Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
Canadian Radio-television and Telecommunications Commission
Canada

Conception de lignes directrices pour l’élaboration conjointe et la mobilisation des peuples autochtones

Le 10 août 2026

RAPPORT PRODUIT PAR : Brenda Gunn*[1+2]

Brenda Gunn Consulting

ISBN 978-1-100-00823-3
N° de cat. BC92-144/2026F-PDF

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)
Gatineau (Québec)
K1A 0N2
Tél. : 819-997-0313
Ligne sans frais : 1-877-249-2782 (au Canada seulement)
https://applications.crtc.gc.ca/contact/fra/librairie

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, 2026.

Also available in English

---

[1] *Brenda Gunn est une Métisse de Red River, membre de la Fédération des Métis du Manitoba. Elle est titulaire d'un baccalauréat ès arts de l'Université du Manitoba et d'un doctorat en droit de l'Université de Toronto. Elle a également obtenu une maîtrise en droit (LL.M.) en droit et politiques des peuples autochtones de l'Université de l'Arizona.

[2] +L'Équipe des relations autochtones a participé à l'ensemble de ce projet et à la rédaction du présent rapport pour favoriser l'intégration des leçons tirées de la mobilisation des peuples autochtones aux travaux du CRTC. Toutefois, le contenu du rapport, y compris les recommandations qui y figurent, n'engage que moi.

I. INTRODUCTION

Au cours des dernières années, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a collaboré avec des peuples et des organisations autochtones dans plusieurs dossiers. Trois des exemples les plus significatifs sont les suivants :

- Les télécommunications dans le Grand Nord : améliorer l'accès à des services de télécommunications (Internet et téléphonie) abordables et de haute qualité au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon, dans 17 communautés du nord de la Colombie-Britannique et à Fort Fitzgerald, en Alberta.
- Politique de radiodiffusion autochtone : réviser et mettre à jour la politique de radiodiffusion autochtone afin que la radiodiffusion en ligne et la radiodiffusion traditionnelle (radio et télévision) au Canada puissent soutenir le mieux possible la création, la diffusion et la découvrabilité du contenu autochtone dans l'ensemble du système de radiodiffusion. Cet examen est mené en étroite collaboration avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis.
- Examen du Fonds pour la large bande : examiner le Fonds pour la large bande pour améliorer la rapidité et l'efficacité du processus de financement, de contribuer à faire progresser la réconciliation avec les peuples autochtones et d'accroître l'accès de la population canadienne à Internet haute vitesse et aux services de téléphonie cellulaire. Le Fonds pour la large bande a été créé pour améliorer les services Internet et de téléphonie cellulaire dans les régions rurales, éloignées et autochtones partout au Canada.

Malgré des séances de mobilisation intensives, le CRTC ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'une approche harmonisée pour élaborer conjointement des politiques, des règlements ou des conditions de service avec les peuples autochtones. Toutes les questions énumérées ci-dessus ont mobilisé les peuples autochtones de différentes façons. Par exemple, en 2019, lorsque le CRTC a revu sa politique de radiodiffusion autochtone, il a commencé à examiner comment il pourrait élaborer des politiques en collaboration avec les peuples autochtones. Plus précisément, une entreprise autochtone, INDsight Consulting, a rédigé un document intitulé « Élaboration conjointe et mobilisation des peuples autochtones : Pratiques exemplaires ». D'autres séances de mobilisation en début

de processus organisées par le CRTC et animées par l'Indigenous Leadership Development Institute (ILDI) ont mené à la publication d'un rapport intitulé « Ce que vous avez dit », qui a permis de mieux comprendre comment les peuples autochtones souhaitent participer à l'élaboration des politiques de radiodiffusion.

En avril 2025, le CRTC a retenu les services de Brenda Gunn à titre de consultante (consultante) pour aider le CRTC à cerner des moyens d'harmoniser ses efforts visant à mobiliser les peuples autochtones, les gouvernements, les organisations, les entreprises et les particuliers, pour, dans la mesure du possible, élaborer conjointement des conditions de service, des règlements ou des politiques réglementaires en vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications*. Brenda Gunn est professeure titulaire à la faculté de droit de l'Université du Manitoba et membre experte de l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones. Elle a été reconnue à titre d'experte de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Déclaration). Elle compte plus de 20 ans d'expérience dans la recherche sur l'harmonisation du droit international et du droit national en matière de droits des peuples autochtones. Elle a été reconnue comme experte en cette matière par la Cour fédérale du Canada. Elle a également été reconnue à titre d'experte en droit international et en approches fondées sur les droits de la personne dans le cadre de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. De plus, elle a été invitée à comparaître devant des comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat sur des questions liées à la Déclaration et à sa mise en œuvre au Canada.

Le présent rapport vise à proposer des mesures concrètes que le CRTC pourrait prendre pour améliorer la mobilisation des peuples autochtones. Ces mesures visent à mettre en place une approche qui soit à la fois (i) conforme à son mandat législatif et aux Règles de pratique et de procédure du CRTC et (ii) satisfaisante pour les peuples autochtones. À cette fin, le rapport met l'accent sur des recommandations visant à améliorer les politiques, les procédures et les pratiques du CRTC pour mieux mobiliser les peuples autochtones. Les défis soulevés visent à cerner les enjeux institutionnels qui découlent du cadre réglementaire actuel du CRTC; ils ne constituent pas une critique d'une personne, d'une équipe ou d'un secteur du CRTC.

La réalisation des objectifs du présent rapport exige de tenir compte de plusieurs publics cibles : le personnel et les conseillers et conseillères du CRTC, les peuples autochtones, les gouvernements, les organisations et les entreprises que la consultante a rencontrés dans le cadre de ce projet, ainsi que les autres intervenants des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications qui participent au processus. Chacun de ces publics aborde les questions examinées dans le présent rapport en fonction de son propre point de vue, de ses connaissances et de son expérience. Comme il sera expliqué plus en détail ci-dessous, les recommandations découlent de rencontres avec divers gouvernements, peuples et organismes autochtones, ainsi d'échanges avec le personnel du CRTC, de l'examen des politiques du CRTC et de l'expertise de la consultante en matière de droits des peuples autochtones en droit canadien et international. Le rapport reflète donc une diversité de points de vue. Il vise à synthétiser, à leur rendre juste et à les représenter fidèlement.
Le présent rapport utilise le terme « peuples autochtones » comme terme générique tout au long du document pour désigner les Premières Nations, les Inuit et les Métis.
L'expression « peuples autochtones rencontrés » est utilisée plus précisément pour désigner les peuples autochtones qui ont participé au processus d'élaboration du rapport, notamment les gouvernements autochtones, les organisations autochtones, les titulaires de droits autochtones, les titulaires de licences de radiodiffusion autochtones, les entreprises autochtones et les organisations à vocation politique ou de défense des intérêts. L'expression « les peuples autochtones rencontrés » est utilisée par souci de simplicité et pour faciliter la lecture. L'utilisation de cette expression dans le rapport et les recommandations ne vise pas à minimiser la nécessité d'élaborer à l'avenir des politiques concernant la collaboration avec les peuples autochtones pour comprendre, prendre en compte et tenir compte des distinctions entre les Premières Nations, les Inuit et les Métis. De plus, l'élaboration des politiques futures concernant la collaboration avec les peuples autochtones doit également reconnaître et respecter la distinction entre les gouvernements autochtones, les titulaires de droits autochtones, les organisations autochtones (à vocation politique ou de défense des intérêts) et les titulaires de licence ainsi que les entreprises autochtones des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications. Bien que chacun de ces organismes s'intéresse aux travaux du CRTC et puisse souhaiter participer à divers processus, le CRTC a des obligations précises envers

les titulaires de droits autochtones lorsque ses politiques ou ses décisions ont une incidence sur les droits des peuples autochtones. Cette distinction entre les titulaires de droits et les organisations doit être respectée lors des futurs travaux d'élaboration de politiques.

L'accent mis sur l'obligation de consulter et d'offrir des mesures d'adaptation, ainsi que sur l'approche globale qui en résulte pour déterminer le contenu de la consultation, ont mené à différentes normes allant de la mobilisation, de la consultation à l'élaboration conjointe. Une brève explication de ces termes se trouve ci-dessous, puisque ces termes sont utilisés dans tout le rapport. Il n'y a pas de définition généralement acceptée de ces différents termes. Les définitions recoupent diverses interprétations tirées de documents gouvernementaux accessibles au public et des **gouvernements et organisations autochtones**, qui correspondent aux points de vue de la consultante, et de certains des peuples autochtones rencontrés.

Mobilisation :

- « Certains partenaires autochtones ont dit considérer la mobilisation comme un vaste dialogue bidirectionnel sur une question d'intérêt pour les peuples autochtones, alors que d'autres l'ont définie comme un continuum englobant de nombreuses activités. À leurs yeux, une mobilisation significative passe notamment par l'écoute active et l'échange de connaissances et se doit d'être transparente, délibérée et fondée sur la responsabilisation et l'autodétermination. »[3]
- « À l'instar de certains partenaires autochtones, certains ministères ont dit envisager la mobilisation comme un continuum d'activités pouvant inclure la consultation, la collaboration et l'élaboration conjointe. D'autres ont indiqué, comme certains partenaires autochtones, voir la mobilisation comme un moyen d'établir des relations à long terme avec les partenaires autochtones. »[4]

Consultation :

[3] Ministère de la Justice, Quatrième rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, août 2025, https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/rapport-report/2025/p8.html, page 44. [Quatrième rapport de la Justice]

[4] Quatrième rapport de la Justice, page 44

- « Parler ensemble pour établir une compréhension mutuelle. »[5]
- La consultation ne se résume pas à un simple échange d'information. Elle nécessite également de mettre à l'essai les propositions de politiques et d'être prêt à les modifier à la lumière des renseignements reçus, ainsi que de fournir de la rétroaction. La consultation devient donc un processus qui devrait permettre aux deux parties d'être mieux informées… On entend par « consultation véritable » un processus qui comprend :
    - recueillir de l'information pour évaluer des propositions de politiques
    - présenter des propositions qui ne sont pas encore définitives
    - solliciter l'avis des peuples autochtones sur ces propositions
    - communiquer aux peuples autochtones tous les renseignements pertinents sur lesquels reposent ces propositions
    - éviter de faire de la promotion, mais écouter avec un esprit ouvert ce que les peuples autochtones ont à dire
    - être prêt à modifier la proposition initiale
    - offrir une rétroaction pendant le processus de consultation et après la prise de décision.

Élaboration conjointe :

- « un processus de collaboration fondé sur le respect mutuel, la prise de décisions partagée et une action conjointe entre la Nation métisse et le gouvernement du Canada. C'est essentiel pour favoriser des partenariats durables et respectueux. » [Traduction][6]
- « L'élaboration conjointe est le processus par lequel les Inuit et la Couronne collaborent de bonne foi pour faire progresser des objectifs communs, y compris modifier des initiatives existantes ou en élaborer de nouvelles. » [Traduction][7]

---

[5] Nation *haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, 2004 CSC 73, [2004] 3 RCS 511, paragraph 43, citant T. Isaac and A. Knox, "The Crown's Duty to Consult Aboriginal People" (2003), 41 *Alta. L. Rev.* 49, page 61.

[6] https://www.metisnation.ca/wp-content/uploads/2025/06/Co-Development-Hand-Out-Health-Forum-7-x-11-in.pdf. [en anglais seulement]

[7] https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2022/11/ICPC-Co-Development-Principles.pdf. [en anglais seulement]

- « Bien qu'il n'y ait aucune définition universelle du terme "élaboration conjointe", le Canada l'a interprété largement dans le contexte des relations Couronne-Autochtones comme désignant la façon dont la Couronne et les peuples autochtones peuvent activement se mobiliser et collaborer pour guider l'élaboration de propositions communes. »[8]

La section suivante présente plus en détail le processus utilisé pour rédiger le présent rapport pour permettre aux lecteurs de mieux comprendre le contexte dans lequel les recommandations ont été formulées. Le rapport présente ensuite un aperçu du droit international pertinent et de son application au Canada avant de présenter des recommandations sur la manière dont le CRTC peut s'orienter vers une approche harmonisée en matière d'élaboration conjointe de politiques, de règlements ou de conditions de service avec les peuples autochtones. Ces recommandations visent à aider le CRTC à maintenir une collaboration constructive avec les peuples autochtones, tout en s'attaquant aux défis qui empêchent ces derniers de participer pleinement et efficacement aux processus du CRTC.

Les travaux menés en vue de la rédaction du présent rapport révèlent qu'il existe de nombreuses convergences entre les peuples autochtones et le personnel du CRTC quant aux aspects qui fonctionnent bien dans les processus actuels du CRTC. Ils mettent également en lumière certains défis posés par le cadre réglementaire en vigueur et leurs répercussions sur la mobilisation des peuples autochtones. Les défis cernés sont davantage de nature systémique. En effet, le personnel du CRTC reconnaît l'importance des pratiques exemplaires en matière de mobilisation, mais estime que sa marge de manœuvre est limitée par le cadre réglementaire actuel. Cette vision commune constitue une base solide pour aller de l'avant. Il est important de noter que toutes les personnes consultées ont exprimé une forte volonté d'améliorer la mobilisation des peuples autochtones. Cet engagement à travailler avec les peuples autochtones pour qu'ils

[8] Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, « Note pour la période des questions : Approches liées à l'élaboration conjointe entre la Couronne et les peuples autochtones », 13 décembre 2019, https://rechercher.ouvert.canada.ca//qpnotes/record/aandc-aadnc,CIR-2019-20004

puissent participer pleinement et efficacement aux processus du CRTC constitue l'un des plus grands atouts du CRTC.

II. PROCESSUS

Afin de cerner les pratiques exemplaires en matière d'élaboration conjointe, la consultante a rencontré des membres du personnel du CRTC pour mieux comprendre le rôle et le fonctionnement du Conseil, notamment le déroulement des instances, les processus d'attribution des coûts liés aux télécommunications et à la radiodiffusion et son lien avec le Fonds de participation à la radiodiffusion ainsi que le processus décisionnel du Conseil. La consultante a rencontré des membres de l'Équipe des relations autochtones, des Services juridiques, de l'équipe chargée de la Politique de radiodiffusion autochtone, du Fonds pour la large bande et de la Politique des télécommunications.

Ces consultations avec le personnel du CRTC ont permis de mieux comprendre le fonctionnement du CRTC et ses contraintes législatives. Ces renseignements étaient nécessaires pour comprendre comment les pratiques et les défis actuels correspondent aux attentes en matière d'élaboration conjointe et de mobilisation des peuples autochtones, ainsi que pour comprendre le travail que le CRTC a déjà entrepris pour cerner les pratiques exemplaires en matière de mobilisation des peuples autochtones.

La consultante a également examiné les documents clés qui guident les travaux du CRTC, notamment :

- *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*
- *Loi sur les télécommunications*
- *Loi sur la radiodiffusion*
- Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes
- Décret donnant des instructions au CRTC (cadre réglementaire durable et équitable pour la radiodiffusion)
- Fonds de participation à la radiodiffusion (FPR)
- Lignes directrices pour l'évaluation des demandes d'attribution de frais
- Politique de radiodiffusion autochtone

- Rapport « Ce que vous avez dit » : Séances de mobilisation du CRTC en début de processus
- Avis de consultation de radiodiffusion 2024-67
- Élaboration conjointe et mobilisation des peuples autochtones : Pratiques exemplaires,
- Consultation sur les télécommunications dans le Grand Nord
- Avis de consultation de télécom 2022-147
- Examen du Fonds pour la large bande
- Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones
- Articles 32 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Enfin, la consultante, accompagnée du gestionnaire de l'Équipe des relations autochtones et du directeur de la Planification stratégique et des affaires internationales du CRTC, a rencontré plusieurs gouvernements autochtones, des organisations à vocation politique ou de défense des intérêts autochtones, ainsi que des radiodiffuseurs et des fournisseurs de services de télécommunications autochtones qui ont déjà collaboré avec le CRTC, afin de faire part de leurs expériences, notamment de leurs réflexions à la suite de leur participation à diverses instances, réunions et démarches liées aux demandes de licence ainsi qu'à leur renouvellement. La plupart des peuples autochtones rencontrés avaient une expérience dans le secteur de la radiodiffusion ou des télécommunications. C'est pourquoi certains des défis recensés et des recommandations formulées concernent plus particulièrement l'un ou l'autre de ces secteurs.

La consultante et le personnel du CRTC ont rencontré l'Assemblée des Premières Nations, la Fédération des Métis du Manitoba, le Conseil national de développement économique des Autochtones, le Bureau de l'écran autochtone, le Bureau de la musique autochtone, APTN, Uvagut TV, le First Mile Connectivity Consortium, l'Indigenous Connectivity Institute, l'Inuvialuit Regional Corporation, l'Association des femmes autochtones du Canada et Makivvik. La présence des membres du personnel du CRTC à ces réunions a permis à ces derniers d'entendre directement les témoignages des peuples autochtones rencontrés et a contribué à renforcer et à maintenir de bonnes relations entre les différents organismes et le CRTC.

Ces rencontres, organisées de manière informelle, visaient à cerner les aspects positifs des processus actuels du CRTC en matière de consultation des peuples autochtones, à cerner les défis actuels et à recueillir leurs points de vue sur les pratiques exemplaires en matière de consultation des peuples autochtones. Un document d'information présentant un aperçu des travaux du CRTC et expliquant comment la réunion s'inscrivait dans les objectifs plus généraux du CRTC (décrits ci-dessus) comprenait les questions de réflexion suivantes :

- En quoi vos droits ou votre travail sont-ils liés aux télécommunications et à la radiodiffusion?
- Quel est votre intérêt et quelles sont vos capacités en matière d'élaboration de politiques dans le domaine des télécommunications et de la radiodiffusion?
- Quelle est votre expérience de mobilisation relative aux instances du CRTC?
- Comment vos politiques actuelles en matière de consultation, de mobilisation et d'élaboration conjointe s'appliquent-elles aux instances du CRTC?
- Pourriez-vous nous faire part d'une pratique exemplaire ou d'une expérience en matière de mobilisation pour l'élaboration des politiques?
- Des instances antérieures ont mobilisé des peuples autochtones. Les principes définis lors des instances antérieures constituent-ils une base solide pour aller de l'avant et élaborer un cadre permettant au CRTC de mobiliser les peuples autochtones?
    - mettre l'accent sur l'établissement de relations
    - reconnaître les différentes nations et leurs communautés respectives, et solliciter leur avis
    - reconnaître l'histoire de la radiodiffusion autochtone et le chemin parcouru jusqu'à aujourd'hui
    - utiliser des langues autochtones et choisir des formulations respectueuses dans les communications
    - faire participer les jeunes, les aînés et les gardiens du savoir
    - respecter les protocoles autochtones
    - recourir à diverses méthodes de sensibilisation, y compris des consultations en personne

    - offrir une rémunération aux participants
    - communiquer le processus dès ses premières étapes, dans la mesure du possible,
    - tirer parti du passé et de ce qui a déjà été accompli; éviter de partir de zéro à chaque fois.
    - rendre compte des décisions de manière accessible
- En quoi l'élaboration de politiques peut-elle être bénéfique pour votre gouvernement ou votre organisation?
- Y a-t-il autre chose que vous aimeriez communiquer?

Une fois tous les documents examinés et les réunions terminées, des recommandations ont été formulées. Celles-ci constituent l'essentiel du présent rapport. La version préliminaire du présent rapport a ensuite été transmise à toutes les personnes rencontrées, ainsi qu'aux conseillers, qui ont eu la possibilité de formuler des commentaires, qui ont ensuite été intégrés au rapport final.

III. DROIT DE PARTICIPER À LA PRISE DE DÉCISION ET CONSENTEMENT LIBRE, PRÉALABLE ET ÉCLAIRÉ

Le Canada, au cours des deux dernières décennies, s'est concentré sur l'obligation de consulter et d'offrir des mesures d'adaptation. Selon la Nation haïda, la Couronne a l'obligation de consulter lorsqu'elle envisage des mesures susceptibles d'affecter les droits ancestraux et issus de traités, qu'ils soient revendiqués ou reconnus. Les tribunaux canadiens ont reconnu que les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous deux l'obligation de consulter et d'accommoder. D'autres organismes administratifs ont également été reconnus comme ayant cette obligation. Le document d'information du gouvernement fédéral intitulé « Wiki sur l'article 35 : guide pour comprendre l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* » précise qu'« un organisme législatif agissant au nom de la Couronne peut déclencher l'obligation de consulter »[9] et que « les tribunaux peuvent être

[9] Citation de *Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc.*, 2017 CSC 40 [Clyde River].

investis autant du pouvoir de satisfaire l'obligation de consulter qui incombe à la Couronne que celui de se prononcer sur le caractère suffisant des consultations »[10]. Le facteur déterminant est de savoir si l'organisme de réglementation possède les pouvoirs statutaires nécessaires pour s'acquitter de l'obligation de consulter dans les circonstances.[11]

La Cour suprême du Canada a expliqué que « si l'organisme ne prévoit pas des consultations et des accommodements adéquats, la Couronne doit prévoir d'autres avenues de consultation et d'accommodement véritables qui lui permettront de satisfaire à son obligation avant que le projet ne soit approuvé. Autrement, la décision que l'organisme de réglementation aura prise sans consultation adéquate ne respectera pas les normes constitutionnelles et devrait être annulée à l'issue d'un contrôle judiciaire ou d'un appel. »[12] Ce principe a été précisé dans l'arrêt Clyde River, où la Cour suprême a statué que :

> Si l'obligation de la Couronne de consulter a pris naissance, un décideur ne peut approuver un projet que si la consultation incombant à la Couronne est adéquate. […] lorsque la Couronne n'a pas satisfait à son obligation de consulter les groupes autochtones touchés par un projet visé par la *LOPC* [Loi sur les opérations pétrolières au Canada], l'ONÉ [Office national de l'énergie] doit refuser d'approuver le projet. S'il l'approuve, sa décision devrait (comme nous l'avons dit précédemment) être annulée à l'issue d'un contrôle judiciaire.[13]

À la lumière de cette jurisprudence, il semble clair que le CRTC pourrait avoir l'obligation de consulter si ses décisions ont une incidence sur les droits des peuples autochtones, et que le défaut de remplir cette obligation pourrait entraîner l'annulation des décisions. Alors que de nombreux organismes gouvernementaux continuent de mettre l'accent sur la détermination de l'existence d'une obligation de consulter en vertu du paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le contexte évolue vers une reconnaissance des droits

---

[10] Citation de *Chippewas of the Thames First Nation c. Enbridge Pipelines Inc.*, 2017 SCC 41 [Chippewas of the Thames].

[11] Chippewas of the Thames, paragraphe 32, citant *Rio Tinto Alcan Inc. c. Carrier Sekani Tribal Council*, 2010 SCC 43, [2010] 2 S.C.R. 650 et Clyde River.

[12] Chippewa of the Thame, paragraphe 32.

[13] Clyde River, paragraphe 39.

des peuples autochtones, tels qu'ils sont reconnus par le droit international des droits de la personne. En droit international, le droit de participer à la prise de décisions et le consentement libre, préalable et éclairé constituent désormais les normes que les gouvernements (et leurs représentants) sont tenus de respecter. Le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones (MEDPA) des Nations Unies affirme que « la participation effective et utile des peuples autochtones à la prise de décisions est d'une importance cruciale pour l'exercice d'un grand nombre de droits de l'homme »[14] et est étroitement lié au droit au consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) : « le concept de consentement libre, préalable et éclairé en tant que droit fondamental est, selon les peuples autochtones, l'un des principes les mieux à même de protéger leur droit à la participation. »[15] La présente section donne un aperçu du droit de participer à la prise de décisions et du droit au CPLE, et explique leur application au Canada.

Le droit des peuples autochtones de participer à la prise de décision est un droit fondamental du droit international des droits de la personne, car « de nombreux peuples autochtones restent exposés à des interventions imposées d'en haut par les États qui font peu de cas, voire aucun cas, de leurs droits et de leur situation. Dans de nombreux cas, c'est là la cause fondamentale de la spoliation des terres, de conflits interethniques, de violations des droits de l'homme, du déplacement de population et de la perte de moyens de subsistance viables »[16]. Compte tenu de la prévalence des prises de décision autoritaires, il est essentiel de garantir le droit des peuples autochtones au CPLE, car ce droit leur permet de reprendre le contrôle de leurs terres et de leurs ressources; de restaurer leur intégrité culturelle, leur fierté et leur estime de soi; et enfin, de corriger « le déséquilibre des pouvoirs entre les peuples autochtones et les États et permettre de nouer de nouveaux partenariats fondés sur les droits et le respect mutuel des parties »[17]. Inclure les peuples autochtones dans les prises de décisions qui ont une incidence sur leurs droits

---

[14] Conseil des droits de l'homme, Rapport final sur l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions – Rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, Document des Nations Unies A/HRC/18/42, 17 août 2011, paragraphe 13 [Rapport du MEDPA].

[15] Rapport du MEDPA, paragraphe 63.

[16] Rapport du MEDPA, paragraphe 15.

[17] Conseil des droits de l'homme, Consentement préalable, libre et éclairé : une approche fondée sur les droits de l'homme – Étude réalisée par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, Document des Nations Unies A/HRC/39/62, 10 August 2018, paragraphe 11 [Étude du MEDPA].

favorise la réconciliation en allant au-delà des relations coloniales paternalistes où les organismes gouvernementaux prennent des décisions pour les peuples autochtones (ou qui les touchent), vers des relations fondées sur la reconnaissance et le respect mutuels du pouvoir décisionnel de chaque partie.

Le MEDPA poursuit en expliquant que « les peuples autochtones sont parmi les secteurs de la société les plus exclus, les plus marginalisés et les plus défavorisés, ce qui a eu des effets négatifs sur leur capacité à déterminer la direction de leurs propres sociétés, notamment dans la prise de décisions concernant les questions qui touchent à leurs droits et à leurs intérêts et qui peut encore être un facteur important contribuant à leur situation défavorisée. Les droits à la prise de décisions et la participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent sont nécessaires pour leur permettre de protéger, entre autres, leurs cultures, notamment leurs langues, ainsi que leurs terres, territoires et ressources. »[18] Le droit de participer à la prise de décision et le CPLE constituent donc une garantie pour les droits collectifs des peuples autochtones.[19]

Le lien entre le droit de participer à la prise de décision et les autres droits fondamentaux signifie qu'une violation du CPLE entraîne également une violation d'autres droits connexes, tels que l'autodétermination, le droit de participer à la prise de décision, le droit à la culture et le droit aux terres, territoires et ressources naturelles. Réciproquement, le respect du CPLE favorise et protège ces droits connexes. Lorsqu'il s'agit de protéger et de promouvoir les droits des peuples autochtones au Canada, le droit de participer à la prise de décision est donc essentiel pour s'assurer que les peuples autochtones puissent exprimer leurs droits et comprendre l'incidence potentielle des décisions en cours sur ces droits.

L'adoption de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (Déclaration) a mis en lumière le droit au CPLE. Cependant, le CPLE était déjà reconnu dans les traités internationaux relatifs aux droits de la personne avant l'adoption de la Déclaration et continue d'être interprété comme une obligation découlant des traités relatifs aux droits de la personne que le Canada a signés et ratifiés.

---

[18] Rapport du MEDPA, Annexe, paragraphe 1.

[19] Étude du MEDPA, paragraphe 13.

La première formulation claire du CPLE provient du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), qui s'est appuyé sur son interprétation de l'article 2 (élimination de la discrimination raciale) et de l'alinéa 5d)v) (droit à la propriété) de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (Convention internationale).[20] Dans sa *Recommandation générale no XXIII : Droits des peuples autochtones (1997)*, le CERD invite les États à veiller à ce qu'aucune décision touchant directement les droits et les intérêts des peuples autochtones ne soit prise sans leur consentement éclairé.[21] Le CERD demande ensuite aux États « de reconnaître et de protéger les droits des populations autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux et, lorsqu'ils ont été privés des terres et territoires qui, traditionnellement, leur appartenaient ou, sinon, qu'ils habitaient ou utilisaient, sans leur consentement libre et informé, de prendre des mesures pour que ces terres et ces territoires leur soient rendus »[22].
Au-delà de la Convention internationale, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP) et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) comprennent également le droit des peuples autochtones au CPLE.[23] Le Comité des droits de l'homme (CDH) des Nations Unies a interprété l'article 27 (droit à la culture) et l'article 2 (non-discrimination) du PIDCP comme exigeant le CPLE avant l'adoption de mesures ayant une incidence importante sur la culture des peuples autochtones. Le Comité a également demandé aux États de veiller à ce que les peuples autochtones participent à la prise de décision « sur la base du principe du consentement libre, préalable et éclairé »[24]. Le CDH a estimé que l'obligation, découlant du PIDCP, de garantir la

[20] Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 21 décembre 1965, 660 RTNU 195 [CIEDR]; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, RT Can 1976 no 47 (entrée en vigueur le 23 mars 1976) [PIDCP]; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 [PIDESC].

[21] Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Recommandation générale no XXIII : Droits des peuples autochtones, A/52/18, Annex V, 18 August 1997. [Recommandation générale du CERD].

[22] Recommandation générale du CERD, paragraphe 5.

[23] Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, RT Can 1976 no 47 (entrée en vigueur le 23 mars 1976) [PIDCP]; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 [PIDESC].

[24] Fédération de Russie, CCPR/C/RUS/CO/8, 1 décembre 2022, paragraphe 41a). Voir également : Nicaragua, CCPR/C/NIC/CO/4, 30 novembre 2022, paragraphe 42a); Cambodge, CCPR/C/KHM/CO/3, 18 mai 2022, paragraphe 43b).

participation des peuples autochtones aux processus décisionnels s'applique lorsque des mesures « compromettent considérablement les activités économiques culturellement importantes d'une minorité ou d'une communauté autochtone ou les entravent »[25]. Plus récemment, le CDH adopté une interprétation plus exigeante du CPLE, en indiquant que les États doivent l'obtenir « avant l'adoption ou la mise en œuvre de toute mesure susceptible de compromettre de manière substantielle leur mode de vie et leur culture »[26]. Dans l'affaire *Ángela Poma Poma c. Pérou*, le CDH a conclu à une violation des articles 27 et 2(3)(a) du PIDCP, en soulignant que « la participation au processus de prise de décision doit être effective, ce qui implique qu'une simple consultation n'y suffit pas et qu'il faut pouvoir justifier du consentement libre, préalable et éclairé des membres de la communauté »[27].

L'article 15(1)a) du PIDESC reconnaît également le droit de toute personne de participer à la vie culturelle. Ce droit a été interprété comme exigeant que les États obtiennent le CPLE « lorsque la préservation de leurs ressources culturelles, notamment celles qui sont associées à leur mode de vie et expression culturelle, est menacée »[28]. Plus récemment, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (CDESC) a élargi sa conception du CPLE dans son *Observation générale no 21*, en reconnaissant que le droit de participer à la vie culturelle comprend le droit de faire respecter le patrimoine culturel et les expressions culturelles traditionnelles des peuples autochtones. Le Comité a donc indiqué que les États doivent également respecter le « consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones sur toutes les questions relevant de leurs droits spécifiques »[29]. La reconnaissance du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) a fait en sorte que le CESCR recommande aux États de « garantir l'obtention du consentement libre et éclairé des peuples autochtones préalablement à la prise de toute décision

---

[25] *Ángela Poma Poma c. Pérou*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 avril 2009, paragraphe 7.6.

[26] Venezuela, CCPR/C/VEN/CO/4, 14 août 2015, paragraphe 21. Voir également : Costa Rica, CCPR/C/CRI/CO/6, 22 avril 2016, paragraphe 42b); République démocratique du Congo, CCPR/C/COD/CO/4, 30 novembre 2017, paragraphe 50c).

[27] *Ángela Poma Poma c. Pérou*, CCPR/C/95/D/1457/2006, 24 avril 2009, paragraphe 7.6.

[28] Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), Observation générale no 21 : Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/GC/21, 21 décembre 2009, paragraphe 55e). [Observation générale du CDESC]

[29] Observation générale du CDESC, paragraphe 37.

susceptible d'avoir une incidence directe sur l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels »[30].

Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'est également prononcé sur le CPLE. Plus particulièrement, sa *Recommandation générale no 39 (2022) sur les droits des femmes et des filles autochtones* fait référence à la nécessité, pour les États, d'obtenir le CPLE des femmes autochtones en vertu de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (CEDEF), notamment en ce qui concerne les articles 1 et 2 (non-discrimination), les articles 7, 8 et 14 (droit à une participation effective à la vie politique et publique), les articles 10 et 12 (droit à la santé), les articles 3, 5, 13 et 14 (droits culturels), les articles 13 et 14 (droits relatifs aux terres, aux territoires et aux ressources naturelles) ainsi que les articles 12 et 14 (droit à un environnement propre, sain et durable)[31]. La CEDAW a particulièrement insisté sur les recommandations aux États visant à garantir ou à exiger le CPLE des femmes autochtones en matière de développement et d'exploitation des ressources de leurs terres et territoires.[32]

Au-delà de ces traités relatifs aux droits de la personne, la Déclaration fait de nombreuses références au droit de participer à la prise de décision et au CPLE (plus de 20 références pour le CPLE et 6 pour la Déclaration). Le rapport sur la participation à la prise de décision de la MEDPA, les articles 3 à 5, 10 à 12, 14, 15, 17 à 19, 22, 23, 26 à 28, 30 à 32, 36, à 38 ainsi que 40 et 41 de la Déclaration traitent de la participation à la prise de décision.[33]

Concernant le CPLE, les articles 10 et 29 de la Déclaration exigent expressément que

---

[30] Paraguay, E/C.12/PRY/CO/4, 20 mars 2015, paragraphe 6a). Voir également : Chili, E/C.12/CHL/CO/4, 7 juillet 2015, paragraphe 8b); Honduras, E/C.12/HND/CO/2, 11 juillet 2016, paragraphe 12c) (recommandant la tenue de consultations en vue d'obtenir le CPLE); Costa Rica, E/C.12/CRI/CO/5, 21 octobre 2016, paragraphe 9a) (recommandant la tenue de consultations en vue d'obtenir le CPLE); Colombie, E/C.12/COL/CO/6, 19 octobre 2017, paragraphe 18 (recommandant la tenue de consultations en vue d'obtenir le CPLE).

[31] CEDAW, recommandation générale no 39 (2022) sur les droits des femmes et des filles autochtones, CEDAW/C/GC/39, 26 octobre 2022.

[32] Voir : Thaïlande, CEDAW/C/THA/CO/6-7, 24 juillet 2017, paragraphe 43c); Costa Rica, CEDAW/C/CRI/CO/7, 24 juillet 2017, paragraphe 37b); Mexique, CEDAW/C/MEX/CO/9, 25 juillet 2018, paragraphe 46c); Guyana, CEDAW/C/GUY/CO/9, 30 juillet 2019, paragraphe 44c); État plurinational de Bolivie, CEDAW/C/BOL/CO/7, 12 juillet 2022, paragraphe 34b); Suède, CEDAW/C/SWE/CO/10, 24 novembre 2021, paragraphe 44b); Indonésie, CEDAW/C/IDN/CO/8, 24 novembre 2021, paragraphe 46c); Équateur, CEDAW/C/ECU/CO/10, 24 novembre 2021, paragraphe 46b); Honduras, CEDAW/C/HND/CO/9, 1 novembre 2022, paragraphe 43a); Pérou, CEDAW/C/PER/CO/9, 1 mars 2022, paragraphe 42a); Myanmar, CEDAW/C/MMR/CO/4-5, 25 juillet 2016, paragraphe 43 (non limité aux femmes autochtones); Libéria, CEDAW/C/LBR/CO/7-8, 29 octobre 2015, paragraphe 42d) (non limité aux femmes autochtones).

[33] Étude du MEDPA, Conseils de l'appendice au paragraphe 3.

l'obtention du CLPE avant que les États ne procèdent au déplacement des peuples autochtones ou à l'entreposage de déchets dangereux sur leurs terres. Quant à eux, les articles 19 et 32 exigent que les États mènent des consultations en vue d'obtenir le CLPE relatif aux mesures administratives et législatives ainsi qu'aux questions touchant les terres, les territoires et les ressources. Enfin, les articles 11 et 28 prévoient des mesures de réparation lorsque des mesures étatiques ont été prises antérieurement sans le CLPE des peuples autochtones relativement à leurs biens culturels et à leurs terres.

Au-delà de la reconnaissance internationale du CPLE, des instruments régionaux relatifs aux droits de la personne reconnaissent également le droit des peuples autochtones au CPLE, plus particulièrement, l'article 21 de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (droit à la propriété), et les articles XVIII et XXIII de la *Déclaration américaine sur les droits et devoirs de la personne* (droit à la propriété et protection judiciaire).[34] Ces dispositions ont fait l'objet d'un examen approfondi par la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) et la Cour interaméricaine des droits de l'homme (Cour IDH), notamment dans l'affaire *Peuple Saramaka c. Suriname*[35]. La Cour IDH a statué que « dans le cas de projets de développement ou d'investissement à grande échelle susceptibles d'avoir des incidences majeures sur le territoire des Saramaka, l'État a l'obligation non seulement de consulter les Saramakas, mais également d'obtenir leur consentement préalable, libre et éclairé, conformément à leurs coutumes et traditions »[36].

Enfin, il convient de souligner que la *Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones* intègre également le CPLE) dans ses articles XVII (identité et intégrité culturelles), XVIII (santé), XXIII (participation), XXVIII (patrimoine culturel et propriété intellectuelle) et XXIX (développement). L'article XXIII illustre bien la formulation habituelle du droit au CLPE : les États doivent consulter et collaborer de bonne foi avec les peuples autochtones concernés, par l'entremise de leurs propres institutions représentatives, afin

---

[34] Organisation des États américains (OEA), *Convention américaine relative aux droits de l'homme* (« Pacte de San José »), Costa Rica, 22 novembre 1969; Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*, adoptée le 2 mai 1948 lors de la neuvième Conférence internationale américaine, Bogotá (Colombie).

[35] *Peuple Saramaka c. Suriname*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, série C no 172, arrêt du 28 novembre 2007.

[36] *Peuple Saramaka c. Suriname*, Cour interaméricaine des droits de l'homme, série C no 172, arrêt du 28 novembre 2007, paragraphes 134 et 137.

d'obtenir leur CPLE avant d'adopter et de mettre en œuvre des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher. Cet aperçu démontre à quel point le droit de participer à la prise de décision et le CPLE sont largement reconnus en droit international des droits de la personne ainsi que la vaste portée de leur application en tant que mécanismes visant à protéger et favoriser la réalisation d'autres droits fondamentaux des peuples autochtones. Le présent rapport examine maintenant plus en détail le contenu du droit de participer à la prise de décision et du CPLE.

Concernant le contenu du CPLE, le MEDPA note que le CPLE « permet à ces derniers de déterminer de manière effective l'issue des prises de décisions qui les affectent, et pas seulement de participer à ces processus »[37]. Le CPLE devrait être exprimé par l'intermédiaire des représentants librement choisis par les peuples autochtones ainsi que par leurs institutions coutumières ou d'autres institutions représentatives.[38] De plus, les États doivent mettre en place les moyens nécessaires au plein développement des institutions et des initiatives propres aux peuples autochtones et, le cas échéant, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin.[39] Le CLPE est requis lorsque les États prennent des décisions ou adoptent des mesures susceptibles d'avoir une incidence sur les droits des peuples autochtones, notamment leurs terres, leurs territoires et leurs ressources et leurs ressources culturelles. Les organismes internationaux de défense des droits de la personne exigent également que les États obtiennent le CPLE des peuples autochtones avant d'autoriser des développements sur leurs terres.

Ces normes internationales relatives au droit des peuples autochtones de participer à la prise de décisions et au CLPE font partie du droit canadien, notamment par l'entremise de la Déclaration. Dans le *Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuit et des Métis*[40], la Cour suprême du Canada (CSC) a traité directement de l'application de la Déclaration au Canada. Elle a notamment affirmé que la

---

[37] Rapport du MDPA, Annexe, paragraphe 22.

[38] Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, Rapport de l'atelier international sur les méthodologies concernant le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones, Document des Nations Unies E/C.19/2005/3, 17 février 2005, paragraphe 47.

[39] *Convention (no 169) relative aux peuples indigènes et tribaux, 1989*, adoptée par l'Organisation internationale du Travail le 27 juin 1989, entrée en vigueur le 5 septembre 1991, alinéa 6(1)c).

[40] Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, 2024 CSC 5 [Renvoi relatif à la LÉJFPNIM].

Déclaration constitue le cadre de réconciliation adopté par le Parlement[41]; qu'elle est « un instrument international universel en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien »[42]; que la Déclaration a été intégrée au droit positif du pays par la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (LDNU)[43] et qu'elle impose des obligations au gouvernement du Canada de rendre les lois canadiennes plus conformes à la Déclaration[44].

La majorité de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a fourni l'analyse la plus détaillée à ce jour de l'application de la Déclaration au Canada en statuant comme suit :

> À mon avis, il s'ensuit que, lorsqu'elle est pertinente, la Déclaration devrait être utilisée comme une source d'interprétation faisant autorité du droit canadien, conformément à la présomption de conformité, compte dûment tenu de la mesure dans laquelle l'article pertinent exprime une règle contraignante du droit international, un principe général, une norme minimale ou une aspiration. Autrement dit, contrairement à un instrument typique de « droit souple » en droit international, la Déclaration ne devrait pas être considérée comme un simple « instrument international non contraignant » auquel on pourrait accorder un poids faible, modéré ou important, voire aucun poids, dans l'exercice d'interprétation. À mon avis, cette orientation interprétative se justifie par le vaste appui international dont bénéficie la Déclaration, par l'engagement international sans réserve du Canada à l'appliquer et à la mettre en œuvre, et compte tenu de l'adoption par le Parlement de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, par l'atténuation des préoccupations liées à la protection des rôles respectifs des pouvoirs exécutif et législatif et au respect de la souveraineté parlementaire, préoccupations qui limitent normalement l'application de cette présomption.[45] [Traduction]

---

[41] Renvoi relatif à la LÉJFPNIM, paragraphe 3.

[42] Renvoi relatif à la LÉJFPNIM, paragraphe 4.

[43] Renvoi relatif à la LÉJFPNIM, paragraphe 15.

[44] Renvoi relatif à la LÉJFPNIM, paragraphes 85 à 89.

[45] Gitxaala v. British Columbia (Chief Gold Commissioner), 2025 BCCA 430, paragraphe 129 [Gitxaala].

Comme mentionné précédemment, le droit de participer à la prise de décisions et le CPLE ne découlent pas uniquement de la Déclaration, mais aussi de divers traités relatifs aux droits de la personne qui lient le Canada. Compte tenu de l'application de la Déclaration en droit canadien par l'entremise de la présomption de conformité ainsi que de la LDNU, tous les ministères et organismes fédéraux doivent veiller à respecter les principes et les exigences qui en découlent.

Le gouvernement fédéral a reconnu l'obligation de veiller à ce que toutes les lois canadiennes (y compris toutes les lois fédérales) soient conformes à la Déclaration. Selon le « Guide provisoire à l'intention des fonctionnaires sur la façon d'évaluer la compatibilité avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », l'article 5 de la LDNU, qui prévoit que « le gouvernement du Canada doit, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones, prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la Déclaration » constitue une obligation légale qui s'applique à tous les ministères et organismes fédéraux ainsi qu'à leurs fonctionnaires.[46] Le Guide précise que cette obligation « s'applique chaque fois qu'il existe un recoupement potentiel entre une proposition législative ou réglementaire et la Déclaration des Nations Unies ».

Comme l'illustrent ces affaires, ainsi que d'autres jugements, comme *Kebaowek Première Nation c. Laboratoires Nucléaires Canadiens*[47], la norme applicable au Canada évolue progressivement d'un modèle centré sur l'obligation de consulter et, s'il y a lieu, d'offrir des mesures d'adaptation vers un modèle axé sur la mise en œuvre des droits énoncés dans la Déclaration, notamment le droit de participer à la prise de décisions et le CPLE. Par exemple, dans l'affaire *Kebaowek Première Nation c. Laboratoires Nucléaires Canadiens* (2025), la Cour a examiné la question de savoir si la Commission canadienne de sûreté nucléaire avait commis une erreur de droit en concluant qu'elle n'avait pas compétence pour déterminer si la Déclaration et la LDNU s'appliquaient dans le contexte de l'obligation de consulter et d'offrir des mesures d'adaptation. La juge Blackhawk a cité

---

[46] Canada, « Guide intérimaire à l'intention des fonctionnaires sur l'évaluation de la conformité à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », juin 2024, mis à jour le 7 mars 2025.

https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/pa-ap/guide/vue-overview.html sous la section de la LDNU.

[47] Première Nation de Kebaowek c. Laboratoires nucléaires canadiens, 2025 CF 319 [Kebaowek].

le *Renvoi relatif à la Loi concernant les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis* pour conclure que la Déclaration peut servir à interpréter le droit canadien.[48] Se référant à la LDNU, elle a statué que « cela exige que tous les décideurs, y compris les tribunaux administratifs habilités à trancher des questions de droit, comme la Commission, examinent activement l'incidence que la Déclaration peut avoir sur l'interprétation des lois canadiennes, notamment sur le respect des obligations constitutionnelles prévues à l'article 35 »[49] [Traduction]. La juge Blackhawk a ensuite analysé l'obligation de consulter et, s'il y a lieu, d'offrir des mesures d'adaptation à la lumière du droit au CPLE. Elle a conclu que cette obligation ne se limite pas à la jurisprudence actuelle relative au paragraphe 35(1) et que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour garantir la prise en compte adéquate de la Déclaration et de la LDNU[50].

IV. RECOMMANDATIONS

Le reste du rapport présente des recommandations pour élaborer une approche harmonisée en vue de favoriser la mobilisation des peuples autochtones au sein du CRTC. Ces recommandations ont été élaborées en s'appuyant sur l'expertise de la consultante en matière de droits des peuples autochtones, l'examen des politiques, pratiques et procédures existantes, des discussions avec divers membres du personnel du CRTC et des rencontres avec des peuples autochtones qui ont collaboré avec le CRTC. Plus précisément, ces recommandations s'appuient sur les pratiques exemplaires relevées dans le cadre de la collaboration actuelle du CRTC avec les peuples autochtones, tout en abordant les défis qui se posent dans ce contexte. Bien que le présent rapport ait pour objectif de formuler des recommandations qui touchent l'ensemble du CRTC et son personnel, certains enjeux ou certaines recommandations ont été cernés, comme concernant la radiodiffusion ou les télécommunications. Par conséquent, certaines

[48] Kebaowek, paragraphe 76.

[49] Kebaowek, paragraphe 81.

[50] Kebaowek, paragraphe 132.

questions portent précisément sur ces domaines. Ces recommandations doivent être mises en œuvre de manière globale. Il ne s'agit pas d'une simple liste d'activités, mais d'une feuille de route dont l'objectif est d'établir de bonnes relations avec les peuples autochtones pour élaborer conjointement une politique de mobilisation.
Ces recommandations font partie de trois grandes catégories : les recommandations sur l'élaboration conjointe d'une politique de mobilisation, celles sur la collaboration avec les peuples autochtones, et celles visant à renforcer la préparation du CRTC à la mobilisation auprès des peuples autochtones. Chaque recommandation sera examinée plus en détail ci-dessous.

- **Recommandations sur l'élaboration conjointe d'une politique de mobilisation**
  - collaborer avec les peuples autochtones à l'élaboration conjointe d'une politique encadrant la mobilisation du CRTC auprès des peuples autochtones
  - collaborer avec les peuples autochtones au processus d'élaboration conjointe de la politique de mobilisation
  - adopter une approche fondée sur les droits de la personne dans le cadre de l'élaboration conjointe et de la mise en œuvre de la politique de mobilisation, en reconnaissant les peuples autochtones comme des titulaires de droits plutôt que comme des parties prenantes ou des consommateurs
  - Mettre en place un financement approprié pour soutenir la participation des peuples autochtones au processus d'élaboration conjointe
  - faire preuve de créativité et de souplesse dans l'application des règles et procédures existantes pour permettre la participation pleine et effective des peuples autochtones aux processus du CRTC
  - prendre des mesures qui favorisent l'égalité réelle dans les instances du CRTC
  - Mettre à profit des rapports existants et des pratiques exemplaires déjà relevées dans le cadre de la mobilisation du CRTC auprès des peuples autochtones

- **Recommandations sur la collaboration avec les peuples autochtones**
  - continuer à établir de bonnes relations avec les peuples autochtones et à les maintenir

    - favoriser la réciprocité dans les relations entre les peuples autochtones et le CRTC
    - Mettre en place des communications accessibles, efficaces, efficientes et adaptées aux réalités culturelles
- **Recommandations visant à renforcer la préparation du CRTC à la mobilisation auprès des peuples autochtones**
    - poursuivre la formation du personnel et des conseillers et conseillères du CRTC, conformément aux appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada à l'intention des gouvernements
    - examiner les politiques et procédures pour en assurer la conformité avec la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*

Le rapport présente ensuite chacune de ces recommandations plus en détail, en soulignant les pratiques exemplaires déjà en place au CRTC sur lesquelles il est possible de s'appuyer, ainsi que les défis qui demeurent.

Recommandations sur l'élaboration conjointe d'une politique de mobilisation

Le premier groupe de recommandations porte sur l'élaboration conjointe d'une politique de mobilisation. Il décrit les principaux éléments d'un processus d'élaboration conjointe, les démarches qui permettent d'amorcer ce processus ainsi que les critères de base à respecter.

Recommandation : collaborer avec les peuples autochtones à l'élaboration conjointe d'une politique encadrant la mobilisation du CRTC auprès des peuples autochtones qui :

- **soit itérative;**
- **assure la participation des peuples autochtones à toutes les étapes de la prise de décisions;**
- **prévoie des mécanismes de rétroaction et des indicateurs de suivi;**
- **repose sur une approche fondée sur les distinctions;**
- **permette le recours à différentes formes de mobilisation selon les répercussions anticipées ou l'intérêt en jeu;**
- **respecte les processus décisionnels propres aux peuples autochtones.**

Le CRTC devrait collaborer avec les peuples autochtones pour élaborer conjointement une politique de mobilisation des peuples autochtones. L'une des premières questions à trancher dans le cadre du processus d'élaboration conjointe est de déterminer quel niveau de mobilisation les peuples autochtones jugent approprié pour les différents processus du CRTC, ainsi que les critères ou facteurs qui devraient guider cette détermination. À tout le moins, le processus doit permettre aux peuples autochtones « de déterminer de manière effective l'issue des prises de décisions qui les affectent, et pas seulement de participer à ces processus. Le consentement est un élément important du processus du processus de prise de décisions obtenu par une consultation et une participation authentique. »[51]
Le processus d'élaboration conjointe pourrait mener à la conclusion que la politique envisagée devrait être une politique d'élaboration conjointe plutôt qu'une politique de mobilisation. Toutefois, il est encore trop tôt pour recommander une telle orientation, car il revient aux peuples autochtones eux-mêmes, qu'il s'agisse de titulaires de droits ou des intervenants autochtones du secteur, de déterminer si cette approche est appropriée.
L'élaboration conjointe est un processus itératif dans lequel les peuples autochtones participent à chaque étape. Au minimum, l'élaboration conjointe suit le processus général ci-dessous :

[51] Rapport du MEDPA, Annexe, paragraphe 22.

- mobiliser les peuples autochtones pour définir la démarche à suivre et parvenir à un accord mutuel sur les questions de fond à aborder;
- élaborer conjointement un projet à partir des renseignements échangés au cours pendant la mobilisation;
- transmettre l'ébauche aux peuples autochtones pour examen et commentaires,
- passer par une nouvelle phase de mobilisation au cours de laquelle les peuples autochtones feront part de leurs commentaires;
- tenir compte des commentaires des peuples autochtones dans l'ébauche;
- transmettre la nouvelle ébauche aux peuples autochtones afin de s'assurer que leur rétroaction est dûment prise en compte;
- régler toute préoccupation restant avant la finalisation du projet;
- assurer un suivi auprès des peuples autochtones pour répondre à toute préoccupation liée au processus ou à tout problème découlant de la mise en œuvre.

L'élaboration conjointe requiert que les peuples autochtones participent dès le début au processus et à toutes ses étapes. Les renseignements fournis aux peuples autochtones doivent être accessibles pour leur permettre de participer pleinement et efficacement. Les recommandations sur la communication sont détaillées ci-dessous. L'élaboration conjointe requiert que les peuples autochtones puissent formuler des commentaires sur plusieurs ébauches et, dans la mesure du possible, participer directement à la rédaction lorsqu'ils le souhaitent. Les processus d'élaboration conjointe doivent être souples et pouvoir être adaptés au besoin. De plus, la politique de mobilisation élaborée dans le cadre d'un processus d'élaboration conjointe devra elle aussi être suffisamment et, idéalement, constituer une politique évolutive permettant de régler les problèmes qui pourraient survenir lors de son interprétation et de sa mise en œuvre.

Le processus itératif d'élaboration conjointe doit permettre de fournir une rétroaction sur les processus. Le CRTC devrait élaborer des mécanismes formels et informels qui permettent aux peuples autochtones d'offrir une rétroaction sur leur participation à divers processus. Cette rétroaction devrait ensuite être utilisée pour modifier les processus futurs.

Une élaboration conjointe réussie montrera clairement la manière dont les droits et les points de vue des peuples autochtones ont été pris en compte dans le produit final. Lorsque les peuples autochtones peuvent exprimer leurs points de vue et participer au processus décisionnel, il faut veiller à ce qu'ils puissent s'exprimer et faire entendre leur voix, en intégrant leurs points de vue au projet. Certains peuples autochtones rencontrés ont fait remarquer que les mémoires présentés par les peuples autochtones sont de mieux en mieux accueillis par le CRTC. Par le passé, certains peuples autochtones avaient l'impression que leurs points de vue n'étaient pas pris en compte dans les décisions. D'autres peuples autochtones rencontrés ont soulevé des préoccupations quant à la transparence des décisions du CRTC, en soulignant qu'il n'est pas toujours évident de déterminer dans quelle mesure les renseignements qu'ils ont fournis ont influencé ces décisions.

Si ce principe est appliqué aux processus du CRTC, il faut établir la mobilisation avant même la publication des avis de consultation, ainsi que tout au long des processus de consultation. Il faut aussi qu'ils aient la possibilité d'examiner les projets de décisions et d'y contribuer, ce qui pourrait notamment être facilité par la publication d'orientations préliminaires, sur lesquelles ils pourraient formuler des commentaires et de la rétroaction. De plus, l'élaboration conjointe peut aussi donner aux peuples autochtones la possibilité de communiquer leurs commentaires pendant les étapes de la de mise en œuvre. Même si les processus itératifs et participatifs peuvent donner l'impression d'entraîner des retards, selon la plupart des peuples autochtones rencontrés, la mobilisation des peuples autochtones dès le début du processus et tout au long de celui-ci favorise de meilleurs résultats et réduit les contestations ou l'opposition susceptibles de survenir à la suite des décisions prises.

La politique issue de ce processus d'élaboration conjointe pourrait ne pas prévoir une approche unique de mobilisation des peuples autochtones pour l'ensemble des activités du CRTC. Elle pourrait plutôt définir différents processus de mobilisation selon l'activité en cause, son incidence sur les droits et les intérêts des peuples autochtones, ainsi que les priorités propres aux différents peuples autochtones. Le processus d'élaboration conjointe de la politique pourrait nécessiter d'examiner chacune des activités du CRTC séparément :

- octroi de licence de radiodiffusion (au moyen de demandes)

- réglementation des télécommunications
- financement des infrastructures à large bande
- prise de décisions stratégiques en matière de télécommunications et radiodiffusion
- traitement des plaintes concernant les services de téléphonie, d'Internet ou de télévision
- application des décisions du CRTC.

Le processus d'élaboration conjointe permet au CRTC d'engager des discussions constructives avec les peuples autochtones pour déterminer quand et comment la politique de mobilisation s'applique. Par exemple, cette politique de mobilisation s'appliquerait de manière très générale à la plupart des activités du CRTC, et non seulement aux renouvellements de licences des radiodiffuseurs autochtones.

Il se peut que la politique de mobilisation ne requière pas d'élaboration conjointe pour chaque activité. Par exemple, l'élaboration, la révision et la mise à jour des politiques du CRTC pourraient nécessiter une collaboration étroite avec les peuples autochtones, pour ce qui est des aspects qui ont une incidence sur leurs droits et leurs intérêts (voir la recommandation ci-dessous concernant l'approche fondée sur les droits). Au moment de déterminer le degré de mobilisation ou de participation à la prise de décisions à toute étape d'une instance, la politique de mobilisation doit respecter les normes internationales, y compris celles de la Déclaration, qui :

> exige que le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones soit obtenu pour les questions qui sont d'une importance fondamentale pour leurs droits, leur survie, leur dignité et leur bien-être. Afin d'évaluer si une question est importante pour les peuples autochtones concernés, les facteurs pertinents incluent le point de vue et les priorités de ces peuples, la nature de la question ou de l'activité proposée et ses répercussions potentielles sur les peuples autochtones concernés, compte tenu, notamment, des effets cumulatifs d'atteintes ou d'activités précédentes et des injustices historiques auxquelles ces peuples sont confrontés.[52]

[52] Rapport du MEDPA, Annexe, paragraphe 23.

Le processus de mise à jour de la Politique sur la radiodiffusion autochtone pourrait servir de modèle ou de point de départ pour l'élaboration conjointe de politiques, si les peuples autochtones le jugent approprié. Il est possible que, pour d'autres activités, la participation complète et efficace des peuples autochtones puisse être facilitée par le processus habituel, avec de légères modifications (qui devraient être discutées et précisées dans le cadre de l'élaboration conjointe de la politique de mobilisation). Comme indiqué ci-dessus, ces paramètres doivent être déterminés dans le cadre du processus d'élaboration conjointe. Répondre aux questions concernant le moment et la manière dont les peuples autochtones collaborent avec le CRTC devrait constituer le fondement de l'élaboration conjointe de la politique de mobilisation.

Les processus utilisés pour élaborer conjointement cette politique doivent respecter les processus décisionnels propres aux peuples autochtones, y compris leurs protocoles culturels. C'est pourquoi le CRTC doit trouver des moyens de veiller à ce que les gouvernements autochtones participent au processus d'élaboration conjointe, pour garantir que les titulaires de droits participent directement. Il sera essentiel de garantir un financement adéquat pour permettre la participation complète et efficace des peuples autochtones afin d'assurer le succès de l'élaboration conjointe.

Il est difficile de déterminer quels seront les éléments de fond que devra comporter la politique de mobilisation, mais celle-ci devra examiner quels processus actuels du CRTC, de l'avis de consultation à la décision finale, doivent être adaptés pour assurer la participation pleine et efficace des peuples autochtones puissent participer pleinement et efficacement aux processus du CRTC. L'un des gouvernements autochtones rencontrés a indiqué que la politique devrait garantir aux peuples autochtones la possibilité de participer à des processus de consultation distincts, dans le cadre desquels ils pourraient faire valoir leurs points de vue aux moyens de réunions bilatérales et où leurs observations pourraient être portées à l'attention des conseillers.

La politique de mobilisation devra également tenir compte des distinctions entre les Premières Nations, les Inuit et les Métis, ainsi que des réalités propres aux femmes autochtones et aux personnes de diverses identités de genre, aux personnes vivant dans les réserves et hors réserve, aux milieux urbains et ruraux, de même qu'aux différents groupes concernés, notamment les titulaires de droits, les gouvernements autochtones,

les organismes à vocation politique et de défense des droits, et les titulaires de licence. En fin de compte, la politique de mobilisation comportera probablement des stratégies ou des volets distincts pour les Premières Nations, les Inuit et les Métis. Des exemples pertinents d'approches fondées sur les distinctions dans le Plan d'action de la LDNU et dans la Stratégie en matière de justice autochtone. La Fédération des Métis du Manitoba (FMM) a très clairement souligné la nécessité d'adopter une approche fondée sur les distinctions dans la mobilisation des peuples autochtones. La FMM a officiellement demandé à participer à l'élaboration conjointe du cadre de mobilisation du CRTC.

Recommandation : collaborer avec les peuples autochtones au processus d'élaboration conjointe de la politique de mobilisation

Si l'élaboration conjointe d'une politique de mobilisation suit les processus habituels du CRTC, cette mobilisation devrait inclure et étayer les étapes habituelles d'une instance du CRTC (présentées dans le tableau ci-dessous). Le CRTC rend ses décisions en fonction du dossier public constitué dans le cadre de processus de consultation publique appelés « instances ». Les différentes étapes des travaux sont dirigées par le personnel du CRTC. Toutefois, toutes les décisions sont prises par les conseillers et conseillères du CRTC, qui sont nommés par le gouvernement fédéral. Les instances suivent généralement les étapes de base suivantes :

Étape	Explication	Rôles et responsabilités
Rédaction d'un avis de consultation	Mobilisation préliminaire et recherche à l'appui de l'élaboration de l'avis de consultation. Cette activité est généralement menée par le personnel du CRTC s'en charge. Toutefois, un consultant ou un facilitateur externe peut être appelé à soutenir les activités de mobilisation ou de recherche.	Le personnel du CRTC, avec l'aide occasionnel d'un consultant ou d'un facilitateur externe pour la mobilisation préalable ou la recherche

Étape	Explication	Rôles et responsabilités
Publication d'un avis de consultation	Lance officiellement le début de l'instance. Les consultations sont ouvertes au public.	Le personnel du CRTC propose la portée de l'avis de consultation, mais les conseillers doivent l'approuver.
Établissement du dossier public	Les mémoires écrits et les exposés oraux sont acceptés. Il arrive parfois qu'une audience en personne ou virtuelle soit organisée en direct pour recueillir des éléments de preuve supplémentaires. Le dossier public permet aux différentes parties de commenter les points de vue des autres afin que ceux-ci puissent être mis à l'épreuve. Le dossier public favorise en outre la transparence et la responsabilisation dans le processus décisionnel.	Le personnel du CRTC examine le dossier public et peut demander des renseignements supplémentaires si celui-ci présente des lacunes. Les conseillers du CRTC dirigent toutes les audiences en personne ou virtuelles en direct et posent des questions aux intervenants.
Analyse approfondie et formulation de recommandations	Le personnel évalue le contenu du dossier public, les différents points de vue et les éléments de preuve présentés, et fonde ses recommandations sur le dossier de l'instance.	Le personnel du CRTC propose différentes options et formule une recommandation à l'intention des conseillers du CRTC.
Décision	Publication de la décision écrite dans le site Web du CRTC.	Les conseillers du CRTC examinent les éléments de preuve versés au

Étape	Explication	Rôles et responsabilités
		dossier ainsi que l'analyse effectuée par le personnel, puis rendent une décision. Le personnel du CRTC rédige la décision en se fondant sur les directives des conseillers.
Mise en œuvre de la décision	Suivi de la mise en œuvre de la décision.	Le personnel du CRTC travaille au sein du CRTC et, au besoin, avec des intervenants externes pour mettre en œuvre les décisions du CRTC.
Surveillance et application de la loi	Si le suivi révèle des problèmes récurrents ou graves en matière de conformité, le personnel en informera les conseillers afin que des mesures coercitives soient prises.	Le personnel du CRTC assure la surveillance, et toute mesure d'application doit faire l'objet d'une décision d'un conseiller du CRTC.

Le fait de communiquer cet aperçu de la procédure fournit un cadre permettant de déterminer comment les peuples autochtones participeront aux instances d'élaboration conjointe de la politique de mobilisation. Il est fortement recommandé que le CRTC veille à ce que les prochaines étapes du processus d'élaboration conjointe d'une politique de

mobilisation comprennent des discussions préliminaires avec la FMM pour définir, en collaboration avec le CRTC, un processus d'élaboration conjointe qui respecte la résolution no 8 de la FMM sur la consultation, comme l'a explicitement demandé la FMM.[53] Il est également fortement recommandé de prendre contact avec l'Assemblée des Premières Nations (APN) et l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) pour évaluer leur intérêt et leur capacité à élaborer conjointement une politique de mobilisation. Il convient de noter que l'APN et l'ITK ne sont ni des titulaires de droits ni des gouvernements représentant des titulaires de droits. En tant qu'organisations politiques nationales de représentationcoordination, elles peuvent appuyer et coordonner l'élaboration des politiques. De plus, l'APN et l'ITK peuvent servir d'intermédiaires pour établir des liens avec les gouvernements des Premières Nations et des Inuit ainsi qu'avec les titulaires de droits.

Étant donné que l'élaboration complète de tels processus peut prendre du temps, le CRTC devrait mettre en place des mécanismes de responsabilisation, notamment la présentation d'un rapport annuel aux conseillers et aux conseillères sur l'avancement du processus, qui fait état des commentaires et des points de vue des peuples autochtones. Ce rapport annuel devrait inclure des jalons ainsi que des indicateurs publics pour mesurer la participation des peuples autochtones.

Recommandation : adopter une approche fondée sur les droits de la personne dans le cadre de l'élaboration conjointe et de la mise en œuvre de la politique de mobilisation, en reconnaissant les peuples autochtones comme des titulaires de droits plutôt que comme des parties prenantes ou des consommateurs

Les activités du CRTC touchent divers droits des peuples autochtones, au-delà de la participation au processus décisionnel et de la consultation. Le développement économique et la revitalisation culturelle figurent parmi les droits les plus souvent mentionnés par les peuples autochtones rencontrés. Certains de ceux-ci ont manifesté leur intérêt tant pour les possibilités de développement économique liées aux projets d'infrastructure visant à améliorer la connectivité dans les communautés éloignées, nordiques et autochtones, que pour les possibilités de développement économique qui

[53] Fédération des Métis du Manitoba, « Résolution no 8 sur la mobilisation et la consultation », 2024 : https://www.mmf.mb.ca/wcm-docs/docs/departments-mobilisation_and_consultation/mobilisation_consultation_resource_pamphlet.pdf.

découleraient de la réduction du fossé numérique. En matière de radiodiffusion, les peuples autochtones souhaitent recourir aux technologies modernes pour promouvoir et revitaliser les langues et les cultures autochtones. La réduction du fossé numérique, en particulier dans le Nord et dans les collectivités éloignées, constitue une priorité pour de nombreux peuples autochtones, notamment en raison de ses répercussions sur l'éducation, les soins de santé et l'accès aux services d'urgence. Nous avons constaté que certaines collectivités du Nord avaient des compétences numériques plus faibles, ce qui complique davantage la situation.

Les peuples autochtones revendiquent également de plus en plus leurs droits sur le spectre, qu'ils considèrent comme une ressource naturelle. Dans cette optique, de nombreux peuples autochtones souhaitent participer activement au développement des infrastructures de télécommunications. Certains ont même évoqué l'idée d'u prendre part à titre de partenaires. Cette volonté s'explique notamment par le fait qu'une grande partie de ces infrastructures est déployée sur leurs territoires. Comme il a été mentionné plus haut, les décisions en matière de télécommunications et de radiodiffusion peuvent également avoir des répercussions sur les langues et les cultures autochtones.

Compte tenu des répercussions importantes des activités du CRTC sur les peuples autochtones et sur leurs droits, le droit à l'autodétermination, le droit à l'autonomie gouvernementale, le droit de participer à la prise de décisions ainsi que le CPLE sont également en jeu. Comme il a été mentionné précédemment, ces droits sont reconnus dans la *Déclaration*, qui fait partie intégrante du droit positif canadien en vertu de la LDNU fédérale et qui impose des obligations positives au Canada.[54]

Toute collaboration avec les peuples autochtones doit reposer sur la reconnaissance de ces derniers comme des titulaires de droits plutôt que comme des intervenants à consulter. Le préambule de la Déclaration affirme « que les peuples autochtones sont égaux à tous les autres peuples, tout en reconnaissant le droit de tous les peuples d'être différents, de s'estimer différents et d'être respectés en tant que tels ». La Déclaration énonce ensuite « les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être

[54] Renvoi relatif à la LÉJFPNIM.

des peuples autochtones du monde »[55]. Par conséquent, l'un des principaux objectifs de la Déclaration est de reconnaître que les peuples autochtones sont des peuples à part entière, dotés du droit à l'autodétermination, dont la réalisation est essentielle à leur survie et à leur bien-être. Essentiellement, l'« autodétermination est un processus continu dans le cadre duquel des institutions de prise de décisions sont conçues pour permettre aux peuples autochtones de prendre des décisions pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, et de participer collectivement aux mécanismes externes de prise de décisions »[56].

À titre de titulaires de droits, les peuples autochtones ont le droit de participer aux décisions qui ont une incidence particulière et importante sur leurs droits, comme il a été expliqué précédemment[57]. Le droit fondamental de participer à la prise de décisions doit être pris en compte et mis en œuvre dans le cadre des activités du CRTC et de sa mobilisation auprès des peuples autochtones. Les droits reconnus par la Déclaration s'appuient sur la jurisprudence canadienne existante relative à l'obligation de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder les peuples autochtones et devraient orienter l'élaboration de la politique de mobilisation.

Compte tenu de cette reconnaissance des peuples autochtones comme des titulaires de droits, il est impératif que l'élaboration conjointe d'une politique de mobilisation s'appuie sur une approche fondée sur les droits. Une approche fondée sur les droits exige que le respect des droits des peuples autochtones soit à la base du processus, qu'il guide la méthode utilisée et qu'il se concrétise dans les résultats du processus. Une approche fondée sur les droits garantirait que le CRTC, en tant qu'organisme d'État indépendant, préserve l'honneur de l'État lorsqu'il examine des comportements susceptibles d'avoir une incidence sur les droits des peuples autochtones.[58]

---

[55] Déclaration, article 43

56 Conseil des droits de l'homme, Action menée aux fins de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones : les peuples autochtones et le droit à l'autodétermination - Rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, 4 août 2021, Document des Nations Unies A/HRC/48/75, paragraphe 19.

[57] Rapport du MEDPA.

[58] Pour une analyse du rôle des organismes de réglementation et de l'obligation de consultation, voir Clyde River.

Comme il a été mentionné plus haut, étant donné qu'une grande partie des travaux du CRTC a des répercussions sur divers droits des peuples autochtones, le processus doit garantir que ces derniers puissent participer pleinement et efficacement aux processus décisionnels. Une participation complète et efficace au processus de la prise d'une décision par le CRTC n'implique pas nécessairement que les peuples autochtones doivent prendre part à la prise de la décision elle-même. Toutefois, la distinction entre le fait de participer au processus et celui de prendre part à la prise de décision devrait faire l'objet d'une discussion avec les peuples autochtones.

Il convient de répéter ici que les peuples autochtones ont le droit « de déterminer de manière efficace l'issue des prises de décision qui les affectent, et pas seulement de participer à ces processus. […] Par conséquent, l'obligation d'obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des peuples autochtones n'est pas seulement d'ordre procédural, mais un mécanisme de fond qui garantit le respect des droits des peuples autochtones. »[59] Il faudra réexaminer l'interprétation de la jurisprudence perçue comme une limite à la participation des peuples autochtones, et ce, à la lumière de l'évolution des décisions internationales en matière de droits de la personne et de la jurisprudence nationale concernant l'obligation de consulter et de fournir des mesures d'adaptation, ainsi que le CPLE.

Dans le cadre d'une approche fondée sur les droits visant à élaborer conjointement une politique de mobilisation, les processus utilisés pour cette élaboration doivent respecter les processus décisionnels propres aux peuples autochtones, y compris leurs protocoles culturels. C'est pourquoi le CRTC doit trouver des moyens de veiller à ce que les gouvernements autochtones participent au processus. À cet égard, il est important de respecter les lignes directrices en matière d'élaboration conjointe et de consultation créées par divers gouvernements et organismes autochtones, dont certaines figurent en annexe.

Une dernière remarque concernant l'approche fondée sur les droits : il convient d'examiner et de lever dès le départ tout obstacle à la participation des femmes autochtones, et d'intégrer une analyse comparative entre les sexes adaptée à la culture à

[59] Rapport du MDPA, Annexe, paragraphe 22.

l'élaboration des politiques et d'autres décisions[60]. Il convient également de tenir compte d'autres éléments pour élaborer une politique d'inclusion des jeunes dans le cadre de la stratégie de mobilisation. Le MEDPA recommande expressément ce qui suit : les « […] États devraient s'entretenir largement avec tous les peuples autochtones […] dans lesquels ceux-ci sont encouragés à inclure des femmes, des enfants, des jeunes et des personnes handicapées. […] Pendant chaque consultation, des efforts devraient être déployés pour comprendre les conséquences particulières pour les femmes, les enfants, les jeunes et les personnes handicapées des communautés autochtones. »[61].

Recommandation : mettre en place un financement approprié pour soutenir la participation des peuples autochtones au processus d'élaboration conjointe

Des fonds seront nécessaires pour soutenir la participation des peuples autochtones à ce processus. Le rapport du MEDPA sur le CPLE souligne que le financement est un élément essentiel à la mise en œuvre du CPLE : « Les États devraient assurer l'égalité tout au long du processus et faire en sorte que le problème du déséquilibre des forces entre l'État et les peuples autochtones soit pris en considération et atténué. Pour ce faire, ils pourraient, par exemple, employer des facilitateurs indépendants pour les consultations et mettre en place des mécanismes de financement qui permettent aux peuples autochtones de recevoir une assistance et des conseils techniques indépendants. »[62]

Comme l'ont souligné la plupart des peuples autochtones rencontrés, bon nombre des peuples autochtones n'ont pas les moyens financiers de participer aux processus du CRTC en raison de diverses circonstances. De nombreuses organisations autochtones disposent de ressources financières limitées et restreintes. C'est le cas des fournisseurs de services de télécommunication autochtones sans vocation lucrative, ainsi que des organismes de défense des droits autochtones et des gouvernements autochtones, qui reçoivent de nombreuses demandes de consultation et de mobilisation, mais dont les budgets pour mener à bien ce travail sont limités. Même si le financement peut poser des difficultés

[60] Voir, par exemple, Association des femmes autochtones du Canada, « Trousse de démarrage Analyse comparative entre les sexes culturellement pertinente (ACSCP) : Introduction, intégration et exemples d'utilisation », juin 2020 : https://nwac-afac.ca/assets-knowledge-centre/NWAC_CRGBA_2020_FR_Final_Web.pdf.

[61] Étude du MEDPA, paragraphe 11.

[62] Étude du MEDPA, paragraphe 10.

dans le cadre réglementaire actuel du CRTC, il reste néanmoins indispensable à la réussite du processus d'élaboration conjointe. Le manque de financement constitue un obstacle majeur à la participation des peuples autochtones aux processus du CRTC et à l'élaboration conjointe des politiques. Les peuples autochtones ont besoin de divers types de financement pour renforcer leurs capacités, y compris les ressources techniques nécessaires. Par exemple, des fonds seront nécessaires pour permettre aux participants de se déplacer pour assister aux séances.

La refonte de la structure de financement prendra du temps, mais il devrait y avoir une compréhension commune, au sein du personnel du CRTC, des différentes façons dont les peuples autochtones et d'autres groupes d'intérêt public ont réussi à obtenir du financement grâce aux mécanismes existants. Certains peuples autochtones qui ont participé aux processus du CRTC ont réussi à tirer parti du mécanisme existant pour obtenir un certain financement. Le CRTC pourrait mettre les peuples autochtones en contact avec des groupes d'intérêt public ou des organisations qui ont obtenu du financement dans le cadre du régime d'attribution des frais relatifs aux télécommunications ou du Fonds de participation à la radiodiffusion, afin qu'ils puissent faire part de leurs expériences et expliquer comment ils ont géré ce processus.

À l'heure actuelle, le CRTC n'a pas le pouvoir d'accorder des subventions et des contributions. Le CRTC dispose plutôt de mécanismes distincts pour rembourser aux groupes d'intérêt public certains frais engagés pour participer à un processus du CRTC, notamment par le mécanisme d'indemnisation des frais de télécommunication et du Fonds de participation à la radiodiffusion. Toutefois, les parties doivent généralement payer ces frais d'avance, puis présenter une demande de remboursement.

Même si les mécanismes de financement actuels n'ont pas été conçus pour payer les dépenses engagées par les peuples autochtones, de simples modifications pourraient permettre de surmonter plusieurs obstacles. Par exemple, le fait d'élargir la définition ou la compréhension de ce que sont les « consultants » et les « témoins experts » dans le cadre des lignes directrices relatives à l'indemnisation des coûts de télécommunication pour y inclure les peuples autochtones, qui possèdent une expertise concernant leurs droits et intérêts, pourrait permettre d'augmenter le montant du remboursement que les peuples autochtones peuvent demander pour leur participation.

Les lignes directrices en matière de financement devront tenir compte des différents coûts liés à la vie et au travail dans les différentes régions du Canada, en particulier dans le Nord. En matière de financement, il peut également être nécessaire de déterminer si les membres d'une communauté donnée ont accès à des services bancaires. Il a été mentionné qu'il n'est pas rare que les membres de communautés du Nord n'aient pas accès à des services bancaires et qu'ils doivent donc prendre l'avion pour se rendre ailleurs afin de déposer un chèque.

Il existe bel et bien des sources de financement. Par exemple, le CRTC peut conclure des contrats pour des services liés à ses activités, ce qu'il a d'ailleurs déjà fait par le passé. Le recours à des consultants externes pour appuyer les travaux préalables à la mobilisation des peuples autochtones pourrait s'avérer nécessaire pour jeter les bases d'un processus d'élaboration conjointe. De tels consultants devraient travailler en étroite collaboration avec le personnel du CRTC.

Recommandation : faire preuve de créativité et de souplesse dans l'application des règles et procédures existantes pour permettre la participation pleine et effective des peuples autochtones aux processus du CRTC

Les rencontres avec le personnel du CRTC et les peuples autochtones ont permis de cerner toute une série d'obstacles liés à la collaboration avec les peuples autochtones dans le cadre réglementaire actuel. Toutefois, ces réunions ont également donné lieu à des discussions sur la manière dont la mobilisation peut se dérouler et se déroule effectivement dans le cadre réglementaire actuel. La recommandation vise à tirer parti des exemples existants de créativité et de souplesse dans le cadre réglementaire actuel et à étendre cette approche à l'ensemble du processus d'élaboration conjointe de la politique de mobilisation, ainsi qu'aux instances du CRTC susceptibles d'avoir une incidence sur les peuples autochtones que le CRTC pendant l'élaboration de cette politique.

Par exemple, certains peuples autochtones rencontrés dans le cadre des consultations ont exprimé des préoccupations quant au fait que les audiences du CRTC sont organisées selon un modèle qui s'apparente à celui d'un tribunal. Ces audiences ont été décrites comme particulièrement intimidantes. Certaines personnes ont indiqué qu'il leur était difficile de présenter leurs points de vue devant un public auditoire composé majoritairement de personnes non autochtones. Plusieurs participants ont également

souligné que, non seulement les audiences constituaient un processus qui leur était étranger, mais qu'elles pouvaient aussi réactiver des traumatismes. Une personne a notamment affirmé avoir eu l'impression d'être une victime appelée à témoigner dans une affaire criminelle. Certains ont également indiqué que les processus du CRTC semblaient surtout conçus pour des fournisseurs à but lucratif, ce qui posait des défis supplémentaires aux initiatives axées sur les collectivités. Enfin, plusieurs ont relevé des situations où le CRTC n'aurait pas respecté certains protocoles appropriés, notamment en ce qui concerne la reconnaissance du rôle des chefs et des aînés et le respect qui leur est dû lors des audiences.

Malgré ces obstacles de taille, plusieurs exemples ont été donnés de situations où les instances habituelles ont été adaptées. Certains peuples autochtones rencontrés ont souligné qu'un groupe de discussion réunissant des fournisseurs de services des Premières Nations et permettant des échanges directs avec les conseillers et les conseillères du CRTC s'était avérée utile de faire connaître leurs points de vue. D'autres ont souligné que la possibilité de participer en personne ou à distance était également appréciée. Selon plusieurs participants, le fait que les instances se déroulent en plusieurs étapes permet aux peuples autochtones de présenter des observations, des interventions et des répliques. Cette structure favorise le dialogue entre les différentes parties et permet d'aborder les divergences de point de vue tout au long du processus, tout en préservant la diversité des opinions et la possibilité d'exprimer des accords comme des désaccords. Certains peuples autochtones ont également indiqué que le CRTC accorde de plus en plus d'importance aux savoirs et aux expériences autochtones dans le cadre de ses processus, en reconnaissant que les peuples autochtones étaient sont les mieux placés pour témoigner de la manière dont ils reçoivent les services. La possibilité de présenter des témoignages numériques ou des récits audio des réalités vécues sur le terrain a également été citée comme un moyen utile de participer aux audiences.

Les processus d'audience s'apparentant à des procédures judiciaires ne correspondent pas aux façons de faire de nombreux peuples autochtones et peuvent même réactiver des traumatismes. Il est donc recommandé que le CRTC poursuive ses échanges avec les peuples autochtones et réfléchisse à des moyens d'intégrer les protocoles autochtones à ses processus afin de créer un environnement plus accueillant, respectueux et humain.

Il est également important de tenir compte des obstacles particuliers auxquels peuvent être confrontées les femmes autochtones lorsqu'elles souhaitent participer aux processus du CRTC afin de garantir qu'elles aient réellement des chances égales de participer et de faire valoir entendre leurs points de vue. Ces obstacles peuvent notamment être liés à l'accès des services de gardes d'enfants ou à des moyens de transport. Bien que cela puisse, dans certains cas, nécessiter des modifications aux règles de procédure elles-mêmes, dans d'autres cas, il pourrait plutôt s'agit plutôt de maintenir une certaine souplesse dans les décisions relatives au déroulement des instances.

Un autre aspect des processus du CRTC qui mérite d'être examiné concerne les délais, domaine dans lequel une certaine souplesse semble déjà exister. Les délais stricts imposés dans le cadre des instances du CRTC ont été décrits comme une source importante de difficultés. Pour les organismes autochtones qui disposent de ressources limitées pour analyser l'information, la traduire en positions stratégiques et formuler des réponses éclairées aux consultations du CRTC, les délais actuels sont souvent difficiles à respecter. Ces difficultés sont encore plus marquées dans le Nord, où la connectivité est plus limitée et où il peut s'écouler jusqu'à quatre semaines avant qu'un envoi postal atteigne certaines collectivités du Grand Nord. Bien qu'il soit possible d'obtenir une prolongation, une demande à cet effet doit être envoyée au secrétaire général du CRTC et signifiée à toutes les parties à l'instance.

Toutefois, un groupe autochtone rencontré a fait remarquer qu'il semblait y avoir une certaine souplesse, dans la mesure où le CRTC lui-même ne se fixe pas toujours des délais stricts pour rendre ses décisions, même s'il impose des délais serrés aux participants. Un autre groupe autochtone rencontré a indiqué que, dans le cadre d'instances nouvelles ou sans précédent, le processus a été adapté au fur et à mesure de son déroulement pour tenir compte de l'évolution des circonstances.

Un autre domaine qui exige de lda créativité et de la souplesse concerne le cloisonnement des processus gouvernementaux. De nombreux peuples autochtones rencontrés ont souligné les difficultés découlant du fait que les processus du CRTC fonctionnent en vase clos et sont dissociés des questions connexes relevant d'autres ministères fédéraux, comme Innovation, Science et Développement économique Canada (ISDE). Ce cloisonnement crée des contraintes et des défis supplémentaires pour les peuples

autochtones. Il a été expliqué que le CRTC et ISDE avaient des mandats qui se recoupent dans certains domaines. Par exemple, les deux organisations appuient l'expansion de l'infrastructure à large bande dans les régions rurales et éloignées, mais appliquent souvent des critères de financement et des priorités différents. Cette situation complique la navigation au sein du système pour les peuples autochtones, notamment lorsqu'ils tentent de définir et de mettre en œuvre des initiatives axées sur la collectivité visant à combler le fossé numérique. Le cloisonnement peut également créer des zones grises entre ISDE et le CRTC, où certaines questions risquent de ne pas être complètement traitées. Il entraîne aussi un dédoublement des efforts pour les parties autochtones qui souhaitent interagir avec les deux organisations, car les renseignements exigés sont similaires, alors que les rapports à produire sont distincts. Pour rectifier la situation, il est recommandé que le CRTC continue de collaborer avec ISDE et les autres ministères et organismes fédéraux concernés pour cerner les synergies possibles et déterminer les meilleurs moyens d'appuyer la participation des peuples autochtones aux processus d'ISDE et du CRTC. À tout le moins, une meilleure coordination et un plus grand partage de l'information sont essentiels pour réduire la fatigue liée aux consultations et éviter de surcharger les peuples autochtones de demandes de consultation.

Recommandation : prendre des mesures concrètes pour favoriser l'égalité réelle dans les travaux du CRTC

Les politiques, les procédures et les pratiques du CRTC doivent favoriser et assurer l'égalité réelle.[63] Assurer l'égalité réelle dans les processus du CRTC suppose notamment d'examiner comment ceux-ci peuvent, lorsqu'ils ne tiennent pas compte des inégalités existantes entre les peuples autochtones et les grandes entreprises des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications qui participent également à ces processus, contribuer à perpétuer des formes de discrimination systémique ou à produire des effets préjudiciables. L'égalité réelle exige de mettre l'accent sur l'égalité des chances de participation et de s'attaquer aux obstacles à cette participation afin de favoriser des résultats équitables. Enfin, ce principe revêt une importance particulière dans les

[63] Pour une analyse de la notion d'égalité réelle, voir Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al. c. Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), 2016 TCDP 2.

processus du CRTC, car les peuples autochtones ne sont pas simplement des intervenants, mais des titulaires de droits.

À l'heure actuelle, les règles de procédure du CRTC mettent l'accent sur l'égalité formelle et sur le traitement égalitaire de toutes les parties. Cela signifie que les peuples autochtones doivent participer aux instances publiques de la même façon que tout autre membre du public ou toute autre partie intéressée. Le MEDPA a indiqué que « pour respecter la norme procédurale selon laquelle les consultations doivent être menées par des procédures appropriées, les grandes séances publiques d'information ne sont généralement pas considérées comme suffisantes »[64]. Cette notion d'égalité formelle favorise, renforce et exacerbe les inégalités existantes entre les peuples autochtones et les autres personnes des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications.

L'insistance sur l'égalité formelle constitue un exemple de discrimination systémique qui entraîne des répercussions négatives, particulièrement au sein des peuples autochtones.

L'ERA et d'autres membres du personnel de soutien du CRTC devraient être en mesure d'apporter leur soutien aux peuples autochtones tout au long du processus pour clarifier celui-ci ainsi que les répercussions possibles sur les peuples autochtones et leurs droits.

Les processus du CRTC sont d'une grande complexité technique et nécessitent des ressources considérables dont la plupart des peuples et des organisations autochtones ne disposent pas. Les peuples autochtones devraient pouvoir rencontrer le personnel du CRTC avant de comparaître devant les conseillers du CRTC pour mieux comprendre comment se préparer et à quoi s'attendre.

Certains peuples autochtones rencontrés ont souligné la nécessité de faire appel à un avocat spécialisé en droit réglementaire pour participer efficacement à de nombreux processus du CRTC. La plupart des peuples autochtones ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour recourir à ce type d'expertise. Dans ce domaine fortement réglementé, il est possible de consulter des renseignements sur le site Web. Toutefois, il demeure très difficile pour beaucoup de personnes de comprendre la signification de ces termes et l'incidence de ces réglementations pour leurs nations et organismes respectifs.

Certains ont fait remarquer que les politiques et les procédures avaient été

[64] Rapport du MEDPA, Annexe, paragraphe 8.

communiquées aux peuples autochtones, mais qu'aucune aide n'avait été fournie pour les aider à comprendre comment celles-ci s'appliquaient à eux. Le manque de ressources accentue le déséquilibre de pouvoir entre les grandes entreprises et les peuples autochtones. Certains peuples autochtones rencontrés ont exprimé des préoccupations à cet égard, en soulignant qu'ils se trouvent désavantagés par le fait qu'ils ne disposent pas des ressources nécessaires pour retenir les services d'importantes équipes juridiques.

Recommandation : mettre à profit des rapports existants et des pratiques exemplaires déjà relevées dans le cadre de la mobilisation du CRTC auprès des peuples autochtones

Les travaux visant à élaborer conjointement une politique de mobilisation des peuples autochtones devraient se poursuivre en s'appuyant sur les pratiques efficaces et les enseignements tirés des processus antérieurs. Par exemple, le rapport « Ce que vous avez dit » présente de nombreux principes pouvant servir à orienter les initiatives futures, notamment :

- consultations en personne;
- reconnaissance des différentes nations et de leurs communautés respectives, et obtention de leur avis;
- reconnaissance de l'histoire de la radiodiffusion autochtone, ainsi que des protocoles linguistiques et culturels :
    - histoire de la radiodiffusion autochtone;
    - utilisation des langues autochtones et formulation respectueuse;
    - participation des jeunes, des aînés et des gardiens du savoir;
    - protocole et représentation.
- méthodes de sensibilisation;
- rémunération des participants;
- communication au sujet du processus;
- recherche : ne pas partir de zéro, se servir de ce qui existe déjà, mais commencer par se demander s'il est possible de s'appuyer sur ces éléments;
- compte rendu accessible sur la nouvelle politique;
- base de données des personnes-ressources.

Recommandations sur la collaboration avec les peuples autochtones

Les recommandations suivantes sont des conseils généraux sur la manière de collaborer de façon appropriée avec les peuples autochtones, en respectant leurs protocoles et leurs modes d'interaction. Elles visent tout particulièrement à orienter l'élaboration conjointe du processus de mobilisation et s'appliquent également, de manière générale, aux travaux du CRTC. La mise en œuvre des recommandations ci-dessous permet de jeter des bases solides pour le travail d'élaboration conjointe de la politique de mobilisation.

Recommandation : renforcer les relations

Pour travailler avec les peuples autochtones, il faut établir une relation fondée sur le respect et la confiance mutuels. Les relations de confiance constituent également un élément clé pour respecter l'élément « libre » du CPLE : « Les relations entre les parties devraient être caractérisées, notamment, par la confiance et la bonne foi, et non la suspicion, les accusations, les menaces, la mise en cause pénale, la violence ou les préjugés à l'égard des peuples autochtones[65]. »

L'établissement de relations est un processus continu qui se fait de préférence en personne. L'objectif de ce processus de renforcement des relations est d'établir des partenariats, en reconnaissant que les peuples autochtones ne sont pas simplement des intervenants qu'il convient de consulter. Les peuples autochtones sont titulaires de droits, et de nombreuses décisions du CRTC ont une incidence sur ces droits. Certains peuples autochtones rencontrés ont souligné qu'une relation de confiance s'était établie avec le CRTC au fil de leurs 25 années de collaboration. Ils avaient le sentiment que la confiance était réciproque (entre l'organisme et le CRTC, ainsi qu'entre le CRTC et l'organisme). Grâce à cette confiance, les parties ont adopté des approches collaboratives lorsque des difficultés se sont présentées et le CRTC travaille avec les peuples autochtones pour trouver des solutions.

Lorsque des relations sont établies, celles-ci doivent être ancrées au sein même des institutions (de gouvernement à gouvernement, d'organisme à organisme) et ne pas

[65] Étude du MEDPA, paragraphe 20b)

dépendre de personnes, car, si ces personnes quittent leurs postes, toute la relation pourrait être perdue et il faudrait alors en établir une nouvelle. Il régnait un sentiment général selon lequel la création de l'Équipe des relations autochtones (ERA) constituait une avancée majeure et constructive pour les relations avec les peuples autochtones. Le fait de disposer des coordonnées d'une ressource attitrée pour aider les peuples autochtones à comprendre les processus du CRTC et à s'y orienter s'est avéré utile. Par exemple, l'ERA a pris l'initiative de communiquer aux peuples autochtones des renseignements sur les instances et elle a tenu des séances d'information et fourni des renseignements sur la façon de participer aux instances.

L'établissement de relations peut être un processus lent qui exige une démarche intentionnelle. Plusieurs participants ont souligné l'importance d'« avancer au rythme de la confiance » et d'adopter une approche « centrée sur le cœur », c'est-à-dire une approche personnalisée. Au début de ce processus, les organisations autochtones représentatives peuvent jouer un rôle important en facilitant les liens avec les collectivités et les titulaires de droits concernés, d'autant plus que de nombreuses communautés disposent d'une capacité limitée et sont déjà sollicitées par de nombreuses demandes de collaboration.

L'une des principales pratiques à adopter en matière de collaboration avec les peuples autochtones consiste à se renseigner sur l'histoire et le contexte de ces peuples et de leurs organisations pour mieux comprendre leurs valeurs, leurs protocoles, leur expertise, leurs intérêts, leurs obstacles et leurs relations avec les institutions gouvernementales. Une bonne connaissance de la collectivité aide également à déterminer le moment opportun de la mobilisation. Par exemple, il peut y avoir des périodes où une partie important de la collectivité participe à des cérémonies ou à des activités de chasse sur le territoire, ce qui réduit la disponibilité des personnes pour assister à des réunions. Ces réalités peuvent varier d'une communauté à l'autre et d'une nation à l'autre.

Pour bien cerner l'histoire et le contexte des peuples autochtones, il faut notamment comprendre les traités qui les touchent, leur évolution historique et leur contexte actuel, connaître la teneur des ententes initiales et être au courant des griefs qui persistent aujourd'hui. Il est nécessaire de bien comprendre la structure de gouvernance des communautés pour favoriser la mobilisation et l'établissement de relations. Il est essentiel de lire et de bien comprendre toutes les lignes directrices existantes en matière de

consultation, de mobilisation ou d'élaboration conjointe avant de communiquer avec un peuple autochtone. Pour établir de bonnes relations, il faut bien connaître le contexte juridique régissant les relations entre les peuples autochtones et l'État (ainsi que les sociétés d'État et les organismes indépendants). Il est essentiel de respecter les lignes directrices établies par la Cour suprême du Canada.

Le CRTC doit établir des liens avec les peuples autochtones du Canada, en tenant compte des particularités et de la diversité des points de vue des Premières Nations, des Inuit et des Métis. Il existe également une diversité liée au genre et à l'identité sexuelle, au fait de vivre en milieu urbain ou rural, à l'intérieur ou à l'extérieur d'une réserve, à la langue autochtone parlée, etc.

Pour établir des relations respectueuses dans le cadre d'échanges avec les peuples autochtones, il faut également comprendre la réalité de ces peuples, en particulier ceux qui vivent dans les régions rurales, éloignées et nordiques. Un exemple cité concernait le passage des tours cellulaires analogiques aux tours numériques. Comme de nombreuses tours analogiques ne sont plus entretenues, certaines collectivités ont vu leur accès aux services réduit. Cette situation est particulièrement préoccupante dans un contexte où les changements climatiques accentuent l'instabilité et modifient les conditions sur le territoire. En l'absence d'une couverture cellulaire adéquate, les personnes qui se trouvent sur le territoire sont davantage exposées aux risques si une situation d'urgence survient. Les répercussions de cette situation touchent particulièrement les femmes. Par exemple, l'absence d'accès téléphonique au domicile peut compliquer, voire empêcher, l'accès à des services d'urgence en contexte de violence conjugale, surtout s'il y a des enfants. La rudesse de l'environnement de nombreuses régions éloignées rend également plus difficile la recherche d'aide ou de soutien.

Un aspect important de l'établissement de relations consiste à être présent dans les communautés autochtones, c'est-à-dire rencontrer les Autochtones dans leurs communautés. Il faut donc se rendre dans le Nord, même si cela représente des dépenses considérables. Diverses activités ont été proposées pour accroître la présence du CRTC dans les collectivités : participer à des événements communautaires, à des cérémonies et à des salons de l'emploi afin de faire connaître le CRTC et d'encourager les étudiants autochtones à envisager une carrière au CRTC, ainsi que participer à des festivals

autochtones comme « ImagiNATIVE » afin de démontrer un intérêt sincère envers les peuples autochtones. Cette présence ne devrait pas se limiter à un rôle de commanditaire, mais se traduire par la présence de représentants du CRTC aux salons professionnels et la remise de prix. La présence de cadres supérieurs et de conseillers ou conseillères témoigne également de l'importance que l'organisme accorde à ses relations avec les peuples autochtones. Le tournoi de hockey de la Little Native Hockey League est un événement familial important en Ontario. Le fait d'être présent dans des contextes sociaux où les gens peuvent apprendre à se connaître sur le plan personnel contribue à instaurer la confiance. La participation à ces activités communautaires peut exiger du temps et un engament personnel. Toutefois, le soutien aux personnes qui contribuent à l'établissement de ces relations devrait constituer une partie intégrante de la stratégie de renforcement des relations. En mobilisant des jeunes, il est possible d'inscrire les efforts dans une perspective à plus long terme et d'amorcer des relations qui pourront se développer au fil du temps.

L'objectif d'une présence accrue dans les collectivités autochtones est de contribuer à tisser des liens et de démontrer que le CRTC est également au service des peuples autochtones, en réduisant la distance qui peut être perçue entre ceux-ci et le CRTC. Cette démarche s'inscrit dans une stratégie proactive de développement des relations, et non dans une approche consistant à se rendre dans les collectivités uniquement lorsque des activités de mobilisation sont requises.

Certains peuples autochtones rencontrés ont souligné que le CRTC doit reconnaître que de nombreux dirigeants et membres du personnel technique autochtones font partie de la « génération sandwich », c'est-à-dire qu'ils s'occupent de leurs enfants tout en prenant soin de leurs parents âgés qui ont fréquenté les pensionnats autochtones. Il importe aussi de comprendre que de nombreux organismes autochtones sont relativement récents et ne disposent pas nécessairement d'un financement stable et permanent, ce qui peut limiter leur capacité d'action. La reconnaissance de ces réalités peut favoriser une meilleure compréhension entre les partenaires. Il est aussi nécessaire de prendre en compte certains défis particuliers auxquels les peuples autochtones sont confrontés dans les secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications. Par exemple, il a été mentionné que de nombreux artistes autochtones commencent leur pratique artistique

plus tard dans leur vie, pour diverses raisons, notamment en raison des logements surpeuplés, qui offrent peu ou pas d'espace pour consacrer le temps nécessaire au développement de leur art.

La responsabilité et la transparence constituent des fondements essentiels à l'établissement de relations de confiance. Certains peuples autochtones rencontrés ont fait part de leurs préoccupations concernant la reddition de comptes dans le cadre des processus de surveillance réglementaire et de conformité, notamment en ce qui concerne les entreprises chargées d'assurer la connectivité des collectivités rurales, éloignées et autochtones. On a l'impression que le CRTC s'appuie sur des renseignements fournis par les entreprises elles-mêmes, qui ne tiennent pas nécessairement compte de la réalité vécue par les communautés. De plus, on a l'impression que les entreprises profitent de l'éloignement des communautés autochtones, en sachant qu'il y a peu de chances que des vérifications ou des enquêtes inopinées y soient menées, ce qui contribue à perpétuer l'inégalité d'accès. L'autodéclaration fait donc peser la charge (et l'entière responsabilité) de remettre en question la validité de ces rapports sur les peuples autochtones, qui, comme il a été souligné, doivent déjà faire face à de nombreuses exigences et disposent de ressources limitées. Ce point a également été soulevé comme une source de préoccupation pour certains peuples autochtones, car cela pourrait les priver de la possibilité de mener leurs propres processus communautaires visant à renforcer la connectivité. Cette situation freine la quête de l'égalité numérique et porte atteinte à l'autodétermination des peuples autochtones. De nombreux peuples autochtones rencontrés ont souligné que, sans ces mécanismes de contrôle et d'équilibre, les conséquences étaient une question de vie ou de mort pour bon nombre d'entre eux, en raison de l'éloignement de nombreuses collectivités et de l'absence de systèmes de secours dans les infrastructures de télécommunication.

Recommandation : favoriser la réciprocité

La notion de réciprocité est étroitement liée à celle de l'établissement de relations. Pour établir des relations avec les peuples autochtones, il faut s'engager à respecter le principe de réciprocité, selon lequel tant le CRTC que les peuples autochtones tirent profit du

partenariat. La réciprocité exige de s'éloigner d'une conception de la mobilisation selon laquelle il s'agirait simplement d'apporter quelque chose aux peuples autochtones. Certains peuples autochtones rencontrés ont expliqué que les processus de mobilisation peuvent être perçus comme extractifs, dans la mesure où les gouvernements et les organismes publics tirent profit des connaissances, du temps et de l'énergie des peuples autochtones pour satisfaire à des exigences minimales en matière de consultation, sans rien leur offrir en retour. Bien que les gouvernements et les organismes estiment que la « contribution » qu'ils apportent réside dans le fait même de les consulter, les peuples autochtones peuvent vivre ces consultations comme une forme d'exploitation, car ils se retrouvent souvent dans une position où ils doivent consacrer du temps et des ressources à défendre leurs droits et à prévenir toute atteinte à ceux-ci.

La réciprocité pourrait nécessiter que le CRTC prenne des mesures concrètes pour aider les peuples autochtones à réaliser leurs aspirations, tant celles qui sont directement liées aux télécommunications et à la radiodiffusion que celles, plus larges, auxquelles les décisions du CRTC peuvent avoir une incidence. La mobilisation devrait apporter des avantages aux peuples autochtones qui vont au-delà de leur simple contribution au processus décisionnel du CRTC. Ces avantages devraient être concrets, qu'ils soient financiers, liés à la reconnaissance ou autres. Les discussions portant sur la réciprocité devraient avoir lieu tant dans le cadre d'un processus d'élaboration conjointe que dans celui du développement continu des relations.

Recommandation : fournir des communications accessibles, opportunes, efficaces, efficientes et adaptées sur le plan culturel

Des communications accessibles, opportunes, efficaces, efficientes et adaptées sur le plan culturel sont essentielles pour établir et entretenir de bonnes relations. Il s'agit ici de l'élément « éclairé » du CPLE. Le MEDPA précise qu'il faut que « les informations communiquées soient suffisantes, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, et qu'elles soient objectives, exactes et claires[66]. » L'élément « éclairé » implique également que les « informations devraient être précises et présentées de manière accessible et compréhensible, notamment dans une langue que les populations autochtones pourront

[66] Étude du MEDPA, paragraphe 22a)

pleinement comprendre. La diffusion de ces informations devrait tenir compte des traditions orales des populations autochtones et de leurs langues. »[67] Le rapport de l'Atelier international sur les méthodologies relatives au CPLE et aux peuples autochtones, amorcé par l'Instance permanente sur les questions autochtones (IPQA) des Nations Unies, précise en outre que l'expression « éclairé » signifie, au minimum, que les informations communiquées portent sur :

> a. la nature, l'ampleur, l'évolution, la réversibilité et la portée de tout projet ou activité proposé;
>
> b. la (les) raison(s) ou objectif(s) du projet ou de l'activité;
>
> c. leur durée;
>
> d. la localisation des zones concernées;
>
> e. une évaluation préliminaire des incidences économiques, sociales, culturelles et environnementales probables, y compris les risques potentiels et le partage juste et équitable des avantages, compte tenu du principe de précaution;
>
> f. le personnel susceptible de contribuer à l'exécution du projet proposé (y compris les populations autochtones, le personnel du secteur privé, les instituts de recherche, les fonctionnaires et autres);
>
> g. les procédures possibles dans le cadre du projet.[68]

L'un des obstacles soulevés tant par le personnel du CRTC que par les peuples autochtones rencontrés concerne les ressources et la capacité limitées dont disposent les peuples autochtones pour participer aux processus du CRTC. Au sein de nombreux gouvernements et organismes autochtones, le personnel doit souvent assumer plusieurs rôles à la fois, alors que les demandes dépassent ses capacités. Dans ces situations, les gouvernements et les organismes autochtones doivent établir des priorités quant aux travaux à entreprendre, ce qui peut entraîner l'incapacité des peuples autochtones à contribuer à des processus importants. Il faut tenir compte des capacités limitées des gouvernements et des organismes autochtones lors de la diffusion d'information, en

---

[67] Instance permanente sur les questions autochtones, *Rapport sur les travaux de l'Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones*, Document des Nations Unies E/C.19/2005/3, paragraphe 47IV). [Rapport de l'IPQA]

[68] Rapport de l'IPQA, paragraphe 46.

reconnaissant que ceux-ci n'ont peut-être pas les moyens de prendre connaissance de toutes les informations. D'autres méthodes de communication et de diffusion de l'information pourraient donc s'avérer nécessaires. Il incombe au CRTC de veiller à ce que les peuples autochtones comprennent ce qu'implique une décision donnée et qu'ils disposent du temps nécessaire pour en évaluer les répercussions et se forger leur propre opinion sur la question.

Les peuples autochtones rencontrés ont exprimé un consensus quasi unanime quant au caractère accablant du volume de courriels reçus par de nombreux gouvernements et organismes autochtones. Ce volume s'explique par la multiplicité des responsabilités assumées par les membres du personnel, ainsi que par le nombre nombre de dossiers actifs, la diversité des sujets abordés et la variété des processus gouvernementaux auxquels ils participent. De plus, les renseignements techniques fournis dans les courriels du CRTC ne précisent pas toujours clairement les ramifications des décisions à venir concernant les peuples autochtones. Cela pourrait faciliter la participation de ces derniers aux processus ou, à tout le moins, les aider à déterminer s'il convient de participer au processus en question. Pour joindre les peuples autochtones, il faut utiliser différents moyens de communication. Outre les courriels, il peut être utile de communiquer par téléphone, par télécopieur ou encore par l'entremise des stations de radio locales. Plusieurs participants ont d'ailleurs indiqué que les communications de suivi et les rappels étaient particulièrement appréciés compte tenu de la lourde charge de travail à laquelle font face de nombreux membres du personnel.

Plusieurs peuples autochtones rencontrés ont souligné l'importance des rencontres en personne avec le CRTC dans l'établissement de relations et dans la compréhension des renseignements pertinents. Il est important de noter qu'un grand nombre de ces rencontres ont eu lieu dans des communautés autochtones. En plus des réunions en personne, les réunions sectorielles (avec les diffuseurs autochtones) constituent un espace précieux qui permet aux peuples autochtones d'échanger entre eux et d'apprendre des expériences vécues par d'autres dans leurs interactions avec le CRTC.

La traduction de documents du CRTC en langues autochtones a également été soulignée comme une avancée positive majeure. Les peuples autochtones ont salué l'investissement dans les ressources et le fait que l'information leur ait été communiquée en langues

autochtones. On a toutefois souligné que des efforts continuent d'être déployés pour traduire plus de documents du CRTC en langues autochtones. Par exemple, il a été mentionné que les renseignements du CRTC ne sont pas tous disponibles en inuktitut et qu'ils pourraient donc ne pas être accessibles à tous les Inuit.

Recommandations visant à renforcer la préparation du CRTC à la mobilisation auprès des peuples autochtones

Recommandation : poursuivre la formation du personnel et des conseillers du CRTC, conformément aux appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation à l'intention des gouvernements

Les efforts visant à mettre en place une politique d'élaboration conjointe devraient être menés parallèlement à la formation continue offerte à l'ensemble du personnel et des conseillers et conseillères du CRTC sur les peuples autochtones. Pour garantir la mise en œuvre intégrale de la politique de mobilisation au sein du CRTC, il faut changer les mentalités et la façon dont les intérêts des peuples autochtones sont perçus au CRTC. Il faut cesser de considérer les peuples autochtones comme des consommateurs qui nécessitent une protection et des mesures spéciales et adopter une approche axée sur leurs forces en tant que titulaires de droits. Cette formation peut s'inspirer des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation (CVR) concernant la formation du personnel gouvernemental. De plus, il faut souligner la nécessité de veiller à ce que l'ensemble du personnel et des conseillers et conseillères possèdent les compétences et connaissances requises dans les domaines suivants :

- Droits des peuples autochtones;
- Obligations du CRTC (organisme quasi gouvernemental) envers les peuples autochtones;
- Discrimination systémique et préjugés inconscients;
- Équité procédurale, établissement de liens de manière proactive et de processus distincts pour les peuples autochtones;
- Amélioration de la formation et suivi relatif à la formation du personnel du CRTC concernant les appels à l'action;
- Politiques du CRTC à la lumière des normes de la Déclaration et mesures prises par le gouvernement en vertu de la LDNU.

Recommandation : examiner les politiques et procédures du CRTC pour en assurer la conformité avec la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*

Dans le cadre du processus d'élaboration conjointe d'une politique de mobilisation des peuples autochtones, il est recommandé que le CRTC entreprenne, en collaboration avec les peuples autochtones, un examen de ses politiques et procédures actuelles afin d'évaluer leur conformité avec la Déclaration, telle qu'elle est énoncée dans la LDNU. Ce processus devrait également inclure une analyse comparative entre les sexes tenant compte du contexte culturel. Les efforts visant à harmoniser les politiques et les procédures du CRTC pourraient contribuer à renforcer la confiance mutuelle entre le CRTC et les peuples autochtones, en plus de répondre à certaines préoccupations selon lesquelles le CRTC est perçu comme une institution coloniale et comme un prolongement de l'appareil gouvernemental.

Une partie de cet examen pourrait également nécessiter de revoir la manière dont le CRTC interprète et comprend son mandat. De nombreuses décisions et mesures (ou inactions) du CRTC entraînent des répercussions importantes sur les peuples autochtones. Le CRTC peut jouer un rôle actif dans la lutte contre les disparités socio-économiques au Canada en tenant compte des répercussions sociales de ses décisions. Ces questions pourraient s'inscrire dans le cadre des travaux du CRTC portant sur l'abordabilité, l'accès et la fiabilité. De nombreux défis relevés découlent du fait que les processus actuels du CRTC n'ont pas été conçus pour favoriser la participation des peuples autochtones. Le manque de financement, les délais serrés, la nature hautement technique des processus et leur incompatibilité avec certains protocoles autochtones constituent autant d'obstacles à leur participation. Non seulement ces processus ne facilitent pas la participation des peuples autochtones, mais ils peuvent également contribuer à perpétuer des formes de discrimination systémique. Un autre défi tient au fait que le CRTC a parfois hésité à tenir compte des répercussions sociales de ses décisions. Les systèmes ne sont pas neutres. Ils reflètent et perpétuent plutôt les valeurs de ceux qui les ont conçus. Par conséquent, pour que les travaux du CRTC respectent la Déclaration, y compris les processus et les procédures, des mesures concrètes doivent être prises pour combler cet écart et de mieux tenir compte des peuples autochtones, de leurs cultures, de leurs valeurs et de leurs points de vue. Il importe également de souligner que ce décalage ne découle pas du cadre

législatif. Il peut plutôt être ancré dans les politiques, les procédures et les pratiques du CRTC, qui relèvent directement de la compétence et du pouvoir d'action de l'organisation. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les activités du CRTC entraînent des répercussions sur les droits et les aspirations des peuples autochtones. Le travail du CRTC pourrait être réexaminé pour promouvoir les droits des peuples autochtones.

Malheureusement, de nombreux exemples ont été fournis pour illustrer comment les activités du CRTC peuvent, dans certains cas, porter atteinte à l'exercice des droits des peuples autochtones. Par exemple, les télécommunications sont considérées comme un bien de consommation et non comme un droit. Plusieurs participants ont exprimé des préoccupations quant au fait que les initiatives visant à connecter les collectivités autochtones au réseau n'ont pas toujours accordé la priorité à la propriété, à la gouvernance et au contrôle des infrastructures par les personnes vivant dans ces régions. Cette approche axée sur des considérations commerciales a eu des répercussions négatives et a contribué à creuser davantage l'écart entre de nombreuses collectivités autochtones en ce qui concerne l'accès à des services de connectivité fiables et abordables.

Une impression demeure selon laquelle la plupart des entreprises de télécommunications mettent l'accent sur la viabilité commerciale et financière (la compétitivité) du branchement des collectivités autochtones au réseau. Le fait de privilégier l'argument commercial plutôt que la dimension des droits de la personne liée à la connectivité contribue aux inégalités socio-économiques dont sont victimes les peuples autochtones. Cette approche se reflète dans les processus du CRTC qui ne reconnaissent pas officiellement les droits des peuples autochtones. Compte tenu de la nature des secteurs d'activité réglementés par le CRTC, les décisions de cette organisation entraînent toujours des répercussions socioculturelles sur les utilisateurs de ces services. Ainsi, ne pas tenir compte des aspects socioculturels des enjeux pourrait faire en sorte que des occasions de prendre des mesures concrètes sont ratées.

Parmi les exemples cités concernant les répercussions plus vastes des travaux du CRTC qui présentent une dimension particulière liée au genre, il y a la question du coût que doivent assumer les Autochtones incarcérés pour communiquer avec leurs proches. Les répercussions de ces coûts touchent encore plus durement les femmes autochtones, car il

y a si peu de prisons pour femmes dans tout le pays que bon nombre d'entre elles sont incarcérées loin de chez elles et ne reçoivent donc pas la visite de leur famille. L'Association des femmes autochtones du Canada a indiqué que les personnes qui ont le soutien de leur famille et leur réseau obtiennent de meilleurs résultats à leur libération et s'en sortent mieux pendant leur incarcération. Le coût des appels téléphoniques dans de nombreuses prisons éloigne encore davantage les peuples autochtones de leurs communautés. Ainsi, la réglementation des télécommunications par le CRTC pourrait contribuer à la résolution du problème persistant du racisme systémique et de la surreprésentation des peuples autochtones dans le système judiciaire. Bien que la question de l'accès et de l'abordabilité des services téléphoniques interurbains pour les femmes incarcérées ne figure pas en tête de liste des préoccupations concernant les répercussions des travaux du CRTC, elle est abordée ici, car elle comporte une dimension de genre particulièrement importante. De plus, cet enjeu illustre l'interdépendance des systèmes coloniaux et montre comment ces systèmes, lorsqu'ils ne visent pas à un changement positif, peuvent perpétuer la discrimination systémique.

Un autre domaine dans lequel le CRTC pourrait tenir compte des répercussions socio-économiques plus larges de ses travaux est celui de l'incidence de ses décisions sur l'accès à l'information concernant les peuples autochtones. Par exemple, certains peuples autochtones rencontrés ont souligné que le CRTC donne le ton en matière de radiodiffusion au Canada. Ainsi, la définition de contenu autochtone élaborée par le CRTC entraîne des répercussions sur d'autres possibilités de financement. De plus, il est souligné qu'il est important d'avoir plus de contenu autochtone, mais qu'il est tout aussi important que celui-ci soit élaboré par, pour et avec les peuples autochtones. Le CRTC doit examiner le rôle qu'il peut et doit jouer pour assurer l'égalité des chances des peuples autochtones dans la production de contenu autochtone. Le fait d'adopter une politique visant à accroître le contenu autochtone, sans tenir compte de qui produit ce contenu, peut donner lieu à de l'opportunisme. Ainsi, des diffuseurs non autochtones, qui ont peu ou pas travaillé avec les peuples autochtones, pourraient se lancer dans la production de contenu à des fins lucratives sans que cela profite aux peuples autochtones. Ce défi a été qualifié de « souveraineté narrative ».

Par ailleurs, certains peuples autochtones rencontrés ont souligné que, dans ses efforts visant à promouvoir et à reconnaître la souveraineté narrative des peuples autochtones, le CRTC devrait veiller à ne pas mette pas en place des processus qui les opposent les uns aux autres. De tels processus risquent d'exacerber les divisions et de fragiliser davantage les relations entre les peuples et les collectivités autochtones. Cette situation peut notamment se produire lorsque les différentes organisations autochtones doivent se disputer les mêmes sources de financement ou lorsqu'elles sont mises en concurrence pour obtenir une licence dans une région donnée. Une partie de la solution pourrait résider dans la mise en œuvre des recommandations précédentes portant sur la transparence du processus décisionnel ainsi que sur des communications claires et efficaces.

Toutefois, ces préoccupations portant sur la manière dont le CRTC pourrait créer des divisions entre les communautés ne sont pas tout à fait distinctes des questions relatives à la façon dont la demande de contenu autochtone est évaluée, comme certains membres des peuples autochtones l'ont souligné. Il est difficile d'évaluer la demande, car Numeris, le fournisseur principal de données sur l'auditoire télévisuel, dispose de capteurs seulement dans les centres urbains. Nous n'en retrouvons aucun dans les réserves, dans le Nord ou dans les foyers avec la télévision par satellite. Comme les données de Numeris constituent la référence pour les diffuseurs et les annonceurs, la sous-représentation des peuples autochtones donne l'impression, possiblement erronée, qu'il n'existe pas de marché pour le contenu autochtone. Ce processus a pour effet de rendre les peuples autochtones invisibles et de leur faire croire qu'ils ne comptent pas. L'évaluation de la demande pose un défi supplémentaire, puisque les chaînes des diffuseurs autochtones peuvent être moins faciles à trouver en raison de leur emplacement (numérotation) parmi les chaînes offertes. Cela signifie que le public a moins de chances de « tomber par hasard » sur du contenu autochtone et doit le rechercher activement, ce qui désavantage encore plus les diffuseurs autochtones. La difficulté à trouver du contenu autochtone peut également avoir un effet négatif sur la demande, ce qui crée un cercle vicieux.

Un dernier aspect qui pourrait ne pas être conforme à la Déclaration est l'absence d'un conseiller, ou d'une conseillère, chargé des questions autochtones ou du Nord. Bien qu'il y ait actuellement une conseillère autochtone qui représente la Colombie-Britannique et le

Yukon, il se peut que le prochain conseiller chargé de cette région ne soit pas autochtone. Des inquiétudes ont également été soulevées, plus précisément au sujet de la représentation des régions du Nord par des conseillers situés dans le sud du Canada. En effet, les régions du Nord ont leurs réalités propres qui diffèrent considérablement de celles du sud. Le fait que les peuples autochtones peuvent s'exprimer par eux-mêmes fait partie intégrante de l'autodétermination et du droit de participer à la prise de décisions. Certains peuples autochtones rencontrés estimaient qu'un conseiller autochtone serait la meilleure personne pour y parvenir.

V. CONCLUSION

Ce rapport présente les mesures que le CRTC peut prendre pour élaborer une approche cohérente visant à favoriser la mobilisation des peuples autochtones dans l'ensemble des secteurs de la radiodiffusion et des télécommunications. Ces recommandations visent à s'appuyer sur les pratiques exemplaires existantes du CRTC ainsi que sur les leçons tirées des interactions passées et de l'établissement de relations avec les peuples autochtones.
Il existe généralement un consensus entre les peuples autochtones rencontrés et le personnel du CRTC par rapport à de nombreuses pratiques qui donnent de bons résultats, notamment les initiatives actuelles visant à renforcer les relations, la mobilisation précoce pour certaines instances, le travail de l'ERA ainsi que la reconnaissance accrue des savoirs autochtones et de l'expérience vécue comme preuves valables lors des audiences. Par ailleurs, le rapport met en évidence des défis systémiques qui limitent la participation entière et efficace des peuples autochtones aux processus du CRTC. Ces défis ne trouvent pas leur origine dans les actions individuelles, mais dans le cadre réglementaire actuel, qui comprend, entre autres, des contraintes de financement, des échéanciers, des procédures fondées sur l'égalité formelle et des approches qui ne tiennent pas suffisamment compte des peuples autochtones comme titulaires de droits.
Les conclusions du présent rapport montrent clairement qu'une approche harmonisée et fondée sur les droits, qui vise à impliquer les peuples autochtones et qui est élaborée conjointement avec ces derniers, est à la fois nécessaire et réalisable dans le cadre du mandat du CRTC. Il faut saluer le fait que le CRTC cherche à élaborer de manière proactive

une politique de mobilisation qui privilégie la collaboration, plutôt que d'attendre qu'elle lui soit imposée à la suite de longs litiges ou de modifications législatives. En s'engageant de manière proactive dans le processus d'élaboration d'une politique de mobilisation, le CRTC conserve le contrôle de cette politique et est en mesure d'établir des relations avec les peuples autochtones grâce au processus d'élaboration conjointe.

Les peuples autochtones rencontrés ont sans cesse insisté sur le fait que la collaboration doit aller au-delà de la simple consultation pour évoluer vers une élaboration conjointe, fondée sur la reconnaissance des droits autochtones, la distinction entre les Premières Nations, les Inuit et les Métis, ainsi que sur le respect de la gouvernance, des protocoles et des structures décisionnelles autochtones. Le rapport souligne également qu'une élaboration conjointe significative est indissociable de l'égalité réelle. Tant que les disparités en matière de ressources, la rigidité des procédures et les obstacles systémiques ne seront pas traités, la participation des peuples autochtones aux processus du CRTC restera inégale et inéquitable.

Les recommandations formulées dans le présent rapport constituent une feuille de route qui permettra au CRTC d'aller de l'avant de manière réfléchie, pragmatique et respectueuse des droits et des réalités des peuples autochtones. Elles sont destinées à être mises en œuvre de manière globale, en tant que mesures qui se renforcent mutuellement et qui, ensemble, favorisent des relations plus solides, une participation plus efficace et de meilleurs résultats sur le plan de la réglementation.

Dans un premier temps, il est recommandé que le CRTC travaille de concert avec les peuples autochtones à l'élaboration d'une politique de mobilisation (et, éventuellement, d'élaboration conjointe), et qu'il accorde la priorité à une mobilisation précoce de ceux-ci tout au long de ses processus pendant l'élaboration de cette politique. L'élaboration d'une politique de mobilisation devrait inclure un suivi auprès de la Fédération des Métis du Manitoba, comme demandé, ainsi que la mobilisation des partenaires des Premières Nations et des Inuit pour déterminer leur intérêt, leurs capacités et les approches appropriées pour leur participation au processus. Le processus d'élaboration de la politique de mobilisation devrait s'appuyer sur une approche fondée sur les droits et les distinctions, et tenir compte des questions liées au genre, à la jeunesse et aux spécificités régionales, notamment les réalités des collectivités nordiques, éloignées et autochtones. Il

est essentiel de prévoir, dès le départ, un financement adéquat et accessible pour soutenir la participation des peuples autochtones pour garantir la légitimité et la réussite de ce processus. Parallèlement, le CRTC devrait continuer de renforcer ses capacités internes en améliorant la formation du personnel et des conseillers, en examinant ses politiques et procédures pour s'assurer qu'elles sont conformes à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, et en ciblant les possibilités offertes par les règles existantes pour faire preuve de souplesse et de créativité pour mieux soutenir la participation des peuples autochtones.

Enfin, le présent rapport invite le CRTC à considérer son engagement envers les peuples autochtones non pas comme une simple exigence procédurale, mais comme un moyen de favoriser l'établissement d'une relation durable fondée sur la réciprocité, la responsabilité et le respect mutuel. En s'efforçant de mettre en œuvre ces recommandations, le CRTC a l'occasion de s'assurer que sa réglementation en matière de radiodiffusion et de télécommunications respecte les droits des peuples autochtones.

Annexe A : Ressources et lignes directrices relatives à l'élaboration conjointe

Assemblée des Premières Nations, « Document de prise de position sur l'élaboration conjointe, 5 avril 2022 ».

Conseil des droits de l'homme, *Consentement préalable, libre et éclairé : une approche fondée sur les droits de l'homme - Étude réalisée par le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones*, 10 août 2018, Document des Nations Unies A/HRC/39/62.

Conseil des droits de l'homme, *Rapport final sur l'étude sur les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions – Rapport du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones*, 17 août 2011, Document des Nations Unies A/HRC/18/42.

Sommet sur la connectivité autochtone, « Appels à l'action 2022 », https://indigenousconnectivity.org/2022-indigenous-connectivity-summit-calls-to-action/.

Sommet sur la connectivité autochtone, « Appels à l'action 2023 », https://indigenousconnectivity.org/2023-indigenous-connectivity-summit-calls-to-action/.

Comité de partenariat entre les Inuits et la Couronne, « Principes d'élaboration conjointe entre les Inuits et la Couronne », https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2022/11/ICPC-Co-Development-Principles.pdf.

Fédération des Métis du Manitoba, « Résolution 8 : Mobilisation et consultation », https://www.mmf.mb.ca/wcm-docs/docs/departments-mobilisation_and_consultation/mobilisation_consultation_resource_pamphlet.pdf.

Ralliement national des Métis, « Principes d'élaboration conjointe : Guide sur la collaboration entre la Nation métisse et le gouvernement du Canada », https://www.metisnation.ca/wp-content/uploads/2025/06/Co-Development-Hand-Out-Health-Forum-7-x-11-in.pdf.

Instance permanente sur les questions autochtones, *Rapport sur les travaux de l'Atelier international sur le consentement préalable, libre et éclairé et les peuples autochtones*, 17 février 2005, Document des Nations Unies E/C.19/2005/3.

Université du Manitoba, Apprentissage axé sur la mobilisation communautaire, « Working in Good Ways: a framework and resources for Indigenous community engagement »,

https://umanitoba.ca/sites/default/files/2021-05/framework-guide.pdf. [en anglais seulement]

Annexe B : Jurisprudence sur l’obligation de consulter et la Déclaration

Renvoi relatif à la Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis, 2024 CSC 5.

Première Nation de Kebaowek c. Laboratoires nucléaires canadiens, 2025 CF 319.

Gitxaala v. British Columbia (Chief Gold Commissioner), 2025 BCCA 430. [en anglais seulement]

Rio Tinto Alcan Inc. C. Conseil tribal Carrier Sekani, 2010 CSC 43, [2010] 2 RCS 650.

Clyde River (Hameau) c. Petroleum Geo-Services Inc., 2017 CSC 40, [2017] 1 RCS 1069.

Chippewas of the Thames First Nation c. Pipelines Enbridge inc., 2017 CSC 41, [2017] 1 RCS 1099

Société de soutien à l’enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et autres c. Procureur général du Canada (représentant le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), 21016 TCDP 2.