

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

La version préliminaire du présent résumé législatif est mise à la disposition des parlementaires, de leur personnel parlementaire ainsi que du public afin qu'ils puissent accéder en temps opportun à de l'information, des recherches et une analyse qui faciliteront leur étude du projet de loi visé. La version officielle du résumé législatif, qui pourrait différer de la présente version non révisée, remplacera cette dernière sur le site Web du Parlement du Canada.



Résumé législatif

PROJET DE LOI S-13 : LOI MODIFIANT LA LOI D'INTERPRÉTATION ET APPORTANT DES MODIFICATIONS CONNEXES À D'AUTRES LOIS

44-1-S13-F

Le 18 septembre 2023

Allison Lowenger

Recherche et éducation

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

ATTRIBUTION

Le 18 septembre 2023 Allison Lowenger Affaires juridiques, sociales et autochtones

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

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

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 convient cependant de souligner, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par le Sénat et la Chambre des communes, 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 résumé législatif de la Bibliothèque du Parlement, tout changement d'importance depuis la publication précédente est signalé en **caractères gras**.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2023

Résumé législatif du projet de loi S-13
(Version préliminaire)

44-1-S13-F

This publication is also available in English.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

TABLE DES MATIÈRES

1	CONTEXTE	1
1.1	Aperçu du projet de loi	1
1.2	« Droits ancestraux et issus de traités »	2
1.3	Les dispositions de non-dérogation et le chemin vers le projet de loi S-13	3
2	DESCRIPTION ET ANALYSE.....	7
2.1	Peuples autochtones (art. 1 du projet de loi)	7
2.2	Modifications connexes (art. 2 à 35 du projet de loi)	9
2.3	Dispositions de coordination (art. 36 à 38 du projet de loi)	10
3	COMMENTAIRE	10



RÉSUMÉ LÉGISLATIF DU PROJET DE LOI S-13 : LOI MODIFIANT LA LOI D'INTERPRÉTATION ET APPORTANT DES MODIFICATIONS CONNEXES À D'AUTRES LOIS

1 CONTEXTE

1.1 APERÇU DU PROJET DE LOI

Le projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois¹ (projet de loi S-13), a été présenté au Sénat le 8 juin 2023 par le sénateur Marc Gold. Le 20 juin 2023, la sénatrice Patti LaBoucane-Benson a proposé la deuxième lecture du projet de loi S-13.

Le projet de loi modifie la *Loi d'interprétation* fédérale² pour y inclure une disposition de non-dérogation visant le maintien des droits – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*³. Une disposition de non-dérogation est un énoncé figurant dans une loi pour indiquer que celle-ci doit être interprétée de manière à maintenir, et non à atténuer, d'autres droits existants. Le projet de loi S-13 vise à s'assurer que toutes les lois fédérales sont interprétées de manière à maintenir les droits ancestraux et issus de traités protégés par la Constitution.

Au fédéral, l'ajout de dispositions de non-dérogation aux mécanismes prévus par la loi s'est fait par le passé de façon plus ponctuelle. Le gouvernement du Canada précise qu'elles « ont souvent été ajoutées au cours du processus parlementaire à la demande de peuples autochtones qui voulaient s'assurer que les lois seraient interprétées d'une manière qui maintient les droits ancestraux ou issus de traités garantis à l'article 35⁴ ».

Les différents processus de collaboration et de consultation communautaires ont révélé que les opinions divergeaient quant à l'opportunité d'abroger la totalité ou la majorité des dispositions de non-dérogation accumulées dans la législation fédérale⁵. Au final, le projet de loi S-13 abroge les dispositions de non-dérogation de 26 lois fédérales, énumérées à la partie 2 du projet de loi, sous « Modifications connexes ». Cependant, les dispositions de non-dérogation contenues actuellement dans plusieurs autres lois fédérales demeurent en vigueur.

La *Loi d'interprétation* permet au Parlement d'établir les principales définitions et les règles essentielles dans un texte législatif unique afin de favoriser une interprétation juridique uniforme de toutes les lois fédérales. Compte tenu du rôle et de la fonction

de la *Loi d'interprétation* dans la loi fédérale, mais également de ses vastes répercussions⁶, la modification proposée par le projet de loi S-13 aura des incidences sur l'ensemble de la législation fédérale, y compris les lois et les règlements.

1.2 « DROITS ANCESTRAUX ET ISSUS DE TRAITÉS »

Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada (définis au par. 35(2) comme étant « des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada »).

Par droits ancestraux, il faut entendre les pratiques, traditions et coutumes de groupes autochtones distincts. Ces droits varient d'un groupe à l'autre selon les coutumes, les pratiques et les traditions qui font partie de leur culture distinctive et peuvent inclure :

- les titres ancestraux (les droits de propriété sur la terre);
- les droits d'occuper et d'exploiter la terre et les ressources, comme les droits de chasse et de pêche;
- les droits à l'autonomie gouvernementale;
- les droits culturels et sociaux⁷.

Les traités sont généralement divisés deux catégories : ceux signés avant 1975 (traités pré-1975 ou traités historiques) et ceux signés après 1975 (ententes sur les revendications territoriales globales ou traités modernes). Voici quelques exemples de droits issus de traités : les terres de réserve, l'équipement agricole et les animaux, les paiements annuels, les munitions, les vêtements et certains droits de chasse et de pêche⁸.

Faute de spécificité constitutionnelle concernant la définition reconnue des « droits ancestraux et issus de traités », l'interprétation de la portée des droits en vertu de l'article 35 relève largement de la compétence des tribunaux.

Par exemple, dans l'arrêt *Sparrow*⁹, décision marquante rendue en 1990, la Cour suprême du Canada a établi un cadre d'interprétation préliminaire de l'article 35, qui a été développé plus tard dans plusieurs arrêts subséquents. La Cour a confirmé dans cette décision que les gouvernements fédéral et provinciaux sont uniquement en mesure de limiter les droits de propriété ancestraux et issus de traités des peuples autochtones sur leurs territoires ou d'empiéter sur ces droits pour des raisons spécifiques, selon des critères stricts établis dans la décision¹⁰. En d'autres mots, en vertu de l'arrêt *Sparrow*, l'État peut adopter des lois qui portent atteinte aux droits ancestraux et issus de traités lorsqu'il est démontré qu'elles satisfont au critère de justification¹¹ énoncé par la Cour.

Au fil du temps, certains cas clés portant sur les droits des peuples autochtones ont permis d'examiner plus à fond les questions laissées en suspens par l'affaire *Sparrow*, à savoir les enjeux d'indemnisation et de consultation dans les cas de violation des droits des peuples autochtones¹². Une jurisprudence importante et grandissante régissant la détermination et la définition des droits ancestraux et issus de traités s'est développée depuis¹³.

1.3 LES DISPOSITIONS DE NON-DÉROGATION ET LE CHEMIN VERS LE PROJET DE LOI S-13

L'ajout éventuel d'une disposition de non-dérogation dans la *Loi d'interprétation* est un sujet de débat depuis de nombreuses années. Dans son discours de parrainage du 20 juin 2023, la sénatrice LaBoucane-Benson a présenté un survol de ces discussions, depuis la recommandation du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles en 2007 jusqu'aux « vastes consultations coopératives [entre le gouvernement et les peuples autochtones] pour que cela se produise enfin¹⁴ ».

Avant la publication du rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, intitulé *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : Dispositions de non-dérogation visant les droits ancestraux et issus de traités*¹⁵, et en réaction aux préoccupations exprimées par les peuples autochtones quant aux conséquences potentielles de la loi sur leurs intérêts, des dispositions de non-dérogation avaient été ajoutées à certaines lois fédérales. Selon le rapport, certains fonctionnaires du ministère de la Justice considéraient ces dispositions législatives ponctuelles « comme étant en grande partie un rappel superflu de l'article 35 », et le ministère de la Justice avait « accepté ces ajouts par commodité, afin d'éviter de retarder l'adoption des lois¹⁶ ». De plus, faute d'une approche normalisée pour légiférer sur les dispositions de non-dérogation, les libellés variaient d'une disposition à l'autre, ce qui risquait, d'une loi fédérale à l'autre, de déboucher sur des protections différentes et des répercussions variables sur les droits et les intérêts des peuples autochtones.

Le rapport contenait six séries de recommandations, dont deux portaient précisément sur les dispositions de non-dérogation :

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada prenne des mesures immédiates pour présenter une mesure législative afin d'ajouter la disposition de non-dérogation suivante à la *Loi d'interprétation* fédérale :

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

[...]

Recommandation 2

Le Comité recommande que la mesure législative modifiant la *Loi d'interprétation* prévoie également l'abrogation de toutes les dispositions de non-dérogation relatives aux droits ancestraux et issus de traités qui ont été ajoutées à des lois fédérales depuis 1982¹⁷.

En 2009, une première série de rencontres et de discussions portant sur les recommandations du Comité sénatorial de 2007 ont eu lieu entre des fonctionnaires du ministère de la Justice et des représentants autochtones¹⁸.

Le 13 décembre 2011, le sénateur Charlie Watt a présenté le projet de loi d'intérêt public S-207, Loi modifiant la Loi d'interprétation (maintien des droits autochtones ancestraux et issus de traités)¹⁹. Le projet de loi S-207 visait à modifier la *Loi d'interprétation* en y ajoutant une disposition de non-dérogation. Par la suite, en février 2013, le projet de loi a été renvoyé au Sénat et, en avril 2013, le rapport du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles sur le projet de loi a été adopté. Cependant, le projet de loi a finalement été supprimé du *Feuilleton*²⁰.

Les peuples et les organisations autochtones, de même que les députés et les sénateurs autochtones ont souvent soulevé la question des dispositions de non-dérogation lors du processus législatif. Par exemple, en 2013, Cathy Towtongie, présidente de Nunavut Tunngavik inc. a fait valoir devant le Comité sénatorial permanent que l'incorporation d'une disposition de non-dérogation dans la *Loi d'interprétation* permettrait de « repartir à neuf ». Ce libellé prévoirait que, « par défaut, lorsque le Parlement n'a pas tenu compte de la possibilité d'enfreindre les droits ancestraux autochtones et issus de traités, il n'a pas l'intention d'interpréter une loi comme enfreignant ces droits²¹ ».

En 2018, Eva Clayton, coprésidente de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales et présidente du gouvernement Nisga'a Lisims, a déclaré que l'ajout d'une disposition de non-dérogation dans la *Loi d'interprétation* représenterait « une étape importante vers la réconciliation²² ».

En 2019, le Canada a promulgué plusieurs lois²³ intégrant un libellé qui correspondait de façon générale à celui recommandé par le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

En décembre 2020, le ministre de la Justice et procureur général du Canada a dévoilé un « processus [national] de consultation et de collaboration ciblé auprès des Premières Nations, des Inuit et des Métis au sujet de modifications législatives possibles qui permettraient d'appuyer l'ajout d'une disposition de non-dérogation

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

à la *Loi d'interprétation fédérale*²⁴ ». Un résumé de ce processus est fourni dans le « Rapport sur ce que nous avons appris²⁵ ». Dans le cadre de ce processus, une douzaine de réunions virtuelles ont été organisées par les fonctionnaires du ministère de la Justice qui ont reçu plus de 30 mémoires écrits de la part de peuples, de partenaires et d'organisations autochtones²⁶. Le rapport indique que ces premières séances ont révélé que l'ajout d'une disposition de non-dérogation à la *Loi d'interprétation* en vue de maintenir les droits au titre de l'article 35 bénéficiait d'un large soutien, mais qu'il y avait des divergences d'opinions quant au libellé de ladite disposition et quant à la nécessité d'abroger, en totalité ou en partie, les dispositions de non-dérogation actuellement contenues dans la législation fédérale²⁷.

Le volet suivant de collaboration et de consultation a été lancé à la fin de l'année 2021. Lors de ce volet, les discussions se sont superposées au processus de collaboration et de consultation en cours pour faire progresser la mise en œuvre de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*²⁸. Les discussions consistant à appuyer l'intention de cette loi, qui a reçu la sanction royale le 21 juin 2021, ont été inextricablement liées au dialogue sur l'ajout d'une disposition de non-dérogation dans la *Loi d'interprétation*²⁹.

De plus, durant le printemps 2022, des réunions bilatérales supplémentaires ont été organisées et, plus particulièrement, des consultations mandatées par la loi ont été menées³⁰. Une fois encore, cette deuxième étape de mobilisation a débouché sur des orientations divergentes quant au libellé de la disposition à ajouter. En effet, afin de reprendre la terminologie utilisée dans l'article 35, de « nombreux partenaires autochtones » ont préféré l'expression « droits ancestraux et issus de traités » à la formulation plus générale « droits des peuples autochtones³¹ ». Pour d'autres, il était préférable d'utiliser les deux formulations afin de mieux refléter les termes constitutionnels susmentionnés ainsi que le libellé de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*³². De plus, ces discussions ont révélé que l'abrogation de l'ensemble des dispositions de non-dérogation existant dans les lois fédérales n'était pas l'approche souhaitée. En effet, les partenaires autochtones ont généralement convenu que les « dispositions de non-dérogation figurant dans les lois fédérales qui ne concernent que certains partenaires autochtones devraient être conservées si ces derniers le souhaitent³³ ». Plusieurs partenaires autochtones étaient favorables à l'abrogation de toute disposition de non-dérogation préexistante qui « ne s'alignait pas sur le libellé recommandé dans le rapport du Comité sénatorial³⁴ ». À chaque étape de la consultation, les commentaires des intervenants autochtones ont souligné « l'importance de veiller à ce que l'initiative progresse sans délai³⁵ ».

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

Le dernier volet de mobilisation et de consultation a commencé par la publication d'une proposition d'avant-projet de loi sur le site Web du ministère de la Justice du Canada du 1^{er} mars 2023 au 14 avril 2023. Les Premières Nations, les Inuit et les Métis ont été invités à examiner la proposition et à fournir des commentaires³⁶.

Dans sa motion en faveur d'une deuxième lecture du projet de loi, et résumant les progrès vers l'actuel projet de loi S-13, la sénatrice LaBoucane-Benson a déclaré ce qui suit :

Les Autochtones réclament une telle mesure depuis l'ajout de l'article 35 à la Constitution du Canada il y a plus de 40 ans. Des Autochtones sont venus au Sénat il y a 16 ans pour faire valoir leur point de vue, et j'aimerais prendre un moment pour saluer tous les chefs, les dirigeants, les juristes et les universitaires autochtones qui demandent cette modification de la *Loi d'interprétation* depuis des années.

[...]

Au cours des trois dernières années, les peuples autochtones ont travaillé avec le gouvernement dans le cadre de vastes consultations coopératives pour que cela se produise enfin. Ce projet de loi est un pas de plus sur la voie de la réconciliation, et c'est un pas important, car il affecte toutes les lois fédérales existantes et futures³⁷.

En ajoutant une disposition de non-dérogation dans la loi fédérale, l'intention n'est pas d'obtenir des droits supplémentaires ou de prétendre que les protections en vertu de l'article 35 sont insuffisantes. Pour le Comité sénatorial,

ces dispositions de non-dérogation jouent [plutôt] un rôle important en exprimant pour tous la volonté claire du Parlement que la loi soit interprétée et appliquée dans le respect de l'article 35³⁸.

Si la consultation a permis d'obtenir un large soutien en faveur de l'ajout d'une disposition de non-dérogation, un document de travail préparé en 2022 par l'Assemblée des Premières Nations souligne que les dispositions de non-dérogation ne sont pas :

un bouclier impénétrable contre la violation des droits des Premières Nations et n'amplifient pas les « droits ancestraux et issus de traités » visés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. En vertu de la jurisprudence existante en la matière, ces droits demeurent assujettis à un examen et soumis à une éventuelle « violation justifiable » par le Canada. [...] En effet, aucun exemple ne peut être invoqué d'une disposition de non-dérogation ayant permis de protéger de manière absolue les droits des Premières Nations³⁹.

2 DESCRIPTION ET ANALYSE

2.1 PEUPLES AUTOCHTONES (ART. 1 DU PROJET DE LOI)

L'article 1 du projet de loi S-13 modifie la *Loi d'interprétation* par l'adjonction de l'article 8.3, qui contient deux paragraphes. Cette disposition sera ajoutée après l'article 8.2, sous le titre « Règles d'interprétation ».

Le nouveau paragraphe 8.3(1) stipule que toutes les lois fédérales et les règlements doivent être interprétés comme maintenant les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Le paragraphe ajoute également que les lois fédérales et les règlements ne porteront pas atteinte à ces droits.

Comme il a déjà été mentionné, les droits ancestraux sont les droits collectifs des Premières Nations, des Inuit et des Métis. Le paragraphe 8.3(2) stipule qu'aux fins du paragraphe 8.3(1), « peuples autochtones » s'entend au sens de « peuples autochtones du Canada », au paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ce qui comprend « [l]es Indiens, [l]es Inuit et [l]es Métis du Canada ».

Les traités conclus entre les peuples autochtones et la Couronne peuvent être historiques ou modernes et « définissent des droits, avantages et obligations particuliers pour les signataires qui varient d'un traité à l'autre⁴⁰ ».

Puisque les définitions et les règles d'interprétation de la *Loi d'interprétation* sous-tendent toutes les lois fédérales, le paragraphe 3(1) de la *Loi* est digne d'intérêt pour la modification proposée par le projet de loi S-13. Ce paragraphe se lit comme suit :

3(1) Sauf indication contraire, la présente loi s'applique à tous les textes, indépendamment de leur date d'édiction.

Cette disposition ne prévoit qu'une seule exception à cette application générale à l'ensemble des lois fédérales. Autrement dit, le paragraphe stipule que les dispositions de la *Loi d'interprétation* s'appliquent à tous les textes de loi, sauf si un texte de loi contient une « indication contraire ». Dans son rapport de 2007, le Comité sénatorial a souligné que le paragraphe 3(1) de la *Loi d'interprétation* était digne d'intérêt du point de vue des dispositions de non-dérogation et a précisé sa préférence pour l'ajout d'une disposition de non-dérogation normalisée exigeant « une mesure explicite pour annuler l'application de cette disposition⁴¹ ».

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

Pour ce qui est du projet de loi S-13, il serait, en théorie, possible qu'une loi indique expressément qu'elle dérogera à l'article 8.3 de la *Loi d'interprétation*, voire qu'elle ne maintiendra *pas* les droits ancestraux et issus de traités garantis par la Constitution aux peuples autochtones. Lorsqu'il semble que l'intention du législateur est contraire à l'article 8.3,

la question relève alors de l'inférence et de l'implication, et il revient aux tribunaux de déterminer si la preuve est suffisante pour conclure qu'il y a intention du Parlement de montrer que la loi supprime une règle de la *Loi d'interprétation*⁴².

Bien que le seuil de certitude probante puisse varier,

une intention contraire peut être rapidement constatée lorsqu'une loi ou un règlement présente une simple modification du libellé habituel ou de celui utilisé comme règle par défaut dans la *Loi d'interprétation*⁴³.

À la fin de 2021, la Colombie-Britannique a modifié sa loi d'interprétation pour que les lois provinciales soient interprétées conformément à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, ainsi qu'aux droits protégés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Soulignons que certains des partenaires autochtones qui prônent l'inclusion d'une disposition de non-dérogação dans la *Loi d'interprétation* souhaitent qu'elle exige en plus la conformité avec la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Des protections à l'égard des droits linguistiques des Autochtones ne sont pas explicitement mentionnées dans la *Loi d'interprétation*, mais l'inclusion des droits relatifs aux langues autochtones et à leur protection et leur revitalisation est affirmée par une loi fédérale⁴⁴, laquelle a été adoptée après que la Commission de vérité et réconciliation eut appelé le gouvernement fédéral à protéger les langues autochtones⁴⁵; ces droits sont par ailleurs reconnus dans plusieurs articles de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*⁴⁶. Si le régime fédéral sur les langues autochtones est différent de celui sur les langues officielles, la *Loi sur les langues officielles*, récemment modifiée, contient une disposition sur les « Droits préservés ». Cette disposition stipule que la *Loi* « n'a pas pour effet de porter atteinte aux droits – antérieurs ou postérieurs à son entrée en vigueur et découlant de la loi ou de la coutume – des langues autres que le français et l'anglais, notamment des langues autochtones⁴⁷ ». La Cour suprême du Canada n'a pas explicitement reconnu la « langue » comme un droit au titre de l'article 35, mais elle a reconnu les coutumes et les traditions⁴⁸ ainsi que la possibilité d'un lien étroit entre ces aspects de la culture et la langue. L'Assemblée des Premières Nations a affirmé que, « malgré cette reconnaissance constitutionnelle [des droits linguistiques des Autochtones au titre de l'article 35], le gouvernement du Canada a adopté une approche qui privilégie

délibérément et systématiquement l'anglais et le français et dévalorise les langues autochtones »⁴⁹. L'Assemblée des Premières Nations a par ailleurs demandé que les langues autochtones soient intégrées à la *Loi sur les langues officielles* comme langues officielles⁵⁰. Lors de l'examen législatif, la recommandation de l'Assemblée n'a été présentée comme amendement par aucun député, pas plus qu'elle n'a été présentée comme amendement en troisième lecture. Les amendements déposés au Sénat pour incorporer plus avant la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* dans la *Loi sur les langues officielles* ont été rejetés⁵¹. Étant donné le vaste champ d'application du projet de loi S-13 pour le maintien des droits autochtones, peut-être faudra-t-il examiner comment ses dispositions interagissent avec certaines des dispositions actuelles de la *Loi sur les langues officielles*.

Selon Lorne Neudorf *et al.*, en plus d'être commode, la *Loi d'interprétation* favorise la cohésion et l'uniformité de la législation fédérale, ce qui procure les avantages connexes relatifs à la primauté du droit que sont la certitude, la prévisibilité et l'équité juridiques⁵². L'ajout d'une disposition de non-dérogation à la *Loi d'interprétation* peut encourager une approche plus cohérente du rapport juridique entre les lois fédérales et les droits ancestraux et issus de traités protégés en vertu de l'article 35.

2.2 MODIFICATIONS CONNEXES (ART. 2 À 35 DU PROJET DE LOI)

Les dispositions de non-dérogation de 26 lois doivent être complètement abrogées.

Le paragraphe 5(2), « Droits des peuples autochtones », de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (L.C. 1998, ch. 25), qui figure dans la liste des modifications connexes, doit être remplacé par les dispositions de l'article 8.3 du projet de loi S-13.

Le gouvernement du Canada souligne que, grâce à la coopération et la consultation, seules trois autres dispositions de non-dérogation subsisteront dans la loi fédérale, soit celles de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*⁵³, de la *Loi sur le gouvernement du territoire provisoire de Kanesatake*⁵⁴ et de la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la Nation shishalhe*⁵⁵.

Soulignons toutefois que les modifications connexes du projet de loi S-13 ne modifient pas la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* (L.R.C. 1985, ch. I-7), dont le paragraphe 6(2) stipule ce qui suit :

6(2) La présente loi n'a pas pour effet d'abroger les droits du peuple indien ou de l'empêcher de négocier l'obtention d'avantages pour le pétrole et le gaz dans les régions où les revendications de terres n'ont pas été réglées.

Le projet de loi S-13 ne fait pas mention de la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*. On ne peut dire si les modifications apportées par le projet de loi S-13 auront des conséquences sur le sens du paragraphe 6(2) de cette loi.

2.3 DISPOSITIONS DE COORDINATION (ART. 36 À 38 DU PROJET DE LOI)

Trois projets de loi d'initiative gouvernementale se trouvant actuellement à différentes étapes du processus législatif (projets de loi C-21, C-35 et C-49) contiennent des dispositions de non-dérogação. Si ces projets de loi reçoivent la sanction royale, ces dispositions seront abrogées ou remplacées lors de l'entrée en vigueur du projet de loi S-13.

Deux projets de loi émanant d'un député de la Chambre des communes et un projet de loi d'intérêt public émanant du Sénat actuellement devant le Parlement contiennent aussi des dispositions de non-dérogação qui utilisent un libellé analogue, mais non identique, à celui du projet de loi S-13 (projet de loi C-219, Loi édictant la Charte canadienne des droits environnementaux et apportant des modifications connexes à d'autres lois⁵⁶; projet de loi C-271, Loi conférant la capacité juridique au fleuve Saint-Laurent et prévoyant des mesures visant sa protection⁵⁷; et projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial (grands singes, éléphants et certains autres animaux)⁵⁸). Ces projets de loi ne figurent pas dans la liste des dispositions de coordination à l'article 36.

3 COMMENTAIRE

La professeure agrégée Naomi Metallic, titulaire de la Chaire du chancelier en droit et politiques autochtones à la Schulich School of Law de l'Université Dalhousie et membre de la Première Nation Mi'gmaq de Listuguj, a commenté « l'étrange omission » de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* dans le projet de loi S-13. Selon elle, « le gouvernement souhaite une mention claire de l'article 35 dans la *Loi d'interprétation*; l'inclusion de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* serait tout aussi claire⁵⁹ ». Les protections prévues par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* « étant très explicites, elles sont d'un autre ordre » que l'article 35, lequel ne détaille pas précisément ce que sont les droits ancestraux et issus de traités, ambiguïté qui pourrait exiger une intervention judiciaire extérieure⁶⁰.

Cela dit, lors des consultations de 2022 du ministère de la Justice du Canada mentionnées plus haut, ainsi que dans le « Rapport sur ce que nous avons appris » subséquent, les discussions concernant l'ajout d'une clause de non-dérogação dans la *Loi d'interprétation* étaient effectivement liées au dialogue entourant la

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, mais aucun argument ni effort concret visant à modifier la *Loi d'interprétation* pour faire référence à la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* n'a été soulevé à ce moment-là.

NOTES

1. [Projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), 44^e législature, 1^{re} session. Lors de l'examen du projet de loi S-13, le ministre de la Justice « n'a pas identifié d'effets possibles sur les droits et libertés garantis par la Charte » ([Projet de loi S-13 : Loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), Énoncé concernant la *Charte*, 13 juin 2023).
2. [Loi d'interprétation](#), L.R.C. 1985, ch. I-21.
3. [The Constitution Act](#), 1982, Schedule B to the Canada Act 1982 (UK), 1982, c 11, s.35.
L'article 35 stipule ce qui suit :
Confirmation des droits existants des peuples autochtones
(1) Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.
Définition de *peuples autochtones du Canada*
(2) Dans la présente loi, *peuples autochtones du Canada* s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.
4. Gouvernement du Canada, « Maintenir les droits garantis par l'article 35 au moyen d'une disposition de non-dérogation dans la *Loi d'interprétation* fédérale », [Les dispositions de non-dérogation](#).
5. Gouvernement du Canada, [DND : Aperçu du processus de consultation et de collaboration et résumé de ce que nous avons appris](#), juin 2022.
6. D'après le par. 2(1) de la *Loi d'interprétation*, un « texte » assujéti à la *Loi* est défini plus largement pour inclure tout ou partie d'une loi fédérale ainsi que tout ou partie d'un règlement.
7. Gouvernement du Canada, « [Que sont les droits ancestraux](#) », *Traités et ententes*.
8. Sara Fryer et Olivier Leblanc-Laurendeau, [Comprendre la compétence fédérale et les Premières Nations](#), publication n° 2019-51-F, Bibliothèque du Parlement, 29 novembre 2019.
9. [R. c. Sparrow](#), [1990] 1 R.C.S. 1075.
10. Plus particulièrement, si les gouvernements fédéral ou provinciaux peuvent prouver que les mesures contrevenantes servent un « objectif législatif valide » (p. ex. la conservation des ressources naturelles), et que ces mesures sont conformes à la relation fiduciaire ou de confiance du gouvernement avec les peuples autochtones. Voir *R. c. Sparrow*.
11. Ce critère impose le fardeau de la preuve à l'État. Il incombe au plaignant d'établir que la disposition contestée a pour effet de nuire à un droit ancestral existant. C'est alors à l'État de justifier la violation en démontrant que la loi est guidée par un objectif valide et que la limite est justifiée en regard du principe de l'honneur de la Couronne et de l'obligation fiduciaire de la Couronne envers les peuples autochtones.
12. Voir [Nation haïda c. Colombie-Britannique \(Ministre des Forêts\)](#), 2004 CSC 73; et [Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique \(Directeur d'évaluation de projet\)](#), 2004 CSC 74.
13. Voir Thomas Isaac, *Aboriginal Law: Supreme Court of Canada Decisions*, 2016; et Jim Reynolds, *Aboriginal Peoples and the Law: A Critical Introduction*, 2018.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

14. Sénat, « [Projet de loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#) », *Débats*, 20 juin 2023.
15. Sénat, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : Dispositions de non-déroqation visant les droits ancestraux et issus de traités](#), rapport final, décembre 2007.
16. *Ibid.*, p. 3.
17. *Ibid.*, p. 20 et 21.
18. Ont participé à ces rencontres des représentants de l'Assemblée des Premières Nations, de l'Inuit Tapiriit Kanatami, du Ralliement national des Métis, du Congrès des peuples autochtones et de l'Association des femmes autochtones du Canada.
19. [Project de loi S-207, Loi modifiant la Loi d'interprétation \(maintien des droits autochtones ancestraux ou issus de traités\)](#), 41^e législature, 1^{re} session
20. Sénat, « [Projet de loi modificatif – Troisième lecture – Retrait du Feuilleton](#) », *Débats*, 4 juin 2013.
21. Sénat, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Témoignages](#), 28 février 2013.
22. Sénat, Comité permanent des peuples autochtones, [Témoignages](#), 17 octobre 2013.
23. Par exemple, la *Loi sur les langues autochtones*; la *Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis*; et la *Loi modifiant la Loi sur les pêches et d'autres lois en conséquence*.
24. Gouvernement du Canada, « Maintenir les droits garantis par l'article 35 au moyen d'une disposition de non-déroqation dans la *Loi d'interprétation* fédérale », [Les dispositions de non-déroqation](#).
25. Gouvernement du Canada, [DND : Aperçu du processus de consultation et de collaboration et résumé de ce que nous avons appris](#), juin 2022.
26. *Ibid.*
27. Gouvernement du Canada, [DND : Aperçu du processus de consultation et de collaboration et résumé de ce que nous avons appris](#), juin 2022, p. 2.
28. [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), L.C. 2021, ch. 14.
29. Selon le « Rapport sur ce que nous avons appris », cela est attribuable en partie :

au chevauchement des activités participant à la mise en œuvre de l'article 5 de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, qui stipule l'obligation de prendre des mesures afin de garantir la compatibilité des lois fédérales avec la *Loi*; et à la reconnaissance que la *Loi* comme telle contient une disposition de non-déroqation qui pourrait potentiellement être impactée par cette mesure législative.
30. Gouvernement du Canada, [DND : Aperçu du processus de consultation et de collaboration et résumé de ce que nous avons appris](#), juin 2022., à la p. 4 :

Conformément aux prescriptions de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (L.C. 1998, ch. 25), des consultations avec le gouvernement Got'İnę de Délİnę et le gouvernement Tİłchų ont également lieu. De plus, conformément aux prescriptions de la *Loi sur le Yukon* (L.C. 2002, ch. 7), des consultations avec le Conseil exécutif du gouvernement du Yukon ont eu lieu. D'autres intervenants ont été invités à participer à une réunion sur les dispositions de non-déroqation.
31. *Ibid.*
32. *Ibid.*
33. *Ibid.*, p. 5.
34. *Ibid.*, p. 5.
35. *Ibid.*, p. 5.
36. Ministère de la Justice Canada, [Lancement du prochain volet de consultation et de collaboration avec les peuples autochtones au sujet des dispositions de non-déroqation](#), communiqué, 1^{er} mars 2023.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

37. Sénat, « [Projet de loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#) », *Débats*, 20 juin 2023.
38. Sénat, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : Dispositions de non-dérogation visant les droits ancestraux et issus de traités](#), rapport final, décembre 2007, p. 20.
39. Assemblée des Premières Nations, [Discussion Paper RE: Non-Derogation Clause Issues for First Nations](#), 5 mai 2022 [TRADUCTION].
40. Gouvernement du Canada, [Traités et ententes](#).
41. Sénat, Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, [Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : Dispositions de non-dérogation visant les droits ancestraux et issus de traités](#), rapport final, décembre 2007, p. 19.
42. Chris Hunt, Lorne Neudorf et Micah Rankin, « [Canada's First Act: The History and Role of the Interpretation Act](#) », dans Chris Hunt, Lorne Neudorf et Micah Rankin, dir. *Legislating Statutory Interpretation: Perspectives from the Common Law World*, 2018, p. 210 [ABONNEMENT REQUIS, TRADUCTION].
43. *Ibid.*, p. 211 [TRADUCTION]. Voir également *Edgar v. Canada* (Attorney General), (1999), 46 O.R. (3d) 294 (C.A. Ont.).
44. Voir [Loi sur les langues autochtones](#), L.C. 2019, ch. 23. Plus particulièrement, l'art. 6 stipule ce qui suit :

Le gouvernement du Canada reconnaît que les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comportent des droits relatifs aux langues autochtones.
45. Gouvernement du Canada, [Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la commission de vérité et réconciliation du Canada](#), 2015.
46. [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), L.C. 2021, ch. 14., art. 13, 14 et 16.
47. [Loi sur les langues officielles](#), L.R.C. 1985, ch. 31 (4^e suppl.), par. 83(1).
48. [R. c. Côté](#), [1996] 3 R.C.S. 139, par. 56.
49. Assemblée des Premières Nations, [Mémoire au Comité permanent des langues officielles – OBJET : Projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), 31 octobre 2022, p. 17.
50. Assemblée des Premières Nations, [Mémoire au Comité permanent des langues officielles – OBJET : Projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi sur les langues officielles, édictant la Loi sur l'usage du français au sein des entreprises privées de compétence fédérale et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), 31 octobre 2022, p. 13.
51. Sénat, Comité sénatorial permanent des langues officielles, [Procès-verbal](#), 12 juin 2023.
52. Chris Hunt, Lorne Neudorf et Micah Rankin, « [Canada's First Act: The History and Role of the Interpretation Act](#) », dans Chris Hunt, Lorne Neudorf et Micah Rankin, dir. *Legislating Statutory Interpretation: Perspectives from the Common Law World*, 2018, p. 210 [ABONNEMENT REQUIS, TRADUCTION], p. 208.
53. Comme le précise l'art. 17 du projet de loi S-13, le par. 5(2) de la [Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie](#) (L.C. 1998, ch. 25) est remplacé par ce qui suit :

Droits des peuples autochtones

(2) La présente loi maintient les droits – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; elle n'y porte pas atteinte.

Peuples autochtones

(3) Au paragraphe (2), *peuples autochtones* s'entend au sens de *peuples autochtones du Canada*, au paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

VERSION PRÉLIMINAIRE

NON RÉVISÉE

54. La [Loi sur le gouvernement du territoire provisoire de Kanesatake](#) (L.C. 2001, ch. 8) stipule ce qui suit :
- Droits des autochtones
- (2) La présente loi est sans rapport avec les droits ancestraux ou issus de traités des Mohawks de Kanesatake : elle n'a pas pour effet d'y porter atteinte ni d'entraîner leur reconnaissance par Sa Majesté du chef du Canada.
55. La [Loi sur l'autonomie gouvernementale de la Nation shishalhe](#) (L.C. 1986, ch. 27) stipule ce qui suit :
- Droits des peuples autochtones
- (3) La présente loi maintient les droits ancestraux de la Nation shishalhe et les droits des autres peuples autochtones du Canada reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; elle n'y porte pas atteinte.
56. Le [projet de loi C-219, Loi édictant la Charte canadienne des droits environnementaux et apportant des modifications connexes à d'autres lois](#), 44^e législature, 1^{re} session, « Charte canadienne des droits environnementaux », utilise le libellé suivant :
- Droits des peuples autochtones du Canada
- 3(1) Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits des peuples autochtones du Canada découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
- Définition de *peuples autochtones du Canada*
- (2) Au paragraphe (1), *peuples autochtones du Canada* s'entend au sens du paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
57. Le [projet de loi C-271, Loi conférant la capacité juridique au fleuve Saint-Laurent et prévoyant des mesures visant sa protection](#), 44^e législature, 1^{re} session, « Loi sur la capacité et la protection du fleuve Saint-Laurent », utilise le libellé suivant :
3. Il est entendu que la présente loi ne porte pas atteinte à la protection des droits des peuples autochtones découlant de leur reconnaissance et de leur confirmation au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.
58. Le [projet de loi S-241, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial \(grands singes, éléphants et certains autres animaux\)](#), 44^e législature, 1^{re} session, « Loi de Jane Goodall », utilise le libellé suivant :
17. Les dispositions de la présente loi maintiennent les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; elles n'y portent pas atteinte.
59. Shari Narin, « Canada seeks to update Interpretation Act to protect Indigenous rights, but draft fails to include UNDRIP », *Windspeaker*, 8 mars 2023 [TRADUCTION].
60. *Ibid.* [TRADUCTION].