



Résumé législatif

Projet de loi S-11 :
Loi concernant la salubrité de l'eau potable
sur les terres des Premières Nations

Publication n° 40-3-S11-F
Le 7 juin 2010

Nicolas Auclair

Division des affaires juridiques et législatives
Service d'information et de recherche parlementaires

Tonina Simeone

Division des affaires sociales
Service d'information et de recherche parlementaires

Résumé législatif du projet de loi S-11

La présente publication est aussi affichée en versions HTML et PDF sur Intraparl (l'intranet parlementaire) et sur le site Web du Parlement du Canada.

Dans la version électronique, les notes de fin de document contiennent des hyperliens intégrés vers certaines des sources mentionnées.

This publication is also available in English.

Les **résumés législatifs** de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que l'indique leur nom, résumant des projets de loi du gouvernement étudiés par le Parlement et en exposent le contexte de façon objective et impartiale. Ils sont préparés par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires, ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires. Les résumés législatifs sont mis à jour au besoin pour tenir compte des amendements apportés aux projets de loi au cours du processus législatif.

Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

Dans ce document, tout changement d'importance depuis la dernière publication est signalé **en caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | CONTEXTE..... | 1 |
| 1.1 | Considérations liées au partage des pouvoirs | 1 |
| 1.2 | Rôles et responsabilités..... | 2 |
| 1.3 | Principaux défis | 2 |
| 1.4 | Initiatives fédérales | 3 |
| 1.5 | Investissements fédéraux..... | 3 |
| 1.6 | Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations..... | 4 |
| 1.7 | Étude parlementaire..... | 5 |
| 1.8 | Séances de consultation organisées par le gouvernement fédéral..... | 5 |
| 2 | DESCRIPTION ET ANALYSE..... | 5 |
| 2.1 | Définitions..... | 6 |
| 2.2 | Règlements (art. 3 à 6) | 6 |
| 2.3 | Autres lois (art. 7 à 9)..... | 9 |
| 2.4 | Limites de responsabilités, moyens de défense et immunités (art. 10 à 12)..... | 10 |
| 2.5 | Modifications à l'annexe (art. 13)..... | 11 |
| 2.6 | Entrée en vigueur (art. 14)..... | 11 |
| 3 | COMMENTAIRE..... | 11 |

RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI S-11 : LOI CONCERNANT LA SALUBRITÉ DE L'EAU POTABLE SUR LES TERRES DES PREMIÈRES NATIONS

1 CONTEXTE

Le projet de loi S-11 : Loi concernant la salubrité de l'eau potable sur les terres des Premières Nations (titre abrégé : « Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières Nations ») a été déposé au Sénat le 26 mai 2010. Le projet de loi prévoit l'élaboration de règlements fédéraux régissant l'approvisionnement en eau potable, les normes de qualité de l'eau et l'élimination des eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Surtout, le projet de loi prévoit que les règlements fédéraux pris dans ce domaine peuvent incorporer, par renvoi, les règlements provinciaux concernant l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations¹.

L'approvisionnement en eau potable salubre des collectivités des Premières nations sur les réserves est un élément essentiel de la santé et de la sécurité des résidents de ces collectivités. L'accès à de l'eau potable salubre est également étroitement lié à la viabilité économique des différentes collectivités. Depuis plus d'une dizaine d'années, les études montrent que de nombreuses collectivités des Premières nations n'ont pas accès à de l'eau potable salubre. Selon une étude de 2001-2002, la salubrité de près des trois quarts des systèmes d'eau potable des collectivités des Premières nations pose des problèmes graves. Ces dernières années, le gouvernement fédéral a, dans l'intention de s'attaquer au problème de la qualité de l'eau dans les réserves, mis en œuvre un certain nombre d'initiatives. Il a entre autres établi des plans visant à prendre des mesures législatives concernant les normes en matière de qualité de l'eau dans le but de combler les lacunes actuelles de la réglementation dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable des réserves. C'est ainsi que, depuis 2006, le nombre des systèmes d'eau communautaires à risques élevés et des collectivités prioritaires a baissé régulièrement, d'après les rapports d'étape².

1.1 CONSIDÉRATIONS RELIÉES AU PARTAGE DES POUVOIRS

Au Canada, les réseaux d'eau et d'eaux usées ainsi que leur gestion relèvent généralement des gouvernements provinciaux et territoriaux³. Au cours des années, les différents gouvernements ont adopté des régimes de réglementation globaux visant la « protection des sources d'eau, les normes de qualité de l'eau, et la surveillance des usines de traitement de l'eau et des services d'approvisionnement en eau⁴ ». Cependant, étant donné que le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde au gouvernement fédéral une compétence exclusive sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens », les normes réglementaires provinciales en matière d'eau ne s'appliquent pas aux collectivités des Premières nations vivant dans des réserves⁵. Jusqu'ici, il n'existe aucun cadre législatif fédéral régissant l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations au-delà de ce

que prévoient les politiques, les lignes directrices administratives fédérales et les ententes de financement⁶.

1.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Au gouvernement fédéral, l'approvisionnement des réserves en eau potable salubre relève principalement de trois ministères. Il s'agit du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, de Santé Canada, et d'Environnement Canada. Voici un résumé de leurs responsabilités respectives⁷ :

- Le *ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)* finance les services d'alimentation en eau des collectivités des Premières nations, notamment les immobilisations, les mises à niveau et une partie (80 %) des frais d'exploitation et d'entretien. Il supervise également la conception, la construction et l'entretien des installations des réseaux d'eau.
- *Santé Canada* est chargé des programmes de surveillance de l'eau potable dans les réserves situées au sud du 60^e parallèle; selon les cas, le ministère effectue lui-même la surveillance ou il la supervise.
- *Environnement Canada* participe à la protection des sources d'eau en exerçant son pouvoir de réglementer l'évacuation d'eaux usées dans les eaux qui relèvent du gouvernement fédéral ou dans les eaux en général, si la qualité de l'eau pose un problème d'envergure national; le ministère applique également les normes en matière de déversement des effluents dans les eaux de tout le pays.

Les collectivités des Premières nations, par l'intermédiaire de leurs chefs et leurs conseils, sont chargées de concevoir, de construire, d'exploiter et d'entretenir leurs réseaux d'alimentation en eau, réseaux dont elles assument 20 % des coûts. Elles doivent également s'assurer que les réseaux sont exploités par des personnes qualifiées, chargées de contrôler la qualité de l'eau potable et d'émettre des avis concernant la qualité de l'eau potable.

1.3 PRINCIPAUX DÉFIS

Les Premières nations ont certains problèmes en commun avec les villages dotés de petits réseaux⁸. Toutefois, bien des Premières nations éprouvent également d'autres difficultés. À l'absence de cadre réglementaire et au manque de précision au sujet des rôles et des responsabilités qui ont été évoqués ci-dessus s'ajoutent diverses questions essentielles concernant l'approvisionnement des réserves en eau potable salubre : le coût élevé de l'équipement ainsi que de la construction et de l'entretien des installations en région éloignée; le caractère obsolète, l'absence complète ou la mauvaise qualité des infrastructures; la difficulté, pour les collectivités, de retenir les services d'exploitants compétents ou agréés; enfin, le manque de ressources pour financer convenablement l'exploitation et l'entretien des réseaux d'eau potable et d'eaux usées⁹.

1.4 INITIATIVES FÉDÉRALES

Les politiques, les programmes et le financement fédéraux concernant l'eau potable dans les réserves ont été lancés dans les années 1960 et 1970, tout comme les crédits parlementaires dans ce domaine. L'objectif général de la politique fédérale était de veiller à ce que les résidents des réserves aient accès à des réseaux d'eau comparables à ceux dont disposent les Canadiens qui vivent dans les collectivités de taille et d'emplacement comparables. Cependant, il n'existait pas à cette époque de plan global (comprenant des cibles et des ressources) permettant d'atteindre ces objectifs.

En mars 2003, à la suite des résultats obtenus après une évaluation nationale sur place des stations de production d'eau potable, le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations (SGEPN) dans le but d'améliorer la qualité et la salubrité de l'eau potable dans les réserves. Cette stratégie reflétait, à l'égard des difficultés constatées dans l'évaluation nationale, une approche plus ciblée et plus globale, « à barrières multiples » (de la source au robinet). Il en va de même du plan qui lui a succédé, le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations, lancé en avril 2008 pour coïncider avec l'expiration de la SGEPN¹⁰. Ce plan d'action apportait des améliorations à plusieurs programmes du plan initial : il prévoyait une évaluation technique nationale afin de déterminer l'état des réseaux existants d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, des consultations sur un nouveau cadre législatif fédéral relatif à la salubrité de l'eau potable et des fonds destinés à un programme national des eaux usées. En plus de ces initiatives, le gouvernement a annoncé en mars 2006 un « plan d'action » concernant les problèmes d'accès à l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, accompagné d'un engagement à présenter régulièrement au Parlement des rapports d'étape.

1.5 INVESTISSEMENTS FÉDÉRAUX

Voici les engagements financiers qu'a pris le gouvernement fédéral à l'égard des réseaux d'approvisionnement en eau des Premières nations pour les exercices financiers 2003 à 2011 :

- dans le budget de 2003, injection de 600 millions de dollars de fonds supplémentaires pour la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations, dans le but d'améliorer la qualité de l'eau et du traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations;
- dans le budget de 2006, affectation de 60 millions de dollars sur deux ans à la mise en œuvre du Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations;
- dans le budget de 2008, ajout d'un montant supplémentaire de 330 millions de dollars sur deux ans pour poursuivre le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations, dans le but d'améliorer l'accès à l'eau potable salubre dans les réserves (coïncidant avec l'expiration de la SGEPN);

- dans le budget de 2009, affectation de 165 millions de dollars à la construction ou à la rénovation de 18 projets d'infrastructure relatifs à l'eau ou aux eaux usées dans les réserves;
- dans le budget de 2010, affectation de 330 millions de dollars sur deux ans pour poursuivre le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations, dans le but d'améliorer l'accès à l'eau potable salubre dans les réserves.

1.6 RAPPORT DU GROUPE D'EXPERTS SUR LA SALUBRITÉ DE L'EAU POTABLE DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Mis sur pied en juin 2006, le groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations était une des principales composantes du Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Le groupe d'experts a présenté son rapport en novembre 2006, après avoir tenu une série d'audiences publiques dans les différentes régions du Canada au cours de l'été 2006.

Dans son rapport, le groupe d'experts préconise l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale qui créerait un régime unique en matière de normes relatives à l'eau pour les collectivités des Premières nations¹¹. Le groupe d'experts note que le recours au droit coutumier pourrait créer de « l'incertitude liée à la manière d'obtenir un régime moderne et complet de gestion de l'eau ainsi qu'au temps nécessaire au processus¹² ». Le groupe d'experts exprime également des préoccupations à l'égard de l'option consistant à incorporer les régimes provinciaux dans la nouvelle loi fédérale. Il fait observer en particulier que cette option semble moins avantageuse pour diverses raisons : les écarts et les variations entre les régimes, qui pourraient déboucher sur un manque d'uniformité dans les résultats, certaines collectivités recevant des avantages d'un régime provincial plus perfectionné que d'autres; les réticences de la part des Premières nations à accepter des régimes provinciaux; enfin, la complexité d'impliquer un autre ordre de gouvernement dans la gestion de l'eau¹³.

D'après le rapport, le recours à la réglementation ne pourrait à lui seul assurer l'approvisionnement en eau potable salubre. Le rapport indique que les règlements régissant l'approvisionnement en eau potable des réserves doivent s'accompagner d'un investissement suffisant dans les ressources humaines et les biens matériels. Il laisse entendre qu'il ne serait pas « crédible de mettre un régime de réglementation en place sans que les capacités adéquates ne soient présentes pour répondre aux exigences du régime¹⁴ ». Les auteurs insistent en outre sur le fait que l'« instauration d'une réglementation qui ne serait pas accompagnée d'un investissement nécessaire pour renforcer les capacités pourrait même mettre en péril la salubrité de l'eau, car les ressources si rares serviraient pour financer le cadre de réglementation et les coûts de sa mise en application¹⁵ ».

1.7 ÉTUDE PARLEMENTAIRE

En mai 2007, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a publié un rapport sur l'approvisionnement en eau potable pour les Premières nations dans les réserves¹⁶. Le Comité recommande dans son rapport que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien prenne deux mesures : d'abord, une évaluation indépendante des besoins en ressources humaines et en biens durables des collectivités autochtones en ce qui touche la distribution d'eau potable et le traitement des eaux usées; ensuite, des consultations très larges concernant les options législatives proposées dans le rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable et par l'Assemblée des Premières Nations.

Le rapport corrobore le point de vue du groupe d'experts selon lequel il est essentiel d'investir régulièrement dans la capacité des systèmes d'approvisionnement en eau des Premières nations et dans les personnes chargées de l'exploitation de ces systèmes, pour assurer l'approvisionnement des réserves en eau potable salubre¹⁷. Il exprime également la crainte que le ministère adopte une approche législative qui pourrait créer un ensemble disparate de règlements dans les différentes régions du pays.

1.8 SÉANCES DE CONSULTATION ORGANISÉES PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le budget de 2008 annonçait que le gouvernement fédéral entreprendrait des consultations auprès des Premières nations et des gouvernements provinciaux et territoriaux au sujet de l'élaboration d'un régime de réglementation concernant la qualité de l'eau dans les réserves¹⁸. Par la suite, en janvier 2009, le gouvernement s'engageait à lancer un processus de consultation concernant « la portée et les éléments d'un cadre législatif fédéral » sur la gestion de l'eau potable et des eaux usées dans les collectivités des Premières nations¹⁹. De février à mars 2009, le gouvernement a tenu 13 séances de consultation sur l'élaboration d'un projet de cadre législatif concernant l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations²⁰. D'après les documents du ministère, 544 membres des Premières nations ont participé à ces séances. Un document de travail préparé pour les séances de consultation mentionne que les participants seront « encouragés à discuter et à exprimer leur point de vue concernant l'option privilégiée du gouvernement fédéral, soit d'incorporer par renvoi (reproduire) les règlements provinciaux ou territoriaux²¹ ».

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi S-11 initial contient 14 articles. L'essentiel du projet de loi touche le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements concernant l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées sur les terres des Premières nations. L'examen qui suit porte sur quelques aspects importants du projet de loi.

2.1 DÉFINITIONS

Le paragraphe 2(1) définit les termes suivants qui sont utilisés dans le projet de loi : « eau potable », « fonctionnaire provincial », « ministre », « organisme provincial », « première nation », « systèmes d'alimentation en eau potable », « système de traitement des eaux usées », « terres ». La définition de « première nation » exclut les Premières nations qui ont conclu des ententes de revendications territoriales globales et d'autonomie gouvernementale, sauf lorsqu'il existe un accord écrit entre le ministre, défini comme étant le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et la Première nation ayant obtenu l'autonomie gouvernementale portant que ce projet de loi lui est applicable. Le paragraphe 2(2) énonce que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements pour l'application de la loi à l'égard des terres d'une Première nation.

2.2 RÈGLEMENTS (ART. 3 À 6)

Le paragraphe 3(1) énonce que le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre, prendre des règlements régissant l'alimentation en eau potable et l'élimination des eaux usées sur les terres d'une Première nation. En particulier, il peut prendre des règlements concernant les aspects suivants, énumérés aux alinéas 3(1)a) à h) :

- la formation et l'accréditation des opérateurs de systèmes d'alimentation en eau potable et de systèmes de traitement des eaux usées;
- la protection des sources d'eau potable;
- l'emplacement, la conception, la construction, la modification, l'entretien, l'exploitation et la désaffectation des systèmes d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées;
- la distribution d'eau potable par camion;
- la collecte et le traitement des eaux usées;
- la surveillance, l'échantillonnage et l'analyse des eaux usées ainsi que les rapports relatifs aux résultats de ces analyses;
- la manipulation, l'utilisation et l'élimination des substances résultant du traitement des eaux usées.

Le paragraphe 3(2) énonce que le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre de la Santé, prendre des règlements régissant les normes relatives à la salubrité de l'eau potable sur les terres d'une Première nation. Sur recommandation du ministre et du ministre de la Santé, il peut prendre des règlements régissant ce qui suit :

- la surveillance, l'échantillonnage et l'analyse de l'eau potable sur les terres d'une Première nation ainsi que les rapports relatifs aux résultats de ces analyses (al. 3(3)a));

- la prise de mesures correctives lorsque l'eau potable sur les terres d'une Première nation ne satisfait pas aux normes (al. 3(3)b));
- les mesures d'intervention d'urgence à prendre en cas de contamination de l'eau sur les terres d'une Première nation (al. 3(3)c)).

Ces règlements peuvent « conférer à toute personne ou à tout organisme tout pouvoir, notamment législatif, administratif ou judiciaire » que le gouverneur en conseil estime nécessaire pour réglementer efficacement les entreprises (al. 4(1)b)). Les règlements peuvent également incorporer par renvoi tout texte législatif d'une province (par. 4(3)).

Le paragraphe 4(1) énumère une longue liste de pouvoirs qui peuvent être compris dans les règlements (al. 4(1)a) à s)). À ce sujet, les règlements peuvent, entre autres pouvoirs :

- établir les catégories de systèmes d'alimentation en eau potable et de systèmes de traitement des eaux usées auxquels ils s'appliquent (al. 4(1)a));
- conférer à toute personne ou à tout organisme tout pouvoir, notamment législatif, administratif ou judiciaire (al. 4(1)b));
- conférer à toute personne ou à tout organisme les pouvoirs ci-après :
 - ordonner à quiconque de cesser tous travaux, de se conformer à toute disposition réglementaire ou de prendre toute mesure pour remédier aux conséquences découlant de toute contravention aux règlements;
 - effectuer tous travaux que l'un ou l'autre considère nécessaires et prendre toute mesure de recouvrement du coût de ces travaux;
 - exiger de toute première nation qu'elle conclue un accord relativement à la gestion de son système d'alimentation en eau potable ou de son système de traitement des eaux usées, en collaboration avec un tiers;
 - nommer un tiers, indépendant de la première nation, gestionnaire responsable de l'exploitation d'un système d'alimentation en eau potable ou d'un système de traitement des eaux usées sur les terres de la Première nation (al. 4(1)c));
- établir les droits à payer à toute personne ou à tout organisme relativement à l'utilisation de l'eau potable ou d'un système de traitement des eaux usées, ou leur mode de calcul (al. 4(1)d));
- établir le taux d'intérêt applicable aux sommes exigibles au titre des règlements (al. 4(1)e));
- sous réserve du paragraphe 4(2), prévoir que la contravention à toute disposition réglementaire constitue une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et établir les peines — amende ou emprisonnement ou les deux (al. 4(1)f));
- conférer à toute personne le pouvoir de vérifier le respect des règlements et, notamment, celui de saisir et retenir toute chose trouvée dans l'exercice de ce pouvoir (al. 4(1)h));

- conférer à toute personne le pouvoir de faire une demande pour l'obtention d'un mandat de perquisition et celui de procéder à la vérification des livres, comptes et dossiers de toute personne ou tout organisme qui exerce des pouvoirs conférés par les règlements (al. 4(1)i) et j));
- établir les règles s'appliquant à la protection du caractère confidentiel des renseignements obtenus en application des règlements et à leur communication (al. 4(1)l));
- établir les règles de procédure s'appliquant à toute audience concernant tout système d'alimentation en eau potable ou tout système de traitement des eaux usées (al. 4(1)m));
- exiger l'obtention de permis préalablement à l'exercice de toute activité sur les terres d'une Première nation susceptible d'influer sur la salubrité de l'eau potable (al. 4(1)p));
- prévoir qu'une Première nation est, pour l'application de la présente loi, réputée être propriétaire de tout système d'alimentation en eau potable ou de tout système de traitement des eaux usées situé sur des terres de la Première nation dont la possession n'a pas été accordée aux termes du paragraphe 20(1) de la *Loi sur les Indiens* ou qui n'ont pas été désignées aux fins mentionnées au paragraphe 38(2) de cette loi (al. 4(1)q));
- prévoir le rapport entre les règlements et les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones visés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et notamment limiter la mesure dans laquelle les règlements peuvent porter atteinte à ces droits (al. 4(1)r)).

L'alinéa 4(1)r) semble tenir compte de la possibilité qu'un règlement pris en application du projet de loi puisse porter atteinte aux droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones visés à l'article 35 la Constitution.

Il convient de noter que la version française du paragraphe 4(1) indique que la liste des pouvoirs réglementaires n'est pas limitative (« Les règlements peuvent notamment [...] »), alors que la version anglaise ne l'indique pas (« The regulations may ... ») et non « The regulations include ... »)²².

Le paragraphe 4(2) du projet de loi prévoit que les amendes imposées conformément à l'alinéa 4(1)f) du projet de loi ne pourront pas être supérieures aux montants fixés par les textes législatifs de la province où l'infraction a été commise pour les mêmes actes ou omissions lorsqu'ils sont commis à l'extérieur des terres d'une Première nation.

Le paragraphe 4(3) du projet de loi prévoit que les règlements peuvent incorporer par renvoi tout texte législatif d'une province. Cette disposition énonce également que le gouverneur en conseil peut, lorsqu'il prend des règlements aux termes de la loi, apporter aux règlements provinciaux les adaptations qu'il estime nécessaires. Il est important de noter qu'il est assez rare que les textes législatifs provinciaux soient incorporés par renvoi dans des lois fédérales, même si l'adoption par renvoi par un organisme législatif d'un texte législatif édicté par un autre organisme législatif est constitutionnelle²³.

Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, le groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations qui a été créé en juin 2006 avait insisté sur les difficultés liées à l'incorporation par renvoi des textes législatifs provinciaux dans le droit fédéral. Les variations dans les normes provinciales risqueraient en effet de produire des résultats inégaux à l'échelle nationale, en ce que certaines réserves se verraient indûment avantagées par des régimes provinciaux plus avancés que d'autres²⁴.

Sur ce point, le paragraphe 4(4) du projet de loi prévoit expressément que les règlements peuvent varier d'une province à l'autre et peuvent s'appliquer uniquement aux Premières nations désignées.

Quant aux paragraphes 5(1), (2) et (3), ils permettent au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et au ministre de la Santé de conclure des accords avec une province, une société ou un organisme pour l'exécution et le contrôle d'application des règlements pris aux termes de l'article 3.

Le paragraphe 6(1) rappelle que sauf disposition contraire, les règlements adoptés en application du projet de loi l'emportent sur les textes législatifs ou les règlements administratifs adoptés par une Première nation. De plus, le paragraphe 6(2) du projet de loi énonce qu'à l'égard d'un groupe autochtone dont le nom figure à la colonne 1 de l'annexe, les dispositions du projet de loi et des règlements d'application l'emportent sur tout accord sur des revendications territoriales ou tout accord sur l'autonomie gouvernementale auquel il est partie, en cas d'incompatibilité.

2.3 AUTRES LOIS (ART. 7 À 9)

L'article 7 du projet de loi prévoit que la *Loi sur les textes réglementaires* ne s'applique pas à un texte pris par un fonctionnaire ou un organisme provincial conformément à un texte législatif provincial incorporé par renvoi dans les règlements.

Le paragraphe 8(1) du projet de loi précise que, pour l'application de la *Loi sur les cours fédérales*, le fonctionnaire ou l'organisme provincial qui exerce des attributions conférées par les règlements ne constitue pas un office fédéral au sens de cette loi. Aux termes du paragraphe 8(2), l'exercice d'une attribution conférée par un texte législatif d'une province incorporé par renvoi dans un règlement peut toutefois donner lieu à un appel ou à un contrôle judiciaire devant les tribunaux de cette province, de la manière et dans les circonstances prévues par les règles de droit de celle-ci.

L'article 9 du projet de loi prévoit que les sommes perçues en application des règlements par toute personne ou tout organisme ne constituent ni de « l'argent des Indiens » aux fins de la *Loi sur les Indiens*, ni des « fonds publics » au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

2.4 LIMITES DE RESPONSABILITÉS, MOYENS DE DÉFENSE ET IMMUNITÉS (ART. 10 À 12)

L'article 10 du projet de loi vient limiter la responsabilité des divers acteurs à l'égard d'éventuels actes ou omissions commis dans le cadre de leurs fonctions.

À cette fin, le paragraphe 10(1) prévoit que, dans le cas où un ministre fédéral ou un employé fédéral a commis, dans une province donnée, un acte ou une omission dans l'exercice d'attributions conférées par les règlements, le gouvernement du Canada ainsi que le ministre ou l'employé bénéficient des limites de responsabilité, moyens de défense et immunités prévus par la *Loi sur la responsabilité civile de l'État et le contentieux administratif*. En outre, le gouvernement fédéral bénéficie également des mêmes limites de responsabilité, moyens de défense et immunités qui s'appliqueraient à un gouvernement provincial dans l'exercice de ce pouvoir ou l'exécution d'une telle attribution conformément au droit de la province. Le ministre ou l'employé fédéral bénéficient quant à eux des mêmes limites de responsabilité, moyens de défense et immunités que ceux dont tout fonctionnaire provincial bénéficierait s'il exerçait ces attributions selon le droit de la province, sauf disposition contraire des règlements.

Le paragraphe 10(2) traite des actes ou omissions survenant dans l'exercice d'attributions conférées par les règlements à tout fonctionnaire ou organisme provincial. Dans ces cas, le gouvernement du Canada bénéficie des mêmes limites de responsabilité, moyens de défense et immunités que ceux qui s'appliqueraient à l'exercice de ces attributions selon le droit de la province. Le fonctionnaire ou l'organisme bénéficieraient eux aussi des mêmes limites de responsabilité, moyens de défense et immunités que ceux dont ils bénéficieraient s'ils exerçaient ces attributions selon le droit de la province, sauf disposition contraire des règlements.

Le paragraphe 10(3) énonce qu'à l'égard des actes ou omissions survenant dans l'exercice, dans une province donnée, d'attributions conférées par les règlements à toute personne ou tout organisme autre que le gouvernement du Canada, qu'un ministre fédéral, qu'un employé de l'administration publique fédérale ou qu'un fonctionnaire ou organisme provincial, nul ne peut recevoir d'indemnité ou autre réparation de la part du gouvernement fédéral. La personne ou l'organisme en question bénéficient, sauf disposition contraire des règlements, des mêmes limites de responsabilité, moyens de défense et immunités que ceux dont ils bénéficieraient s'ils exerçaient ces attributions selon le droit de la province.

L'article 11 du projet de loi précise qu'il ne peut être accordé aucune somme par voie de crédit affecté par le Parlement pour faire droit à toute réclamation inhérente aux actes ou omissions visés au paragraphe 10(3).

L'article 12 du projet de loi accorde une immunité au gouvernement du Canada. Aux termes de cette disposition, les règlements ne peuvent servir de fondement à aucun recours civil ni à aucune ordonnance, amende ou sanction pécuniaire contre le gouvernement fédéral.

2.5 MODIFICATIONS À L'ANNEXE (ART. 13)

Aux termes de l'article 13 du projet de loi, un groupe autochtone qui est partie avec le Canada à un accord sur des revendications territoriales ou à un accord sur l'autonomie gouvernementale mis en œuvre sous le régime d'une loi fédérale et dont l'aliénation des terres n'est pas régie par la *Loi sur les Indiens* ou la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* peut demander au gouverneur en conseil de prendre des règlements pour :

- ajouter le nom du groupe autochtone à la colonne 1 de l'annexe ou l'en radier;
- ajouter à la colonne 2 de l'annexe la délimitation des terres qui relèvent de sa compétence, ou l'en radier.

2.6 ENTRÉE EN VIGUEUR (ART. 14)

L'article 14 du projet de loi énonce que les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

3 COMMENTAIRE

Plusieurs Premières nations qui ont pris part aux séances de consultation au sujet du projet de cadre législatif proposé par le gouvernement ont exprimé des inquiétudes. Selon elles, la présentation d'un projet de loi relatif aux normes en matière d'eau risque, s'il n'est pas accompagné d'un investissement adéquat destiné à renforcer leurs capacités, de compromettre la qualité de l'eau potable des Premières nations en raison de l'augmentation des coûts associés aussi bien à la surveillance, à l'établissement de rapports et à l'observation des normes qu'aux sanctions financières susceptibles d'accompagner sa mise en œuvre. À la suite de la présentation du projet de loi S-11, l'Assemblée des Premières Nations a publié un communiqué de presse dans lequel elle déclare que le projet de loi ne répond pas à l'objectif visant à garantir aux Premières nations un accès à de l'eau potable salubre. D'après ce communiqué, « l'adoption de règlements sans l'octroi des capacités et des ressources financières nécessaires ne peut qu'acculer les Premières Nations à l'échec²⁵ ».

NOTES

1. Le jour du dépôt du projet de loi S-11, le gouvernement fédéral a également annoncé la prolongation de deux ans du Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations.
2. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien [MAINC] définit les collectivités prioritaires comme étant les collectivités ayant des systèmes à risques élevés et qui ont fait l'objet d'un avis concernant la qualité de l'eau potable. Pour consulter les rapports d'étape, voir Affaires indiennes et du Nord Canada, [Rapports d'étape](#).
3. Groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations [Groupe d'experts], [Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations](#), vol. 1, MAINC, novembre 2006, p. 16.

4. Dean Watt, « [Water, water everywhere: nor any drop to drink](#) », *LawNow*, septembre-octobre 2008 [TRADUCTION].
5. Pour plus de détails sur les questions de compétence législative, voir Tonina Simeone, [Sphères de compétence fédérale et provinciale et peuples autochtones](#), publication n° TIPS-88F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 1^{er} février 2001.
6. Le rapport de 2005 préparé par le Commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien tentait de combler cette lacune de la réglementation en incorporant par renvoi les normes et règlements provinciaux dans ses propres politiques et lignes directrices; toutefois, il manque toujours des éléments importants et les lignes directrices ne sont pas appliquées de façon uniforme.
7. MAINC, [Améliorer la qualité de l'eau dans les réserves : Rôles et responsabilités](#), fiche d'information, 21 mars 2006.
8. Watt (2008).
9. Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, *Délibérations*, 1^{re} session, 39^e législature, 2 mai 2007, 1543-1559 [Christine Cram, sous-ministre adjointe déléguée, Secteur des politiques socioéconomiques et opérations régionales, MAINC]. Pour obtenir d'autres renseignements sur les difficultés en matière d'approvisionnement en eau potable dans les collectivités des Premières nations, voir Institut sur la gouvernance, [Safe Water for First Nations Communities: Learning the Lessons from Walkerton](#), 15 septembre 2002; et Dennis R. O'Connor, *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton : Stratégie pour la salubrité de l'eau potable*, Deuxième partie, Ministère du Procureur général de l'Ontario, p. 520.
10. On peut obtenir des renseignements supplémentaires sur le Plan d'action pour l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées des Premières nations dans le communiqué affiché sur le site du MAINC, [Le gouvernement du Canada annonce les prochaines étapes de son plan pour améliorer la qualité de l'eau potable dans les collectivités des premières nations](#), communiqué, 15 avril 2008.
11. Le groupe d'experts a considéré cinq options législatives visant à réglementer l'eau potable dans les réserves. Les trois dernières ont été considérées comme les plus viables. Voici ces cinq options :
 - l'application des lois provinciales d'application générale;
 - la création d'un règlement fédéral en application de lois fédérales existantes, y compris celles qui autorisent les Premières nations à prendre des textes législatifs en matière d'eau;
 - l'adoption d'une nouvelle loi fédérale;
 - l'incorporation de lois provinciales sur l'eau dans une nouvelle loi fédérale;
 - l'application du droit coutumier et des pouvoirs reconnus des Premières nations.
12. Groupe d'experts (2006), p. 59.
13. *Ibid.*
14. *Ibid.*, p. 49.
15. *Ibid.*, p. 18.
16. Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, [L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations](#), mai 2007.
17. *Ibid.*, p. 9.

18. Ministère des Finances du Canada, [Le plan budgétaire de 2008](#), 26 février 2008, p. 172.
19. Affaires indiennes et du Nord Canada, [Le gouvernement du Canada prend des mesures plus déterminantes pour nettoyer l'eau potable dans les collectivités des Premières nations](#), communiqué, 20 janvier 2009.
20. On trouvera sur le site de l'Assemblée des Premières Nations, sous la rubrique [Water](#), des résumés des séances de consultation régionales. Ces résumés ne semblent pas être affichés sur le site Web du MAINC.
21. Affaires indiennes et du Nord Canada, [Document de travail : Séances d'engagement pour l'élaboration d'un cadre législatif relatif à l'eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations](#), hiver 2009, p. 3.
22. Il convient de noter que cette formulation a déjà été utilisée au moins une fois. En fait, le par. 3(2) de la [Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations](#) utilise une formulation identique.
23. Voir H. Brun et G. Tremblay, *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Cowansville (Québec), Yvon Blais, 2001, p. 414.
24. Groupe d'experts (2006), p. 16.
25. Assemblée des Premières Nations, [Le Chef national de l'APN demande des mesures concrètes pour la salubrité de l'eau potable des Premières Nations : il faut des « mesures pour combler les lacunes au chapitre des capacités et de la réglementation »](#), communiqué, 27 mai 2010.