



CANADIAN ENVIRONMENTAL LAW ASSOCIATION
L'ASSOCIATION CANADIENNE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

**NOTE D'INFORMATION CONCERNANT LE PROJET DE LOI S-11
LOI SUR LA SALUBRITÉ DE L'EAU POTABLE DES PREMIÈRES NATIONS
5 octobre 2010**

Le projet de loi S-11, une « Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations », est accueilli favorablement alors qu'il vise à améliorer la santé et la sécurité des Premières Nations par des règlements fédéraux qui régissent le traitement de l'eau potable et des eaux usées dans les communautés des Premières Nations.

Les parlementaires devraient toutefois être conscients que ce projet de loi peut potentiellement porter atteinte aux droits des peuples autochtones et aux droits conférés par traités, sans pour autant améliorer l'accès à l'eau potable. Il est urgent d'améliorer l'accès à l'eau potable dans plusieurs communautés des Premières Nations. En 2009, les systèmes d'approvisionnement en eau de 48 communautés ont été classés à haut risque. En date du 31 août 2010, des avis concernant la qualité de l'eau potable ont été émis dans 117 communautés des Premières Nations, un chiffre qui est resté relativement constant au fil des années malgré les efforts du Canada pour mieux gérer l'accès à l'eau potable dans ces régions.

Nous recommandons de ne pas appuyer le projet de loi S-11 dans sa forme actuelle. Celui-ci doit être amendé afin de tenir compte des préoccupations soulevées par les groupes des Premières Nations (voir les résolutions ci-jointes) et d'être cohérentes avec les recommandations du gouvernement qui se retrouvent dans le rapport annuel de 2005 du commissaire à l'environnement et au développement durable et dans le rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières Nations paru en 2006.

Ce document ébauche trois considérations essentielles qu'il est nécessaire d'intégrer dans le projet de loi préalablement à sa troisième lecture au Sénat :

- 1) Les droits des peuples autochtones et les droits conférés par traités qui sont assurés par la Constitution doivent être protégés;
- 2) La gestion des ressources hydriques des Premières Nations selon une perspective à long terme devrait être incorporée;
- 3) Les structures de gouvernance des Premières Nations doivent être respectées.

1. Droits des peuples autochtones et droits conférés par traités

Dans sa forme actuelle, le projet de loi S-11 ne respecte pas les droits constitutionnels que sont ceux des peuples autochtones et ceux conférés par traités.

- Allant directement à l'encontre de la section 35 de la Constitution, la section 4(1)(r) confère au Canada le pouvoir de déterminer dans quelle mesure la Couronne peut abroger les droits conférés par traités ou y déroger. Il est inacceptable d'énoncer simplement que des droits seront affectés sans toutefois indiquer lesquels, de quelle manière ceux-ci seraient affectés et quelles seraient les mesures d'arbitrage possibles. Le gouvernement du Canada n'a pas consulté les communautés des Premières Nations ni les organisations concernées afin de déterminer l'ampleur de ces impacts et de répondre préalablement aux préoccupations.
- La Couronne n'a pas rempli sa tâche consistant à consulter et à prendre en considération les préoccupations des Premières Nations entourant cette Loi. En outre, elle n'a pas procédé à l'analyse des trois recommandations faites par le groupe d'experts sur l'eau.

Décréter une loi qui semble négliger, voire tolérer les conséquences négatives sur les droits des Premières Nations sans préalablement tenir compte des préoccupations formulées par celles-ci constitue une violation directe des obligations et responsabilités fiduciaires du gouvernement ainsi que des déclarations de la Cour suprême du Canada en ce qui a trait aux protections accordées aux droits des Premières Nations en vertu de la section 35(1) de la Constitution canadienne.

2. Perspective pour améliorer l'accès des Premières Nations à la gestion des ressources hydriques

Le projet de loi S-11 trace les premières lignes d'un cadre législatif pour la gestion de l'eau potable et des eaux usées dans les réserves des Premières Nations, sans toutefois mener de consultation valable sur les choix législatifs ou sans qu'il n'y ait de plan de mise en œuvre adéquat. La Loi n'est pas suffisamment détaillée, manque de ressources affectées et n'a pas la substance nécessaire pour améliorer la gestion des ressources hydriques sur les terres des Premières Nations.

- La section 4(1)(b) prévoit que les règlements peuvent notamment « conférer à toute personne ou à tout organisme tout pouvoir, notamment législatif, administratif ou judiciaire » afin de mettre la Loi et les règlements s'y rattachant à exécution. Le caractère générique de cette clause ne va pas sans soulever de sérieuses préoccupations puisque l'expertise et la qualification professionnelle de « toute personne » restent indéfinies. Il s'agit là d'une importante perte potentielle de la capacité des Premières Nations à contrôler et gérer leurs terres et leurs infrastructures sans savoir qui pourrait s'accaparer ces pouvoirs (i.e. les compagnies privées).
- Plusieurs règlements ont une portée outrancière, conférant un pouvoir sans précédent à la Couronne quant au contrôle qu'elle exerce sur les ressources hydriques des Premières Nations. La section 3 donne explicitement au Canada le pouvoir d'établir des règlements en matière « d'alimentation en eau potable », une phrase trop vague pour bien saisir les intentions sous-jacentes (i.e. cela comprend-t-il une nouvelle autorité sur l'utilisation du territoire dans les réserves?).
- Le projet de loi S-11 déploie une approche qui est contraire aux recommandations que le commissaire à l'environnement et au développement durable et que le groupe d'experts ont fait dans leurs rapports respectifs. Ces rapports mettent tous deux l'emphase sur la nécessité de renforcer les capacités des Premières Nations (i.e. en prodiguant la formation, l'éducation et les ressources nécessaires aux dirigeants des Premières Nations) afin d'assurer qu'elles puissent avoir accès aux ressources financières et aux cadres de gouvernance nécessaires à une mise en application efficace.

3) Autonomie gouvernementale

Le projet de loi S-11 retire le droit des Premières Nations à jouer un rôle central et significatif en matière de gouvernance de l'eau sur les territoires des réserves :

- Le préambule allègue que les Premières Nations n'ont pas l'autorité nécessaire pour régir l'eau dans les réserves, ce qui va à l'encontre des systèmes de gouvernance des Premières Nations.
- La section 6 indique que le projet de loi S-11 et les règlements qui en découlent « l'emportent, en cas d'incompatibilité, sur tout accord sur des revendications territoriales ou tout accord sur l'autonomie gouvernementale ». Ainsi, le gouvernement canadien pourrait être permis d'abroger les termes des traités modernes et d'y déroger, de même que de réduire de manière notoire les pouvoirs qu'exercent actuellement les régies et commissions des eaux des Premières Nations selon les termes de tels accords. Cela pourrait également amenuiser les pouvoirs que les Premières Nations ont acquis depuis 1951 grâce à la *Loi sur les Indiens* de même que toute forme d'autorité qu'elles ont sur l'eau en vertu des droits inhérents à l'autonomie gouvernementale.

Pièces jointes

- Résolution 43/2010 de l'Assemblée des Premières Nations
- Résolution 2010-36 de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique
- Résolution AUG-08.02 de l'Assemblée des chefs du Manitoba
- Résolution 09/19 des Chefs de l'Ontario

CELA publication 753