, Arnie Bellis, président de l'Indigenous Resource Network, une organisation non partisane représentant les peuples autochtones dans le développement des ressources, déclare dans son mémoire:

> Je pense que [le C-15] doit être rédigé avec beaucoup plus de soin, parce qu'il est évident pour moi qu'il va décourager les investissements dans le développement des ressources canadiennes. Et cela nuit aux communautés autochtones qui dépendent des ressources autant qu'à n'importe qui.

Dale Swampy, président de la Coalition nationale des chefs, partage ces préoccupations. Il a déclaré : « La CCN estime que la nouvelle loi sur la Déclaration n'améliorera pas notre capacité à vaincre la pauvreté, à participer à l'économie prospère du Canada. » Stephen Buffalo, président et chef de la direction du Conseil des ressources indiennes du Canada, a également fait part de ses préoccupations : « Le projet de loi stipule que les peuples autochtones doivent donner leur consentement pour qu'un projet puisse aller de l'avant, mais elle ne dit pas qui peut donner ou refuser le consentement et comment ils peuvent le démontrer. »

Le Comité prend note des témoignages de Shannon Joseph, vice-présidente des relations gouvernementales et des affaires autochtones de l'Association canadienne des producteurspétroliers (ACPP), et de Brian Schmidt, président et chef de la direction de Tamarack ValleyEnergy, qui ont mis en lumière des exemples de ce que M^{me} Joseph a appelé « les occasionsperdues qu'entraîne un manque de clarté ».

M. Schmidt a élaboré à l'aide d'exemples spécifiques :

> Nous avons vu des investisseurs choisir la Sibérie plutôt que la Colombie-Britannique pour le développement du GNL parce qu'ils pensaient que la Russie était un pari plus sûr pour leur argent que le Canada. Nous avons vu Warren Buffet se retirer d'un projet de GNL de 9 milliards de dollars au Québec en raison de préoccupations liées aux blocages ferroviaires et aux problèmes d'infrastructure. Nous avons perdu 17 milliards de dollars en raison des écarts de prix par rapport aux prix du brut parce que nous n'avions pas suffisamment de capacité pipelinière pour acheminer nos produits vers les marchés. Nous avons vu le projet de sables bitumineux Frontier, d'une valeur de 20 milliards de dollars, l'un des meilleurs projets que j'ai vus en termes de soutien aux Autochtones et de protection de l'environnement, suspendu, le PDG ayant fait remarquer que les investisseurs recherchaient des juridictions qui avaient concilié leurs objectifs environnementaux, sociaux et de développement des ressources, mais que le Canada ne l'avait pas encore fait. Ce mois-ci, nous avons vu Woodside Petroleum

annoncer son intention de quitter Kitimat LNG, ce qui est un coup dur pour les 16 Premières Nations et leur société en commandite qui participent au projet.

Tabatha Bull, présidente et directrice générale du Conseil canadien pour le commerce autochtone, a exprimé son point de vue : « Bien que le préambule du projet de loi C-15 ne mentionne pas l'importance du développement économique et de l'inclusion des peuples autochtones, nous pensons que le projet de loi constitue le début d'une voie à suivre, qui pourrait favoriser la réconciliation économique. »

Le Comité observe et reconnaît l'importance de l'inclusion économique dans les efforts de réconciliation en cours avec les peuples autochtones. Le Comité note également que l'engagement du gouvernement du Canada avec les détenteurs de droits et d'autres partenaires d'une manière qui soutient et renforce la certitude et fait du développement économique durable des communautés autochtones la priorité absolue est un thème commun parmi les témoins et les soumissions officielles.

La crainte de l'incapacité du projet de loi C-15 à mettre en œuvre efficacement la Déclaration d'une manière conforme aux aspirations de la Déclaration était parfois palpable. Terry Teegee, chef régional du First Nations Leadership Council of British Columbia, a décrit le projet de loi C-15 comme « un centimètre de progrès qui sera suivi de kilomètres de progrès dans les générations futures ». Le chef Badger, quant à lui, a affirmé : « le projet de loi C-15 ne fait que promettre un autre siècle d'échec à respecter les promesses et les responsabilités de notre traité et de la relation de traité. »

Le chef Monias a également fait des commentaires qui soulignent les raisons pour lesquelles il cherche à clarifier la loi par des amendements exhaustifs :

> J'ai fait l'expérience, en termes de ce que les bonnes intentions de nombreux gouvernements ont fait à Pimicikamak et à notre peuple. Je ne prends plus rien au pied de la lettre, qu'il s'agisse de ce que l'on nous promet ou de ce que l'on nous demande. Cela doit avoir une valeur réelle. Cela doit avoir un sens. Les gouvernements nous ont promis beaucoup de choses dans le passé, mais nous n'avons pas vu ces promesses se concrétiser. Les traités en sont un exemple. Dans le traité 5, nous avons reçu de nombreuses promesses, mais l'esprit et l'intention de ce traité n'ont pas été respectés. Nous n'avons pas vu la mise en œuvre complète ou la loi de mise en œuvre de l'article 35, et on laisse aux tribunaux le soin d'interpréter ce qu'il en est.
>
> Pour nous, sans une mise en œuvre significative ou des changements et des amendements à ce projet de loi, ce n'est pas suffisant. Vous devez inclure ces éléments, à savoir que toute loi et tout règlement, toute décision prise par tout palier de gouvernement doit être interprétée et administrée de manière à protéger les droits issus de traités des peuples autochtones du Canada. C'est pourquoi nous disons que, même si les Autochtones sont là, nous reconnaissons la Déclaration; nous voulons l'affirmer parce que nous sommes nous-mêmes une nation souveraine. Si leCanada s'apprête à mettre en œuvre la Déclaration pour régir son comportement et ses paroles lorsqu'il choisit de traiter avec les Premières Nations, je dirais que nous devons apporter des modifications à ces choses avant de croire

qui que ce soit sur parole. J'ai besoin de le voir dans la loi.

Enfin, dans le préambule d'une question posée par la sénatrice McCallum en tant que non-membre du Comité, elle a déclaré :

> Je tiens d'abord à dire que j'ai contesté de nombreuses lois présentées au Sénat, et jesais que les gens me considèrent comme une personne difficile, mais cela fait partie de la fonction de sénateur. Je suis une femme des Premières Nations qui a vécu sous l'oppression des politiques et des pertes fédérales et provinciales, y compris les pensionnats, et le résultat a été la méfiance. Le mouvement vers l'avant des projets de loi C-91 et C-92 n'a pas eu lieu dans notre province. Par conséquent, je trouve ce projet de loi effrayant en raison de la crainte que la relation qui existe entre l'État et les peuples autochtones ne s'améliore pas, et pourtant, l'espoir reste grand. Les articles sont au cœur de la déclaration de l'ONU et sont d'une importance capitale.

Le Comité reconnaît les préjudices historiques et actuels causés par les approches racistes et paternalistes et reconnaît également que cela contribue à la méfiance etau scepticisme entendus dans les témoignages.

La déclaration de la sénatrice McCallum sur le fait d'être considérée comme une « personne difficile » pour s'être opposée à une législation fondée sur ses croyances et sa compréhension a été reprise de manière poignante par le chef Montour qui a déclaré ce quisuit :

> Nous avons écouté un grand nombre de personnes qui ont travaillé à la rédaction duprojet de loi, et j'ai écouté un grand nombre de ces personnes parler devant ce comité. Trop souvent, nos préoccupations légitimes à l'égard des lacunes perçues dans le projet de loi – nous en avons cité deux très importantes aujourd'hui – nous avons eu l'impression qu'on nous a un peu endormis pour avoir soulevé ces préoccupations, que nous ne comprenions tout simplement pas, que nous ne comprenions encore pas.
>
> Écoutez, vous voyez ce document ? C'est ma copie personnelle de la déclaration desNations Unies. Je suis passionnément pour cela, et seulement pour un projet de loi qui commence à refléter exactement cela. Je ne vois pas cela dans le C- 15 dans sa forme actuelle.

Ce Comité respecte le droit de toute personne ou entité à faire part de ses griefs et de ses opinions concernant le projet de loi en cours d'examen au Parlement et reconnaît ce droit comme étant fondamental aux principes de la démocratie et de l'État de droit.

Plan d'action proposé

L'article 6 du projet de loi C-15 exige qu'un plan d'action soit élaboré « en consultation et en coopération avec les peuples autochtones et d'autres ministres fédéraux ». Le plan d'action, tel qu'il est décrit dans le projet de loi, mettra en lumière les mesures visant à « lutter contre les injustices, à combattre les préjugés et à éliminer toute forme de violence, de racisme et dediscrimination, notamment le racisme et la discrimination systémiques, auxquels se heurtent les peuples autochtones, ainsi que les aînés, les jeunes, les enfants, les femmes et les hommes autochtones, les Autochtones handicapés et les Autochtones de diverses identités de genre ou bispirituels, » tout en faisant la promotion du « respect et [de] la compréhension mutuels et de bonnes relations ». En outre, le plan d'action comprendra des mesures relatives au suivi, à la surveillance, aux voies de recours et à « d'autres mesures de reddition de comptes en lien avec la mise en œuvre de la Déclaration » ainsi que la mise en œuvre du plan. Les amendements apportés par le Comité des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes ont permis de réduire de deux à trois ans le délai de réalisation de ces travaux.

Le Comité observe que le projet de loi C-15 crée une obligation et une attente selon lesquelles un plan d'action entièrement élaboré conjointement sera effectivement présenté dans le délai de deux ans. Il convient toutefois de noter qu'aucun délai n'est prévu pour la mise en œuvre du plan ou la mise en œuvre intégrale de la Déclaration.

Ce Comité souhaite faire remarquer que l'obligation de consulter adéquatement les peuples autochtones dans le projet de loi et la planification de la mise en œuvre n'est pas seulement garantie par le libellé du projet de loi C-15, mais aussi par l'article 38 de la Déclaration qui stipule clairement : « Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, les mesures appropriées, y compris législatives, pour atteindre les buts de la présente Déclaration. »

Les responsables des relations entre la Couronne et les Autochtones ont témoigné à plusieursreprises :

> Nous nous engageons à élaborer conjointement le plan d'action du projet de loi avec des partenaires et des experts autochtones afin de garantir une mise en œuvre non seulement efficace mais aussi responsable. Nous avons déjà entamé des discussions préliminaires avec nos partenaires autochtones sur la conception de ce processus...

Les responsables ont indiqué : « nous avons déjà entamé des discussions sur la manière dont nous allons nous organiser avec une variété d'acteurs clés » et ont ensuite développé ce point en disant :

> Un certain nombre d'autres réunions ont eu lieu pour commencer à définir la manière dont nous allons travailler ensemble. Par exemple, avec les organisations

> nationales autochtones, nous avons déjà entamé un dialogue sur la façon dont nous pouvons envisager de travailler ensemble pour nous assurer que nous pouvons présenter le meilleur plan d'action possible.

Les fonctionnaires de la Justice ont également assuré les membres du Comité :

> Bien sûr, nous reconnaissons tous qu'il existe un intérêt et un désir profonds de la part de tous les peuples autochtones de participer à ce processus. Il reste à en définir les modalités, mais il s'agit d'un processus qui nécessitera, comme l'a mentionné la ministre Bennett, je crois, une participation significative et la recherche d'un consensus à l'échelle nationale. Il s'agira d'une entreprise complexe et nous serons guidés par le principe du consentement libre, préalable et éclairé, ainsi que par les concepts de consultation et de coopération.

Le Comité observe que tout plan d'action découlant du projet de loi C-15 sera fondé sur la conviction que les consultations appropriées ont été menées lors de l'élaboration et de l'adoption subséquente du projet de loi C-15. Le Comité observe en outre que plusieurs témoins ont explicitement rejeté ce projet de loi et demandé quele processus soit relancé dans le respect de la souveraineté autochtone et des traités. Cette demande a été résumée dans le mémoire de la nation crie d'Onion Lake, qui déclare cequi suit :

> Nous rejetons totalement ces processus et n'adhérerons à aucun résultat issu de ces développements unilatéraux. Nous ne pouvons pas rester sans rien faire et permettreau Canada de donner l'illusion que nous voulons ces lois - pour dire les choses simplement, les nations ne font pas de lois pour les autres nations. C'est un principe fondamental de nos traités internationaux.

Russ Diabo a clairement indiqué que le processus de consultation était, à son avis, erroné. Il a demandé : « Comment justifiez-vous la tenue d'une consultation sur une loi fédérale qui aura des répercussions intergénérationnelles durables lors d'une pandémie, alors que de nombreuses communautés et nations autochtones n'ont même pas la capacité de réagir ou d'analyser correctement les répercussions sur leurs droits? Il a poursuivi en déclarant que « si le projet de loi C-15 devient une loi fédérale, nous recommanderons aux communautés et nations autochtones de s'organiser pour résister à cette loi et exercer leur souveraineté dans l'autodétermination sur le terrain... »

Dans son témoignage, le grand chef Watchmaker a clairement exprimé sa conviction que « legouvernement ne peut pas légiférer ses devoirs et obligations par le biais d'un plan d'actionnational qui ne consulte pas adéquatement les Premières Nations concernées. Continuer à examiner annuellement les infractions perpétuées. »

Sur la base de ce témoignage, le Comité observe en outre qu'en entamant des conversations préliminaires avec les organisations autochtones nationales, le gouvernement du Canada continue d'ignorer les préoccupations légitimes et

constantes selon lesquelles le processus consultatif ne tient pas compte des préoccupations des peuples autochtones, en particulier des titulaires de traités dont l'attente d'une relation bilatérale avec le Canada est ancrée dans des traités historiques confirmés par les processus de consultation établis en 1995.

En ce qui concerne les mesures de responsabilisation et d'application envisagées dans le projet de loi C-15, le Comité note que l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) a déposé une résolutionadoptée à l'unanimité par les membres de son conseil d'administration le 31 mars 2021 en faveur de l'avancement d'un amendement proposé qui établirait une commission des droitsdes autochtones.

Bien que le ministre Lametti ait déclaré qu'il « pensait que c'était tout simplement trop complexe pour pouvoir le faire dans l'ensemble de la complexité du paysage autochtone, si vous voulez, à travers le Canada », les dirigeants inuits ont été cohérents et unanimes dans leur conviction que cet amendement devrait être examiné plus avant dans un effort pour « améliorer le projet de loi », comme l'a expliqué le président de l'ITK, Natan Obed. M. Obed a également expliqué que « [l'amendement proposé] répond également à la question fondamentale de savoir comment nous allons appliquer cette loi une fois qu'elle sera adoptée ». Il estime que « la création d'une commission autochtone des droits de l'homme conforme aux Principes de Paris des Nations Unies est le moyen le plus efficace d'offrir un recours et une réparation aux peuples autochtones dont les droits ont été violés ».

Le président de Nunavut Tunngavik Inc., Aluki Kotierk, a témoigné que :

> Il s'agirait d'un important mécanisme indépendant d'évaluation et de suivi. De la même manière que la Commission canadienne des droits de la personne est un mécanisme d'application essentiel qui contribue à garantir que les droits affirmés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont applicables, l'établissement d'une commission des droits de la personne autochtone permettrait également de garantir que les droits de la personne autochtones affirmés dans le projet de loi C-15sont également applicables.

Enfin, dans sa présentation écrite au Comité, l'Inuvialuit Regional Corporation (IRC) a demandé « un mécanisme d'application robuste pour s'assurer que le Canada prend des mesures significatives pour le mettre en œuvre en collaboration avec les peuples autochtones ». Le mémoire indique spécifiquement : « En tant que membre du conseil d'administration de l'ITK, l'IRC réitère devant ce Comité les demandes faites par l'ITK. En plus de cette position, les Inuvialuit exhortent le Sénat à recommander que ce projet de loi contienne un langage qui établit et donne un mandat à une Commission d'examen de la mise en œuvre des traités modernes, logée dans le Bureau du vérificateur général du Canada. »

Le Comité observe que les recommandations formulées par les dirigeants inuits font état d'un désir de mesures concrètes d'application et de responsabilisation. Ces souhaits sont légitimes et devraient être dûment pris en considération.

Incidence potentielle sur les compétences provinciales/territoriales

En réponse à des questions concernant les impacts potentiels sur les compétences provinciales ou territoriales, les représentants de Justice Canada ont déclaré :

> Nous avons effectivement eu des discussions considérables avec les provinces et lesterritoires au cours des derniers mois et nous reconnaissons qu'ils ont tous indiquéleur engagement envers la déclaration et ses principes.
>
> ...La fédération canadienne permet et, en fait, favorise la diversité des approches à travers le pays. Cela a été reconnu dans le préambule de cette loi, qui reconnaît le rôleque les provinces et les territoires joueront, chacun dans sa propre juridiction, avec la capacité de prendre des mesures pour mettre en œuvre la déclaration.

La ministre Arlene Dunn, ministre des Affaires autochtones du gouvernement du Nouveau-Brunswick, a réaffirmé l'engagement de son gouvernement envers la réconciliation en déclarant :

> Le Canada est sur la voie de la réconciliation avec ses Premières Nations, ses Inuits etses Métis. Notre voyage a été longtemps retardé, mais nous avons commencé. Pendant 400 ans, les Premières Nations du Canada ont été victimes d'injustices et de brutalité. Je reconnais volontiers la douleur que cela a causé, mais nous ne pourronspas réparer tous les torts du jour au lendemain.

Selon le *Rapport sur ce que nous avons appris* de Justice Canada, cinq réunions ont eu lieu avec des homologues fédéraux et provinciaux/territoriaux pour discuter du C-15.

Toutefois, comme la ministre Dunn l'a souligné : « le projet de loi C-15 stipule que la déclaration est confirmée comme source d'interprétation du droit canadien – non pas le droit fédéral, tel que créé par le Parlement du Canada, mais le droit canadien. Il s'agit d'un changement spécifique que le Nouveau-Brunswick souhaite voir avant que le C-15 ne reçoive la sanction royale. » La ministre a également souligné les efforts en cours pour s'engager dans une approche provinciale de la réconciliation.

Alors que le ministre Lametti a répondu à cette préoccupation en la qualifiant de « jeu politique » lors de sa comparution du 31 mai, des préoccupations similaires ont été soulevéesdans une soumission de la province de l'Alberta :

> L'Alberta a fait valoir, avant même la présentation du projet de loi C-15, que des modifications sont nécessaires pour clarifier [que] la législation ne s'applique qu'aux lois promulguées par le gouvernement fédéral et non aux lois provinciales, comme le suggère l'utilisation des expressions « droit canadien » à l'article 4 et « loisdu Canada » à l'article 5 [...].

Le ministre Lametti a tenté de préciser que la compétence provinciale serait respectée en déclarant,

> Nous avons agi selon les principes généraux de la façon dont le Canada met en œuvreles traités signés en droit international. La mise en œuvre de ce traité par le biais du plan d'action et de tout changement apporté s'appliquera aux lois du Canada, aux loisfédérales, puis les provinces devront mettre en œuvre dans les domaines relevant deleur compétence, comme l'a déjà fait la Colombie-Britannique.
>
> Cette loi de mise en œuvre s'orientera vers la mise en œuvre de la loi en ce qui concerne les lois fédérales, et nous encouragerons ensuite les provinces et les territoires à faire de même dans les domaines de leur compétence.

Malgré la déclaration du ministre Lametti, dans une lettre conjointe du 31 mai 2021 qui lui est adressée les ministres de la Justice ont fait écho aux préoccupations exprimées dans une lettre similaire que les premiers ministres de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick ont envoyée au Premier ministre Trudeau. Cette lettre stipule ce qui suit :

> L'automne dernier, nous avons tous exprimé nos préoccupations communes concernant la stratégie d'engagement expéditive et superficielle du Canada pour le projet de loi proposé concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : Projet de loi C-15 : Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (projet de loi C-15). Nos gouvernements respectifs ont travaillé en collaboration pour partager des préoccupations très réelles et pratiques sur le contenu du projet de loi. Beaucoup d'entre nous ont souligné des domaines spécifiques d'ambiguïté et de confusion dans le projet de loi et vous avez reçu des suggestions raisonnables et mesurées de notre part à tous pour améliorer sa clarté et répondre aux préoccupations.
>
> La réponse du gouvernement fédéral a été décourageante et nous avons été profondément déçus lorsque le projet de loi C-15 a été déposé au début de décembre. Nos attentes raisonnables de vraies réponses à nos questions et de vraies solutions pour répondre à nos préoccupations n'ont pas été satisfaites.

La conviction que le projet de loi C-15 transcende, dans son application, le partage des compétences défini par la Constitution est également partagée par certains témoins autochtones. Le mémoire de Champagne et Aishihik indique : « nous sommes d'avis que le projet de loi C-15 s'applique au gouvernement du Yukon » et le chef Steve Smith l'a réitéré en demandant que le projet de loi C-15 soit modifié de manière à ce qu'il soit explicite que « les provinces et les territoires ne peuvent pas – et je répète, ne peuvent pas – se retirer. »

Shennin Metatawabin, PDG de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, a expliqué succinctement le débat en cours en disant :

> Je pense que l'un des problèmes majeurs de cette situation est que le gouvernement fédéral a une responsabilité envers les communautés, par le biais de la *Loi sur les Indiens*, avec les relations et les traités, que les communautés autochtones attendent dugouvernement fédéral qu'il s'assure que tout se passe comme prévu. Mais le gouvernement fédéral a transféré toutes les terres aux provinces. Le gouvernement fédéral et les provinces doivent régler ce problème pour que la prospérité future puisse se déployer.

Le Comité observe qu'il y a toujours des inquiétudes et de la confusion quant aux impacts potentiels de cette législation sur les domaines de compétence provinciale etterritoriale tels que décrits dans la *Constitution.*

Une confusion persistante

Outre la confusion persistante concernant les impacts potentiels sur les compétences provinciales et territoriales, la définition du CPLC fait l'objet d'un débat permanent.

Comme l'a déclaré le ministre Lametti :

> Tout au long du processus parlementaire, on a beaucoup insisté sur le consentement libre, préalable et éclairé. Comme je l'ai toujours expliqué et le répéterai, le consentement libre, préalable et éclairé est un processus de participation significativequi implique les peuples autochtones dès le départ afin d'informer et même d'influencer les processus décisionnels du gouvernement. Bien que ce processus ne supprime ni ne remplace l'autorité gouvernementale en matière de prise de décisions, il informe sur la manière dont cette autorité devrait être exercée.

Adam Bond, conseiller juridique de l'Association des femmes autochtones du Canada, a expliqué que la question de savoir qui est le « décideur final » est « beaucoup plus compliquéeque cela ». M. Bond a expliqué :

> L'exigence ultime est que le gouvernement doit obtenir un consentement libre, préalable et éclairé avant de prendre toute décision qui aura des effets négatifs sur les peuples autochtones. Cependant, la réalité du système juridique canadien et du fédéralisme coopératif est que si le gouvernement décide de prendre une décision quiva à l'encontre de ce droit, il sera obligé de la justifier dans le cadre d'une procédure judiciaire, si elle est engagée. La question est de savoir quel est l'impact du projet de loi C-15 sur le test juridique de justification dans ces cas.

Le Dr Mauro Barelli, maître de conférences à l'Université de Londres, a ajouté : « le CPLC représente une norme juridique essentielle que les États doivent adopter pour se conformerà leurs obligations internationales envers les peuples autochtones ».

Alors que de nombreux représentants de l'industrie, comme M. Swampy et M. Buffalo, ont parlé de l'importance de clarifier le concept du consentement, Mme Joseph a fourni des exemples concrets de son impact potentiel sur le développement des ressources et le climat d'investissement au Canada.

> Au cours des deux dernières décennies, de grands progrès ont été accomplis pour développer des approches bien comprises, fondées sur des principes et flexibles en matière d'engagement de projets, qui permettent des solutions mutuellement bénéfiques pour les détenteurs de droits autochtones et les promoteurs industriels. Cependant, les expériences de nos entreprises travaillant dans le contexte juridique actuel suggèrent qu'il y a une confusion et un éventail d'attentes sur ce que signifie la Déclaration dans la pratique, y compris pour les lois existantes comme la loi sur l'évaluation des incidences sur l'environnement. Les représentants du gouvernement, les titulaires de droits autochtones et les entreprises se débrouillent avec des directives peu claires. Par exemple, les instructions de consultation des fonctionnaires fédéraux, qui incluent désormais des exigences liées à la Déclaration, notamment les concepts de consentement et de consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause, semblent être complètement déconnectées des principes établis par les tribunaux. Pour un projet donné, le nombre de communautés autochtones que les entreprises membres de l'ACPP ont reçu l'ordre de consulter est passé de 5 ou 6 avec lesquelles elles avaient des relations de longue date à plus de 35. Beaucoup des nouvelles communautés identifiées n'ont aucun droit connu sur la zone du projet. Leur participation à la consultation sans connaissance des concepts de force de la revendication ou d'impact sur les droits laisse tout le monde dans l'incertitude quant au processus. Cela signifie également qu'il y a moins de ressources disponibles pour chaque communauté, ce qui peut conduire à des conflits entre les communautés détentrices de droits car les opportunités sont dispersées.

Cette préoccupation a été reprise dans une soumission écrite de l'Association minière du Canada :

> L'AMC craint toutefois que des interprétations erronées de l'intention de la loi et des articles clés de la Déclaration (y compris le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause), combinées à un processus de planification d'action non défini, ne détournent l'attention des défis prioritaires et ne sapent les progrès récents. Alors que les attentes liées à ce projet de loi continuent de diverger, il en va de même pour le risque que le projet de loi C-15 n'offre pas une plus grande prévisibilité et certitude au fil du temps. Au contraire, il intensifiera les incertitudes existantes dans les processus de consultation réglementaire et entraînera des conséquences imprévues qui, à leur tour, mettront en péril la transparence, la cohérence et la rapidité des processus décisionnels et auront une incidence sur la viabilité des projets de ressources naturelles et les avantages qui en découlent pour

les personnes, les communautés et les entreprises autochtones.

Le concept du CPLC ne s'applique pas seulement au développement des ressources mais aussi aux changements de politiques législatives et administratives.

Dans le livre rouge de l'Institut Yellowhead publié en octobre 2019, une définition de haut niveau du consentement est donnée comme suit :

> CONSENTEMENT - décision collective prise par les détenteurs de droits et obtenuepar le biais des processus décisionnels coutumiers des communautés.
>
> PRÉALABLE - le consentement est demandé suffisamment tôt avant toute autorisation ou tout début d'activité.
>
> LIBREMENT DONNÉ - consentement donné volontairement et sans coercition, intimidation ou manipulation. Un processus autogéré par la communauté auprès de laquelle le consentement est recherché, sans contrainte, sans attentes ni délais imposés de l'extérieur.
>
> EN CONNAISSANCE DE CAUSE - la nature de l'engagement et le type d'informations qui doivent être fournies avant de demander le consentement et également dans le cadre du processus de consentement continu.

Selon le grand chef Watchmaker, dans ses réponses complémentaires écrites,

> Il est clair pour la Confederacy of Treaty Six First Nations que le Canada a échoué sur tous les fronts en ce qui concerne la définition des dispositions de la Déclaration relatives au consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause. Le gouvernement du Canada n'a satisfait à aucun des critères du consentement. Pas même une norme minimale. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a écrit de nombreuses lettres au Canada, au moins depuis 2005, pour lui demander de mettre en œuvre le droit au CPLC. Plus récemment, le Canada a écrit en avril 2021 pour respecter les droits issus de traités des Mi'kmaq et leur droit au CPLC. Par conséquent, je dis que vous ne pouvez pas considérer ce projet de loi comme la Déclaration. Le projet de loi ne répond pas aux normes minimales que la Déclaration a tenté d'atteindre, ni à la définition fournie par le Yellowhead Institute. Au lieu de cela, le Canada l'a dilué, a imposé des délais artificiels, n'a pas discuté avec les détenteurs de droits, a fabriqué un consentement avec des personnes morales, et nous a fourni peu d'informations. La plupart des informations dont nous disposons à ce jour proviennent de l'inscription sur la liste du Comité sénatorial sur ce projet de loi. Il s'agit clairement d'une violation de notre relation de traité.

Ce Comité observe l'appel permanent à la clarté dans la définition du principe du consentement préalable, librement donné et en connaissance de cause. Il observe également que le débat se poursuit pour savoir si le CPLC est un processus ou une condition préalable à l'approbation.

La question de savoir si la jurisprudence canadienne est une autre question soulevée lors del'examen du C-15. Le ministre Lametti a déclaré : « dans le projet de loi, on reconnaît quel'article 35, que les lois fédérales et provinciales canadiennes continuent d'exister et qu'elles continueront d'être le dernier mot dans un certain nombre de contextes différents », et les fonctionnaires du ministère de la Justice ont répété : « nous continuerons d'être guidés par la jurisprudence relative à l'article 35 ».

Cette affirmation a été réfutée par le témoignage de Mme Turpel-Lafond, qui a déclaré : « L'idée que le projet de loi C-15 prenne d'une manière ou d'une autre la déclaration des Nations Unies et la soumette à une mauvaise décision prise il y a 30 ans ou quelque chose du genre est une erreur dans le fonctionnement du droit ». Elle a poursuivi en disant : « L'idée que ce projet de loi soumet d'une manière ou d'une autre un instrument international à une décision quelconque est une erreur. L'article 35 est là – il bouge et il est flexible. Nous l'avons vu dans la récente décision *Desautel*. »

Le chef Abram a estimé que l'interprétation du ministre Lametti était en violation directe des principes qui sous-tendent le principe juridique autochtone Two Row Wampum et a déclaré que « supposer que la jurisprudence canadienne a la priorité sur les relations de nation à nation relève encore une fois des doctrines de supériorité, et nous rejetons donccette notion ».

Le Comité note que des témoignages contradictoires ont été reçus en réponse à la question de savoir si la jurisprudence canadienne continuerait à prévaloir.

La rapidité avec laquelle ce projet de loi a traversé le processus législatif, conjuguée à des consultations limitées et à un délai d'étude comprimé, a conduit à ce que le Parlement néglige une question.

Dans son mémoire, Bradley Armstrong, professeur adjoint à la faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique, a soulevé des préoccupations potentielles concernant l'application du projet de loi C-15 dans le contexte de la décision rendue le 23 avril 2021 dans l'affaire *R. c. Desautel*. M. Armstrong explique :

> la Cour suprême du Canada a adopté une « approche téléologique » de la définition de « peuples autochtones du Canada » à l'article 35 de la Constitution et a déterminéqu'elle s'étendait également aux peuples autochtones des États-Unis qui sont en mesure de prouver des revendications de droits ancestraux historiques sur des terres au Canada dont ils peuvent établir qu'elles faisaient partie de leurs territoirestraditionnels. La Cour a décidé (à tort, à mon avis) que les termes de la Constitution canadienne « peuples autochtones du Canada » peuvent inclure les peuples autochtones américains.
>
> Cette conclusion a des implications importantes pour le projet de loi C-15 et l'adoption de la Déclaration au Canada. La question est de savoir si l'intention du Parlement est d'accorder ces droits non seulement aux peuples autochtones

> canadiens, mais aussi aux peuples autochtones qui résident aux États-Unis et qui peuvent faire des revendications sur des territoires traditionnels qui, historiquement, s'étendaient au-delà de la frontière canadienne...
>
> L'article 26 ne reconnaît pas le critère d'occupation exclusive prévu par le droit canadien comme une condition de la preuve du titre et de la propriété autochtones. Mais l'article exige du gouvernement qu'il accorde une reconnaissance juridique auxterres, territoires et ressources que les groupes autochtones possèdent « en raison de leur propriété traditionnelle ou de toute autre occupation ou utilisation traditionnelle ». Il s'agit d'une définition beaucoup plus large du droit de propriété. Une question majeure : cette exigence s'applique-t-elle malgré les traités numérotés? Et malgré la propriété provinciale des terres publiques en vertu de ces traités?

Ces questions importantes n'ont pas été soulevées auprès du ministre compétent et toute demande de réponse substantielle avant l'adoption de ce projet de loi sera probablement qualifiée de manœuvre dilatoire.

À ce titre, le Comité observe que l'importante question de l'interaction entre la décision *Desautel* et le projet de loi C-15 demeure sans réponse, bien qu'elle soit importante pour l'interprétation des dispositions de cette loi.

Date limite fabriquée de toutes pièces

Les témoins et les mémoires à l'appui du projet de loi C-15 ont demandé à plusieurs reprises que le projet de loi soit « adopté rapidement » et que le Sénat l'adopte « sans délai ». Le chef national Bellegarde a exprimé son sentiment d'urgence en déclarant : « Je respecte le fait que tous les sénateurs prennent très au sérieux leur responsabilité d'examiner ce projet de loi. Cependant, vous ne pouvez pas perdre de vue la fenêtre parlementaire qui se referme. Nousne devons pas perdre une autre occasion d'adopter une loi aussi cruciale. » Malgré le fait qu'il n'y ait pas d'élections prévues avant deux ans et compte tenu des préoccupations majeures soulevées à l'égard du processus de consultation et de la substance du projet de loi, **le comité**

est déçu qu'on n'ait pas pu accorder plus d'attention à la résolution des questions qui lui ont été soumises.

Pressions pour l'abandon du privilège du Sénat en tant que chambre de réflexion

---

Dans sa présentation à ce Comité, le chef national de l'APN, M. Bellegarde, a déclaré : « À

ce stade, l'APN ne cherche pas à obtenir de ce comité d'autres amendements au projet de loi. Laraison en est simple : Le temps joue contre nous. »

C'est ce qu'a déclaré le ministre Lametti :

> Bien que je ne sois jamais complètement opposé aux amendements, il y a une dimension temporelle cette fois-ci. De plus, comme il s'agit d'un projet de loi qui a uneincidence sur les peuples autochtones du Canada, il faut tenir compte de leur point devue en ce qui concerne les amendements.
>
> ...Il se fait tard, et nous pensons qu'il s'agit d'un texte de loi important. Nous aimerions passer à la prochaine étape positive, qui consiste à élaborer le plan d'action en collaboration et en coopération avec les peuples autochtones du Canada.
>
> Je pense donc qu'il est d'une importance capitale que nous adoptions ce texte de loi le plus rapidement possible. Donc, bien que je ne sois jamais fermé aux amendementsen principe, je vous implore vraiment de peser les considérations que je viens de vousdonner, tant en ce qui concerne le temps que l'élaboration conjointe d'amendementspar les Autochtones.

Ce témoignage est contrasté par le témoignage du chef Monias concernant ses propositions d'amendements : « J'essaie de dire que c'est la bonne chose à faire. Si vous voulez faire les choses correctement, autant aller jusqu'au bout. Ne faites pas les choses à moitié. »

De même, le grand chef Watchmaker a déclaré :

> Je crois que le Sénat doit également se pencher sur sa propre histoire concernant la difficulté d'amender un projet de loi après son adoption. Les sénateurs savent bien àquel point il est difficile d'amender une loi après coup, si l'on prend l'exemple du projet de loi S-3. Il a fallu trois prolongations pour que cela se produise.

Dans ses réponses complémentaires écrites, il a poursuivi en déclarant :

> Je pense que le gouvernement qui dicte et dit au Sénat qu'il ne peut pas faire son travail est inadmissible. Nous considérons le Sénat comme la chambre du second examen objectif. Il est important de repenser toute la structure que le Canada a tenté d'imposer à tous les niveaux du processus parlementaire.
>
> Si vous acceptez qu'aucun amendement ne soit pris en compte, vous renoncez à l'unedes valeurs fondamentales de la fonction de sénateur. Vous êtes assis pour examinerde manière réfléchie et mesurée ce qui a été proposé par la Chambre des communes. C'est un renoncement à vos devoirs que d'accepter qu'aucun amendement ne puisse être apporté à un projet de loi. Nous attendons que les lois concernant le processus parlementaire soient respectées.

Dans notre présentation orale, nous avons fait référence au problème des modifications apportées après coup. Nous attirons l'attention sur l'affaire du S-3, qui a nécessité trois décisions de justice pour des prolongations avant que des modifications ne soient apportées. C'est une leçon qui montre à quel point il est difficile d'apporter des amendements après coup. En disant que ce projet de loi peut être modifié plus tard, le gouvernement admet qu'il comporte des défauts. L'approche prudente serait de déposer ce projet de loi et de s'engager dans un véritable processus qui fasse honneur à la Couronne.

Le Comité note que, bien que de grands efforts aient été déployés pour entendre un certain nombre de témoins et s'engager dans un débat équilibré et réfléchi, la pression du temps a entraîné une étude préalable comprimée et intensive du projet de loi qui n'a donné lieu à aucun amendement en raison de la perception que de tels amendements entraîneraient le retard ultime du C-15.

Le Comité observe que les sénateurs ont le devoir constitutionnel et le privilège d'amender les projets de loi comme ils l'entendent et en réponse aux préoccupations sérieuses et légitimes soulevées par les témoignages et les soumissions ; il s'agit d'unefonction intégrale de la Chambre de la deuxième réflexion.