

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 8, 2023

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:34 p.m. [ET] to consider Bill S-13, An Act to amend the Interpretation Act and to make related amendments to other Acts.

Senator Brent Cotter (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Colleagues, we are meeting to begin clause-by-clause consideration of Bill S-13, An Act to amend the Interpretation Act and to make related amendments to other Acts.

Today, we are joined by officials from the Department of Justice Canada to answer technical questions. They will not be making presentations. We're pleased to welcome back Laurie Sargent, Assistant Deputy Minister, Indigenous Rights and Relations Portfolio; Valerie Phillips, Director and General Counsel, Aboriginal Law Centre, Indigenous Rights and Relations Portfolio; and Jaya Bordeleau-Cass, Council, Aboriginal Law Centre, Indigenous Rights and Relations Portfolio.

Thank you for joining us for this purpose.

Colleagues, I wonder if we could begin by going around the table and introducing ourselves to our vast listening audience.

Senator Batters: Denise Batters from Saskatchewan.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I am Senator Pierre-Hugues Boisvenu, and I represent the senatorial division of La Salle, in Quebec.

[*English*]

Senator D. Patterson: Dennis Patterson, Inuit Nunangat, Nunavut.

Senator Prosper: Senator Paul Prosper from Nova Scotia, land of the Mi'kmaq.

Senator Klyne: Marty Klyne, senator from Saskatchewan, Treaty 4 territory.

Senator Kutcher: Stan Kutcher, Nova Scotia.

Senator LaBoucane-Benson: Patti LaBoucane-Benson, Treaty 6 territory, Alberta.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 8 novembre 2023

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 34 (HE), pour l'étude du projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

Le sénateur Brent Cotter (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs et sénatrices, nous nous réunissons afin d'entamer l'étude article par article du projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois

Nous sommes accompagnés aujourd'hui de fonctionnaires du ministère de la Justice du Canada qui répondront à toute question d'ordre technique, mais ne présenteront pas d'exposé. Nous sommes heureux de souhaiter la bienvenue à Mme Laurie Sargent, sous-ministre adjointe, Portefeuille des droits et relations autochtones; Mme Valerie Phillips, directrice et avocate générale, Centre de droit autochtone, Portefeuille des droits et relations autochtones; et Mme Jaya Bordeleau-Cass, conseillère juridique, Centre de droit autochtone, Portefeuille des droits et relations autochtones

Merci d'être des nôtres pour nous appuyer dans ce travail.

Pourquoi ne pas faire maintenant un tour de table pour permettre à mes collègues de se présenter à notre vaste auditoire.

La sénatrice Batters : Denise Batters, de la Saskatchewan.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Sénateur Pierre-Hugues Boisvenu, division sénatoriale de La Salle, au Québec.

[*Traduction*]

Le sénateur D. Patterson : Dennis Patterson, Inuit Nunangat, Nunavut.

Le sénateur Prosper : Sénateur Paul Prosper, de la Nouvelle-Écosse, territoire des Micmacs.

Le sénateur Klyne : Marty Klyne, de la Saskatchewan, territoire visé par le Traité n° 4.

Le sénateur Kutcher : Stan Kutcher, de la Nouvelle-Écosse.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Patti LaBoucane-Benson, territoire visé par le Traité n° 6, Alberta.

Senator Simons: Paula Simons, Alberta, also Treaty 6 territory.

[Translation]

Senator Dupuis: I am Renée Dupuis, and I represent the senatorial division of The Laurentides, in Quebec.

Senator Clement: I am Bernadette Clement from Ontario.

[English]

Senator Jaffer: Welcome. Mobina Jaffer, British Columbia.

The Chair: Just to go over some ground rules for our clause-by-clause consideration, if I may, and a reminder of a few points. If at any point, senators, you're not clear where we are in the process, please ask for clarification. I want to make sure that at all times we have an understanding of where we are.

In terms of the mechanics of the process, when one or more amendment is proposed to be moved in a clause, amendments should be proposed in the order of the lines of the clause. I think today, colleagues, unless there has been a development of which I'm unaware, there were two amendments contemplated for one of the clauses. One of those from Senator Jaffer has been withdrawn in favour of an amendment from Senator Prosper. So, I don't think we will have a problem there.

If a senator is opposed to an entire clause, the proper process is not to move a motion to delete the entire clause but to vote against the clause as part of the bill.

Some amendments that are moved may have consequential effects on other parts of the bill. It would therefore be useful to this process if a senator proposing such an amendment were to identify other clauses in the bill where this amendment could have such an effect. Otherwise, it may be difficult for colleagues on the committee to remain consistent in their decision making.

Because no notice is required to move amendments, there can, of course, have been no preliminary analysis of the amendments to establish which ones may be of consequence and which ones could at least be contradictory.

If committee members ever have any questions about the process or the propriety of anything occurring, they can raise a point of order. As chair, I will listen to the arguments, decide when there has been sufficient discussion and make a ruling.

La sénatrice Simons : Paula Simons, également du territoire visé par le Traité n^o 6, Alberta.

[Français]

La sénatrice Dupuis : Renée Dupuis, division sénatoriale des Laurentides, au Québec.

La sénatrice Clement : Bernadette Clement, de l'Ontario.

[Traduction]

La sénatrice Jaffer : Bienvenue. Mobina Jaffer, Colombie-Britannique.

Le président : J'aimerais d'abord rappeler quelques règles de base concernant le déroulement de notre étude article par article. Si vous ne savez plus où nous en sommes dans le processus, vous pouvez demander des précisions. N'hésitez pas à m'interrompre. Je pense que nous voulons tous nous assurer que nous comprenons toujours où nous nous situons.

En ce qui concerne la mécanique du processus, lorsque plus d'un amendement est proposé pour un article, les amendements sont généralement considérés dans l'ordre des lignes de l'article visé. À moins d'un élément nouveau qui n'aurait pas été porté à ma connaissance, je crois que nous avons aujourd'hui deux amendements portant sur l'un des articles. L'un d'eux, celui de la sénatrice Jaffer, a été retiré au profit de l'amendement du sénateur Prosper. Nous ne devrions donc pas avoir de problème à ce chapitre.

Si un sénateur s'oppose à un article entier, le processus approprié consiste non pas à proposer une motion pour supprimer l'article en entier, mais à voter contre l'article en tant que partie intégrante du projet de loi.

Certains amendements qui sont proposés peuvent avoir des effets corrélatifs sur d'autres parties du projet de loi. Il est donc utile pour le processus que le sénateur qui propose un amendement indique au comité les autres articles de projet de loi pouvant être touchés par son amendement. Autrement, il pourrait être difficile pour les membres du comité de rester cohérents dans leurs décisions.

Comme aucun avis n'est requis afin de proposer des amendements, il est bien sûr possible qu'il n'y ait eu aucune analyse préliminaire des amendements pour établir lesquels peuvent avoir des conséquences pour d'autres et lesquels peuvent être contradictoires.

Si les membres du comité ont une question au sujet du processus ou de la légitimité de quoi que ce soit, ils peuvent invoquer le Règlement. En tant que président, je vais écouter les arguments avancés, déterminer à quel moment on aura suffisamment débattu de la question, et rendre une décision.

The committee is the ultimate master of its business within the bounds established by the Senate, and any ruling of the chair can be appealed to the full committee by asking whether the ruling shall be sustained.

I wish to remind the honourable senators that if there's uncertainty as to the results of a voice vote or show of hands, the most effective route is to request a roll call vote, which will obviously provide unambiguous results. The clerk will conduct such a roll call. Finally, senators, you should be aware that any tied vote negates the motion in question. Are there any questions or comments on the above? If not, I think we can proceed.

This is with respect to Bill S-13. I should mention in the discussion and dialogue, Senator LaBoucane-Benson is the sponsor of the bill, and I'm going to try to give her, essentially, the last word in any of our discussions.

Is it agreed that the committee proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-13, An Act to amend the Interpretation Act and to make related amendments to other Acts?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Is it agreed, with leave, that the remaining clauses be considered in groups — groups of 10 is my suggestion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall clauses 1 to 10 carry?

An Hon. Senator: On division.

The Chair: Shall clauses 11 to 20 carry? I think this is where — I'm sorry. I jumped the gun a little bit. If I may, apologies, colleagues. Senator Prosper's amendment is to clause 1. Is it okay if we unwind our vote on clauses 1 to 10?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you.

Senator Dalphond: [Technical difficulties]

The Chair: If I may provide a little bit of context, Senator Dalphond. We struggled a little in the sequencing of votes at the

Le comité est le maître ultime de ses travaux dans les limites établies par le Sénat, et il est possible d'interjeter appel devant le comité plénier en demandant si la décision doit être maintenue.

Je tiens à rappeler aux sénateurs que, s'il y a incertitude quant au résultat d'un vote par oui ou par non ou d'un vote à main levée, la façon la plus efficace de procéder est de demander un vote par appel nominal — ce qui, de toute évidence, donne des résultats sans ambiguïté — et le greffier procédera alors à un appel nominal. Enfin, les sénateurs savent, je crois, que toute égalité des voix annule la motion en question. Y a-t-il des questions ou des commentaires au sujet de ces différents points? S'il n'y en a pas, je crois que nous pouvons entreprendre l'étude article par article du projet de loi S-13.

Comme la sénatrice LaBoucane-Benson parraine ce projet de loi, je vais lui accorder pour ainsi dire le mot de la fin pour conclure chacun des débats.

Êtes-vous d'accord pour que nous passions à l'étude article par article du projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois?

Des voix : D'accord.

Le président : L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : D'accord.

Le président : Êtes-vous d'accord pour que les autres articles soient considérés en groupes — et je proposerais des groupes de 10 articles?

Des voix : D'accord.

Le président : Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

Une voix : Avec dissidence.

Le président : Les articles 1 à 20 sont-ils adoptés? Je pense que c'est à cet endroit... Je suis désolé, mais je suis allé un peu trop vite. Je vous prie de bien vouloir m'excuser, mais l'amendement du sénateur Prosper porte sur l'article 1. Êtes-vous d'accord pour que nous annulions notre vote sur les articles 1 à 10?

Des voix : D'accord.

Le président : Merci.

Le sénateur Dalphond : [Difficultés techniques]

Le président : Si vous permettez, je vais vous éclairer un peu sur le contexte. Il y a quelques semaines, nous avons éprouvé des

Agriculture Committee a few weeks ago and Senator Dalphond, ever wary, was attentive to that.

This now invites Senator Prosper to introduce an amendment. I'll read the number and then turn it over to you. This, colleagues, for your information, is PJP-S13-1-1-11.

Senator Prosper: I move:

That Bill S-13 be amended in clause 1, on page 1,

(a) by adding the following after line 11:

“(1.1) Every law of Canada is to be construed as being consistent with the Declaration.”;

(b) by adding the following after line 15:

“(3) For the purposes of subsection (1.1), **Declaration** has the meaning assigned by subsection 2(1) of the *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act*.”.

Colleagues, this amendment is not about creating laws; it's about interpreting law. It's about honouring as well existing legal obligations and providing the greatest amount of clarity and guidance to both the judiciary and lawmakers within this country.

We have heard from the testimony that the declaration and section 35 are linked, that one informs the other and that the declaration breeds life into section 35.

We also know that Canada has already international legal obligations to honour the principles of the declaration as a signatory. Canada has also made it a domestic legal obligation to ensure that all laws in Canada are consistent with the declaration per the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, or UNDRIP, Act, for example, section 5 states:

The Government of Canada must, in consultation and cooperation with Indigenous peoples, take all measures necessary to ensure that the laws of Canada are consistent with the Declaration.

Furthermore, the UNDRIP Action Plan mandated by the Act in Chapter 1 — titled “Shared priorities” — states that:

The Government of Canada will take the following measures in consultation and cooperation with Indigenous peoples:

difficultés avec la séquence des votes au comité de l'agriculture, et c'est le sénateur Dalphond, toujours vigilant, qui nous a rappelés à l'ordre.

Je vais maintenant inviter le sénateur Prosper à présenter son amendement dont je vais donner le numéro pour la gouverne de mes collègues avant de lui céder la parole. Il s'agit de l'amendement PJP-S13-1-1-11.

Le sénateur Prosper : Je propose :

Que le projet de loi S-13 soit modifié à l'article 1, à la page 1 :

a) par adjonction, après la ligne 10, de ce qui suit :

« (1.1) Toute loi fédérale est entendue dans un sens compatible avec la Déclaration. »;

b) par adjonction, après la ligne 13, de ce qui suit :

« (3) Pour l'application du paragraphe (1.1), **Déclaration** s'entend au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. ».

Chers collègues, cet amendement ne vise pas à créer des lois. Il concerne la loi d'interprétation. Il s'agit également de respecter les obligations juridiques en vigueur et d'offrir l'orientation la plus claire possible autant à notre appareil judiciaire qu'aux législateurs canadiens.

Des témoins nous ont parlé du lien existant entre la déclaration et l'article 35 en faisant valoir que l'un alimentait l'autre et que la déclaration permet de concrétiser les visées de l'article 35.

Nous savons également qu'en sa qualité de signataire, le Canada est déjà légalement tenu à l'échelle internationale de respecter les principes de la déclaration. En outre, le Canada s'est lui-même imposé à l'échelle nationale l'obligation juridique de veiller à ce que toutes les lois canadiennes soient conformes à la déclaration en adoptant la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dont l'article 5 stipule par exemple ce qui suit :

Le gouvernement du Canada, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones, prend toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois fédérales soient compatibles avec la déclaration.

De plus, le plan d'action élaboré en application de cette loi prévoit au chapitre 1 — intitulé « Priorités partagées » — que :

Le gouvernement du Canada prendra les mesures suivantes en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones :

(2) Identify and prioritize existing federal statutes for review and possible amendment, including:

an interpretive provision in the Interpretation Act or other laws that provides for the use of the UN Declaration in the interpretation of federal enactments

Colleagues, there was extensive consultation both during consideration of Bill C-15 and during the process of the UNDRIP Act on the creation of the action plan.

This amendment may lead to more debate and perhaps a change in focus on the types of witnesses the committee in the other place hears from, but there is no reason that this amendment should single-handedly delay the bill.

This is about taking the next logical baby step towards pairing the words and promises of the government with real action. We have the opportunity to make this amendment now, so why wait?

The Chair: Senator Jaffer had an amendment of an identical nature pretty much identical. I'm going to invite her to express her views in relation to this amendment and her overall perspective.

Senator Jaffer: I second the bill.

As many of you know, I was on the very committee when this report, *Taking Section 35 Rights Seriously: Non-derogation Clauses relating to Aboriginal and treaty rights*, was published in December of 2007. At this time, UNDRIP was very new. It had just been internationally adopted in September 2007.

As we discuss Bill S-13, it is important to recognize that this bill is about recognition of the inherent rights of Indigenous people and the implementation of UNDRIP. It's about the recognition of the rights of Indigenous people to self-determination, the right to their lands, territories and resources and the right to free, prior and informed consent.

As a senator from British Columbia, the first province in Canada to implement UNDRIP into legislation in 2019, I believe that we have an opportunity to learn from our experience and pave the way for other provinces to follow suit. We can identify what worked well and what didn't, and use that knowledge to ensure that the implementation of UNDRIP is successful across the country.

2. Cerner et classer par ordre de priorité les lois fédérales existantes en vue d'une révision et d'une éventuelle modification, notamment :

une disposition interprétative dans la Loi d'interprétation ou d'autres lois, qui prévoirait l'utilisation de la déclaration des Nations Unies dans l'interprétation des lois fédérales...

Je vous rappelle que de vastes consultations ont été menées lors de l'étude du projet de loi C-15 ainsi qu'au moment de l'élaboration du plan d'action en vertu de la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

L'amendement proposé pourrait entraîner de nouvelles discussions et peut-être un changement quant au type de témoins que le comité de l'autre Chambre souhaitera entendre, mais rien qui justifierait en soi que l'étude de ce projet de loi soit retardée.

C'est simplement la prochaine mesure à prendre pour que des gestes réels soient posés afin de concrétiser les paroles et les promesses du gouvernement. Nous avons maintenant l'occasion de le faire avec cet amendement, alors pourquoi attendre?

Le président : Comme la sénatrice Jaffer avait un amendement assez similaire à celui-ci, je vais lui demander de nous faire part de son point de vue sur ce qui est proposé ainsi que sur la situation dans son ensemble.

La sénatrice Jaffer : J'appuie la proposition.

Comme vous êtes nombreux à le savoir, je faisais déjà partie de ce comité lorsque le rapport intitulé *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : Dispositions de non-dérogation visant les droits ancestraux et issus de traités* a été rendu public en décembre 2007. La déclaration n'était alors vieille que de quelques mois. Elle a été adoptée à l'échelle internationale en septembre 2007.

Dans le cadre de notre étude du projet de loi S-13, il est important de constater que cette mesure législative vise la reconnaissance des droits inhérents des Autochtones et la mise en œuvre de la déclaration des Nations unies à ce sujet. Il s'agit de reconnaître le droit à l'autodétermination des Autochtones, leurs droits relatifs à leurs territoires et à leurs ressources, et leur droit à un consentement libre, préalable et éclairé.

En ma qualité de sénatrice représentant la Colombie-Britannique, la première province au Canada à intégrer la déclaration à son corpus législatif en 2019, je pense qu'il est possible de tirer parti de cette expérience pour paver la voie aux autres provinces afin qu'elles nous emboîtent le pas. Nous pouvons cerner les éléments qui ont plus ou moins bien fonctionné et nous appuyer sur cette analyse pour assurer une mise en œuvre efficace de la déclaration partout au pays.

There have been numerous consultations since 2007 on UNDRIP. It might not have been specifically on Bill C-13, but there have been consultations. I adopt all the remarks made by Senator Prosper, and therefore I ask you to support this bill.

[Translation]

Senator Boisvenu: I have a question for Senator LaBoucane-Benson, first. In terms of the drafting of the bill, does this amendment significantly change the content from the government's standpoint?

[English]

Senator LaBoucane-Benson: I would ask the officials to answer that. I'm not a lawyer. My first impulse would be to say that, of course, any changes would be a change to the law. But I would ask the officials to answer that question.

The Chair: Ms. Sargent, can you help us on this?

Laurie Sargent, Assistant Deputy Minister, Indigenous Rights and Relations Portfolio, Department of Justice Canada: Good afternoon, senators.

I think, in a sense, yes, this is a substantive change because we're referencing a very different instrument — an international instrument — as opposed to our Constitution, which was the subject matter of Bill S-13.

As Senator Prosper has said, the two instruments can be read together, and, of course, we see already that they can inform each other. But from a legal perspective, there is a substantial change being brought to the subject matter of the bill.

[Translation]

Senator Boisvenu: I'm a bit torn given what the committee heard from Indigenous women. They said that incorporating UNDRIP into the bill would be a step forward for them, and you know how concerned I am about women's rights. The committee also heard from Indigenous chiefs, primarily men, who said that they weren't consulted about a bill that incorporated UNDRIP.

Strictly from a political standpoint, if the amendment passes, could a number of Indigenous communities challenge the amendment because they weren't consulted on the original legislation?

La déclaration a fait l'objet de nombreuses consultations depuis 2007. Ces consultations ne portaient peut-être pas nécessairement sur ce projet de loi-ci, mais elles ont bel et bien eu lieu. Je souscris à toutes les observations du sénateur Prosper, et je vous prie donc d'appuyer cette proposition.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : J'aurais d'abord une question à poser à la sénatrice LaBoucane-Benson. Cet amendement au sens de la confection du projet de loi change-t-il profondément le contenu du projet de loi du point de vue du gouvernement?

[Traduction]

La sénatrice LaBoucane-Benson : Je demanderais à nos fonctionnaires de bien vouloir répondre à cette question. Je ne suis pas avocate. Mon premier réflexe serait de vous dire que n'importe quel changement va nécessairement se traduire par des modifications à la loi. Je préférerais toutefois que les gens du ministère vous répondent à ce sujet.

Le président : Madame Sargent, pouvez-vous nous aider à éclaircir ce point?

Laurie Sargent, sous-ministre adjointe, Portefeuille des droits et relations autochtones, ministère de la Justice du Canada : Bonjour, sénateurs et sénatrices.

J'estime que, d'une certaine manière, il s'agit effectivement d'un changement très important, car on nous renvoie à un instrument très différent — un instrument international —, plutôt qu'à notre Constitution, comme le prévoit le projet de loi S-13.

Comme l'indiquait le sénateur Prosper, les deux instruments peuvent être considérés en parallèle, et nous constatons bien sûr déjà qu'ils peuvent s'éclairer l'un l'autre. D'un point de vue strictement juridique, il s'agit toutefois d'un changement de fond à la teneur du projet de loi.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je suis un peu déchiré par le témoignage de femmes autochtones, qui nous ont dit que l'intégration dans ce projet de loi de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones serait un avancement pour elles, et vous connaissez ma préoccupation pour les droits des femmes. Nous avons aussi eu des commentaires de chefs autochtones, particulièrement des hommes, comme quoi ils n'avaient pas été consultés en ce qui a trait à un projet de loi qui comportait la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

À cet effet, si cet amendement est adopté, sur le plan strictement politique, est-ce que plusieurs communautés autochtones pourraient contester cet amendement dans le sens où elles n'auraient pas été préalablement consultées sur la loi originale?

Ms. Sargent: Yes, I think the feedback we received does indicate that there was no consultation or cooperation on this specific amendment. There was extensive consultation on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act action plan, but there was no consultation regarding this particular amendment.

Senator Boisvenu: During the consultations, was the prospect of incorporating UNDRIP into the bill raised with Indigenous chiefs, men or women? If not, why didn't the government do so?

I see you shaking your head, so I take it the answer is no.

Ms. Sargent: I would say there were two different but somewhat parallel tracks. With Bill S-13, this particular amendment regarding section 35 was known to have the support of many Indigenous peoples, so it was the subject of consultation and cooperation. Under that process, people were obviously invited to submit possible amendments and so forth. Some suggested an amendment like this one. We didn't hear that across the board. At the same time, consultations on the action plan were taking place, and further to that process, certain people pointed to the possibility of a similar amendment, but no concrete amendment was ever submitted.

That is why it's in the action plan. We saw that there was an interest and a need to consult on the additional relationship, let's call it.

Senator Boisvenu: If the amendment was incorporated into the bill, regardless of whether the government passed it, would it weaken Indigenous people's support for an amended bill that includes UNDRIP?

Ms. Sargent: I don't think I am sufficiently qualified to answer that question. You would have to ask Indigenous people.

Senator Boisvenu: In your view, did the consultations address the integration of the charter in the bill? Was that raised in your discussions?

Ms. Sargent: I wouldn't say that it wasn't addressed in our discussions on this amendment.

Senator Boisvenu: Was that due to the resistance of Indigenous chiefs, or did the department intentionally not raise the issue?

Ms. Sargent: We listened to what people were saying. The emphasis was really on proposed section 30.

Mme Sargent : Oui, je crois que les témoignages qu'on a entendus suggèrent qu'effectivement, il n'y a pas eu de consultations ni de collaboration sur cet amendement en particulier. Effectivement, il y a eu beaucoup de consultations sur le Plan d'action de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, mais on n'a pas consulté directement au sujet de cette proposition même.

Le sénateur Boisvenu : Lors des consultations, est-ce qu'il a été présenté aux chefs autochtones, hommes ou femmes, la possibilité d'intégrer la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans ce projet de loi? Sinon, pour quelle raison le gouvernement ne l'a-t-il pas fait?

Je vous ai vu hocher de la tête, donc j'ai compris que la réponse était non.

Mme Sargent : Je dirais qu'on était sur deux voies un peu parallèles, mais différentes. Dans le projet de loi S-13, on savait qu'il y avait beaucoup de peuples autochtones qui appuyaient cette modification particulièrement en ce qui concerne l'article 35. Donc, on consultait et on collaborait là-dessus. Dans ce processus, évidemment, on invitait les gens à présenter des modifications potentielles, etc. Certains ont soulevé la possibilité d'une telle modification. On ne l'a pas entendu de façon globale. En parallèle, on faisait nos consultations sur le plan d'action et là aussi, on entendait certains soulever cette possibilité d'une telle modification, mais jamais de proposition concrète de libellé.

Donc, c'est pour cela que c'est dans le plan d'action, parce qu'on voyait qu'il y avait un intérêt et un besoin de consultation pour la relation additionnelle, disons.

Le sénateur Boisvenu : Si cet amendement était intégré au projet de loi, peu importe si le gouvernement l'adoptait ou non, est-ce que cela fragiliserait leur adhésion à un projet de loi amendé incluant la déclaration?

Mme Sargent : C'est là où je ne me sens pas suffisamment qualifiée pour répondre à cette question. Il faudrait poser la question aux peuples autochtones.

Le sénateur Boisvenu : Selon votre perception des consultations, a-t-on abordé l'intégration de la charte dans le projet de loi? Est-ce que cela a été soulevé lors de vos discussions?

Mme Sargent : Je ne dirais pas que cela n'a pas été abordé dans nos discussions portant sur cette modification.

Le sénateur Boisvenu : Est-ce que c'est en raison de la résistance que les chefs autochtones démontraient ou était-ce volontaire de la part du ministère de ne pas aborder ce sujet?

Mme Sargent : On écoutait ce qu'on nous disait. L'accent était vraiment mis sur l'article 30.

Senator Dupuis: I have a question for Senator Prosper. How would your amendment affect the provision in Bill S-13 repealing the non-derogation clause in the act implementing UNDRIP? I imagine you've thought about that, so I would like to hear your views.

[English]

Senator Prosper: Thank you for bringing this forward, Senator Dupuis. If I understand your question, I think it would create an appropriate lens by which it would provide a mechanism or a framework of interpretation that would be comprehensive in scope, and it would integrate section 35 — which is well established in Canadian law; there's much jurisprudence in that regard — with domestic law involving the UNDRIP Act and the declaration itself.

We're sort of at the infancy stages with respect to the relationship between section 35 and the declaration. It's still up to the courts to interpret how that relationship is going to take place. There's always the opportunity for infringements, for justification. That's still intact. But my suggestion is that if we have the chance right now to provide the much-needed clarity for the sake of Indigenous people and all Canadians, then why don't we do it now?

[Translation]

Senator Dupuis: In your amendment, you refer to “every law” — “toute loi fédérale” in French — when Bill S-13 uses the term “enactment” in English and “tout texte” in French. Why?

What led you to opt for the term “law” in the amendment you're proposing to clause 1?

In principle, Parliament does not speak in vain. Introducing a new term could be equated with introducing a new concept. I'm trying to understand what led you to go with the term “law” in your amendment.

[English]

Senator Prosper: I guess when I'm thinking about every law, and I guess I'm struggling to precisely know the distinction between enacting a law and the additional sort of meaning attributed to enactment, that's probably my fault in that regard.

It sort of goes to the point that when it relates to interpretation I'm considering within this regard all federal laws and regulations. That is the crux of what I think the bill in itself seeks to address — to look for that consistency. That would be my response to that.

La sénatrice Dupuis : J'aurais une question pour le sénateur Prosper. Quel est l'effet de l'amendement que vous proposez sur l'article du projet de loi S-13 qui prévoit que la clause de non-dérogation, dans la loi de mise en œuvre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, sera abrogée? J'imagine que vous avez réfléchi à cette question. J'aimerais connaître votre réflexion là-dessus.

[Traduction]

Le sénateur Prosper : Merci de faire ressortir cet élément, sénatrice Dupuis. Si j'ai bien compris votre question, je pense que cela créerait un mécanisme ou un cadre permettant d'aborder les choses sous l'angle approprié en intégrant l'article 35 — comme cela est bien établi dans la jurisprudence canadienne — à une interprétation de vaste portée de nos lois qui tiendrait compte de la loi sur la DNUDPA et de la déclaration elle-même.

Nous en sommes pour ainsi dire aux premières étapes des interactions entre l'article 35 et la déclaration. C'est encore aux tribunaux qu'il revient d'interpréter la façon dont cette relation doit se concrétiser. Il persiste des possibilités de transgression, avec justification. Cela demeure inchangé. Mais je vous répète que si nous avons maintenant l'occasion d'apporter des éclaircissements vraiment nécessaires au bénéfice des Autochtones et de tous les Canadiens, pourquoi ne le ferions-nous pas?

[Français]

La sénatrice Dupuis : Pourquoi, dans votre amendement, utilisez-vous « every law » — en français « toute loi fédérale » — alors que le projet de loi S-13 utilise le terme « tout texte » en français et « enactment » en anglais?

Quelle est la réflexion qui vous amène à choisir le terme « law » que vous proposez d'ajouter à l'article 1?

En principe, le législateur ne parle pas pour ne rien dire. Si on introduit une nouvelle terminologie, cela veut dire qu'on veut peut-être introduire un nouveau concept. J'essayais de comprendre ce qui vous a amené à choisir le terme « law » dans votre amendement.

[Traduction]

Le sénateur Prosper : Je suppose que c'est probablement mon erreur, car je n'ai pas cherché à établir une distinction entre les lois à proprement parler et les autres textes législatifs pouvant être visés.

Quand il est question d'interprétation, j'inclus l'ensemble des lois et des règlements fédéraux. D'après moi, c'est l'objectif même de ce projet de loi qui vise une plus grande cohérence. Ce serait ma réponse à cette question.

[Translation]

Senator Dupuis: I have a third question. You proposed an amendment, so you're the person I'm directing my questions to.

As far as the Interpretation Act and section 35 are concerned, over the years, the jurisprudence has established a whole mechanism for consultation since 1982. Among other things, the parameters and steps of the consultation have been defined. You also said that, with respect to UNDRIP or the act to implement it, work on an action plan was under way.

The act to implement UNDRIP provides for a much more stringent and comprehensive consultation process, given that it uses the language "in consultation and cooperation." This involves the codevelopment of standards, and it's much more stringent, with more restrictions on the government. Shouldn't rights holders be given the opportunity to develop and codevelop with the government the standards that will apply to the declaration?

We are talking about two legal and political realities. Putting all of that into the Interpretation Act would totally bypass what people told us during the consultation process.

[English]

Senator Prosper: Thank you for your question. I take your point about that mechanism to exist between a collaboration effort between government and Indigenous peoples. What I would provide in response to that is that, in my mind, there is no reason for that collaboration effort to exist with this amendment. If anything, it can provide the impetus for government to come to the table with Indigenous people and work on that collaboration effort.

We do have section 35, correctly, and we do have the declaration. There's a need for a dialogue to flesh out that meaning and what the two coming together is all about. That's for future consideration and discussions, I would suggest.

Senator Batters: My question is to Senator LaBoucane-Benson, who, in addition to being the sponsor of this government bill, is also the Government Deputy Leader in the Senate.

Senator LaBoucane-Benson, I'm assuming that the government is opposing this amendment. Maybe I'm not correct in that. If the government is opposing this amendment, why?

Senator LaBoucane-Benson: I thank my honourable colleague for her question. It is true that the government is opposing this amendment. I sponsored the bill, and we worked

[Français]

La sénatrice Dupuis : J'aurais une troisième question, vous êtes mon interlocuteur de choix puisque vous avez déposé un amendement.

Dans la loi d'interprétation, en ce qui concerne l'article 35, il y a tout un mécanisme de consultation qui a été établi par la jurisprudence, avec les années, depuis 1982. On définit jusqu'où va la consultation, quelles sont les étapes, etc. Vous avez bien dit aussi qu'en ce qui a trait à la Déclaration des Nations unies ou à la loi qui la met en œuvre, on est en train de travailler à un plan d'action.

Dans le cas de la loi de mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies, on parle d'un processus de consultation beaucoup plus serré et complet parce qu'on dit bien « en consultation et en collaboration ». Donc, on parle ici d'un codéveloppement de normes et c'est beaucoup plus strict, cela impose plus de contraintes au gouvernement. Dans ce sens, ne devrait-on pas laisser à ceux qui sont les détenteurs de ces droits l'occasion de développer et de codévelopper avec le gouvernement les normes qui doivent s'appliquer à cette déclaration?

On est dans deux réalités juridiques et politiques. Si on met tout cela dans la loi d'interprétation, on viendrait court-circuiter complètement ce que les gens nous ont dit lors des consultations.

[Traduction]

Le sénateur Prosper : Merci pour votre question. Je comprends ce que vous faites valoir concernant ce mécanisme s'inscrivant dans un effort de collaboration entre le gouvernement et les peuples autochtones. Je vous dirais à ce propos que cet amendement pourrait en fait encourager le gouvernement à s'asseoir à la même table que les Autochtones dans un effort pour instituer une collaboration semblable.

Nous avons comme il se doit l'article 35, et nous avons aussi la déclaration. Le dialogue est nécessaire pour déterminer exactement le sens que prendra la combinaison de ces deux éléments. C'est sur cela que devraient porter selon moi les analyses et discussions à venir.

La sénatrice Batters : Ma question est pour la sénatrice LaBoucane-Benson qui, en plus d'être la marraine de ce projet de loi du gouvernement, est aussi leader adjointe du gouvernement au Sénat.

Sénatrice LaBoucane-Benson, je présume que le gouvernement s'oppose à cet amendement. Il est possible que je me trompe. Si le gouvernement s'y oppose bel et bien, pouvez-vous nous dire pourquoi?

La sénatrice LaBoucane-Benson : Je remercie mon honorable collègue pour sa question. Il est vrai que le gouvernement s'oppose à cet amendement. J'ai parrainé ce projet

hard to get the UNDRIP Act passed; it wasn't easy. It took a lot of work and consultation to get that act passed. Even after all of that, many groups came to the government and said, "We want to be consulted differently and more."

When it came to Bill S-13 — this is something that I have heard about in ceremony — putting a non-derogation clause in the Interpretation Act for years. When the Métis National Council came here and said that they've been working on it for 15 years and when Inuit Tapiriit Kanatami, or ITK, said they've been working on it for 25 years, those are not just random numbers.

Elders and leaders have been working on this for a very long time. Indigenous people brought the non-derogation clause to the government and said, "We want this." The government had to turn around and ask, "Okay, how do you want it? Do we have the negative version or the positive version? Do we use 'Indigenous' or 'Aboriginal' such as in our Constitution?" There were many conversations about which version you take. Some legal counsel to nations said it should be done one way and some the other.

The government collected that information and put this bill before us. Even then, nations said that they weren't consulted in the way they wanted to be.

Consultation is something that I wish we would study. People throw the word "consultation" around in the Senate quite freely, and I don't think we're settled on what real consultation is. But what I do know is that the government still doesn't have it right. They're working on it and trying, but it's a process to make it happen.

When you ask me why I'm opposing this, I would love to see an UNDRIP clause, but I would say — and we've heard from many Indigenous leaders — they're not ready. They have not landed on the phrasing they want. They have not landed on any of that.

But you know what they do know? They do know that they want this non-derogation clause, and they do know they want this bill as it is. So the government is not able to say, "We know what's best for you. We consulted with you on the UNDRIP Act, so you must want this." As an Indigenous person listening to Indigenous leaders, that's not the case. They're not ready for it. They want it, but they want to be consulted.

de loi, et nous avons dû redoubler d'ardeur pour faire adopter la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Ce ne fut pas chose facile. Il a fallu travailler très fort et mener de vastes consultations pour y parvenir. Et même après tous ces efforts, de nombreux groupes ont indiqué au gouvernement qu'ils souhaiteraient être consultés différemment et davantage.

Pour ce qui est du projet de loi S-13, voilà des années que j'entends des intervenants réclamer l'inclusion d'une clause de non-dérogation dans la Loi d'interprétation. Lorsque les représentants du Ralliement national des Métis sont venus nous dire qu'ils y travaillaient depuis 15 ans et que ceux de l'Inuit Tapiriit Kanatami nous ont indiqué que cela faisait 25 ans dans leur cas, ce n'était pas des chiffres lancés au hasard.

Les aînés et les chefs s'y emploient depuis très longtemps déjà. Les Autochtones ont présenté la clause de non-dérogation au gouvernement en lui indiquant que c'est ce qu'ils souhaitaient. Le gouvernement s'est retourné pour leur demander ce qu'ils entrevoyaient exactement. Voulez-vous la version positive ou la version négative? Utilisons-nous le terme « Autochtones » comme dans notre Constitution? Il y a eu de nombreuses discussions quant à la version à retenir. Les conseillers juridiques de certaines nations leur ont fait valoir qu'il fallait procéder d'une certaine manière alors que d'autres ont soutenu le contraire.

Le gouvernement a compilé toute cette information pour en arriver à présenter ce projet de loi. Malgré tout, certaines nations ont indiqué qu'elles n'avaient pas été consultées dans la mesure où elles l'auraient voulu.

J'aimerais que notre comité se penche sur la question des consultations. Le terme « consultation » est employé assez librement au Sénat, mais je ne pense pas que nous ayons convenu du sens exact que l'on devrait lui donner. Je sais toutefois que le gouvernement fait encore fausse route à ce chapitre. On s'efforce d'y arriver, mais il y a encore du chemin à faire.

Si vous me demandez pourquoi je m'oppose à cet amendement, je peux vous dire que j'aimerais beaucoup que l'on adopte une telle clause concernant la déclaration, mais je dois vous avouer que les leaders autochtones — et ils ont été nombreux à vous le faire savoir — ne sont tout simplement pas prêts. Ils n'ont pas mis le doigt sur la formulation recherchée. Rien de cela n'est réglé pour eux.

Il y a toutefois une chose qu'ils savent très bien. Ils savent qu'ils veulent cette clause de non-dérogation et qu'ils désirent que ce projet de loi soit adopté dans sa forme actuelle. Il est donc impossible pour le gouvernement d'affirmer qu'il sait ce qu'il y a de mieux pour les Autochtones et qu'il est très au fait de ce qu'ils veulent, étant donné qu'il les a consultés concernant la loi sur la déclaration. Pour avoir écouté nos leaders autochtones, je

The last thing I'll say is that inherent in those 46 articles of UNDRIP — the essence of it — is self-determination. Indigenous people have fought so hard to have a voice. They're asking us, many of them — many rights holders — are saying, "We still want a voice in how this amendment to the Interpretation Act is made. We want you to come and talk to us about it."

Then I would say, at least where I live, pipes will be raised. They'll be taken to ceremony. They're going to pray on it. They're going to do their work as makes sense in their culture to figure out how they're going to do it. That just hasn't happened yet. That's why the government is opposing.

Senator Klyne: I'd like to refer to a few of the responses that were provided by some of the leaders on the idea of including UNDRIP. I'll try to be quick.

President Natan Obed of ITK said that, from their perspective, they had not imagined that this particular exercise with this particular piece of legislation — meaning this particular exercise of working in UNDRIP with this legislation — was the place; they had not imagined this would be the place where they would do this work. The principle of the ability for Canada as a nation-state to comply with UNDRIP and to confirm its laws, hopefully, can be productively reached by the end. In other words, the Government of Canada needs to expedite it, but not here.

The response from Eva Clayton, President of Nisga'a Lisims, was that Bill S-13 should be passed without it, but it needs to be done in the future. She went on further to address Senator Patterson by saying that she didn't think anyone is against Bill S-13, apart from suggestions to add UNDRIP. She feared we would be adding a layer of complexity and perhaps even controversy if we add an amendment relating to UNDRIP, even with the best of intentions. Her feeling was that we should fix this long-standing issue, which is that of Bill S-13 with the Interpretation Act, standardizing the non-derogation clause and send the bill, so we can have swift passage in the House of Commons. She concluded by saying that the bill should pass, and then we should do the necessary work to make sure any language about UNDRIP has the appropriate precision, clarity and meets everybody's needs.

peux vous dire que ce n'est pas le cas. Ils ne sont pas prêts. C'est ce qu'ils souhaitent, mais ils veulent d'abord être consultés.

Je vous dirais en terminant que le principe de l'autodétermination est au cœur même des 46 articles de la déclaration des Nations unies. Les peuples autochtones ont déployé tant d'ardeur pour avoir voix au chapitre. Ils sont nombreux parmi ces détenteurs de droits à réclamer d'avoir encore leur mot à dire concernant cette modification à la Loi sur l'interprétation. Ils veulent que nous en discutons avec eux.

J'ajouterais que l'on n'hésitera pas, tout au moins dans mon coin de pays, à sortir les calumets de cérémonie. Il y aura des prières à ce sujet. Selon ce que prévoit la culture de chacun, on fera le nécessaire pour déterminer la meilleure façon de s'y prendre. Le moment n'est tout simplement pas encore venu. Ce sont donc les raisons pour lesquelles le gouvernement s'oppose à cet amendement.

Le sénateur Klyne : J'aimerais vous rappeler les réponses de quelques-uns des leaders que nous avons entendus concernant la possibilité d'inclure la déclaration. Je vais essayer d'être bref.

Natan Obed, président d'Inuit Tapiriit Kanatami, a indiqué que son organisation n'avait pas envisagé ce projet de loi comme avenue possible pour intégrer la déclaration à la loi. Ce n'est pas selon eux le mécanisme qui convient. Il a indiqué que le principe de la capacité du Canada, en tant qu'État-nation, à se conformer à la déclaration et à assurer la cohérence de ses lois et de ses politiques avec cette déclaration est une grande priorité pour les Inuits et l'Inuit Tapiriit Kanatami qui sont favorables à toute voie pouvant être empruntée de manière constructive pour réaliser cet objectif. Autrement dit, le gouvernement du Canada ne doit pas tarder à le faire, mais la situation ne s'y prête pas maintenant.

La réponse d'Eva Clayton, qui est présidente du gouvernement de Nisga'a Lisims, était que le projet de loi S-13 devrait être adopté sans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, mais qu'il fallait l'inclure à l'avenir. Elle a ensuite ajouté à l'intention de la sénatrice Patterson qu'elle pensait que personne n'était contre le projet de loi S-13, sauf lorsqu'on propose d'inclure la déclaration. Elle craignait que l'amendement sur la déclaration ajoute une couche de complexité et peut-être même de la controverse, même avec les meilleures intentions. Elle pensait que nous devrions régler ce problème de longue date, celui du projet de loi S-13 et de la Loi d'interprétation, uniformiser la disposition de non-dérogation et renvoyer le projet de loi, pour que nous puissions l'adopter rapidement à la Chambre des communes. Elle a conclu en disant que le projet de loi devrait être adopté et que nous devrions ensuite faire le travail nécessaire pour que tous les passages qui se rapportent à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones soient suffisamment précis et clairs et pour qu'ils répondent aux besoins de tout le monde.

Marie Belleau, Managing Legal Counsel of Nunavut Tunngavik Incorporated, also said in a general response that Bill S-13 should pass without UNDRIP because that should be added in the future.

Jackson Lafferty, Tlicho Grand Chief, disagrees with the inclusion of an UNDRIP clause in the bill. They support the inclusion of UNDRIP, but this just needs to be moved further along, in their opinion. If Canada chooses to contemplate the idea at a later date, they support that, but they do not see it as being part of the current conversation of the tabled bill. UNDRIP is a separate entity of non-derogation clauses, or NDCs, which have been worked on for 20 years, and including it will delay the whole process.

Will Goodon, representing the Manitoba Métis Federation, said that no further consideration should be given to an UNDRIP addition to the bill, as they don't want to see Bill S-13 delayed any further. In response to Senator Simons, they support the UNDRIP clauses, but they should be in a different bill, as time is needed to go back and do consultations properly and make sure steps are taken towards that objective properly. They feel that while the idea of such a clause is certainly worthy of consideration, and there can be no question about the Manitoba Métis Federation's support of UNDRIP, they have not been presented with or consulted about any specific worry. There could well be complex issues of exactly how this provision should work, and they understand there's already been litigation as to the meaning of a similar section in the B.C. Interpretation Act.

He said that the Manitoba Métis Federation continues to be involved in consultation and engagement around the ongoing development of the federal action plan, and they would be very open to discussions about such a clause as already contemplated in section 2 of the 2023-28 Action Plan. However, to date, there have been no consultations or cooperation with the Manitoba Métis Federation about the proposed clause. They strongly urged that Bill S-13 is not delayed while further consideration is given to an UNDRIP addition to the bill.

The Métis National Council President Cassidy Caron doesn't think it should be included in Bill S-13. In response to Senator Simons, she said that they're fully supportive of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. They're also supportive of the language presented in Bill S-13 as it stands right now. Concerning the inclusion of UNDRIP, it is supported but needs to come back to the Métis government for consultation. They don't want to delay this any further. At this

Marie Belleau, qui est conseillère juridique directrice de Nunavut Tunngavik Incorporated, a également dit en répondant de manière générale que le projet de loi S-13 devrait être adopté sans mention de la déclaration des Nations unies parce qu'il faudrait que ce soit ajouté plus tard.

Jackson Lafferty, le grand chef tlicho, s'oppose à l'inclusion dans le projet de loi d'une disposition sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Ils appuient l'intégration de la déclaration, mais estiment qu'il faut le faire plus tard. Si le Canada choisit d'envisager l'idée plus tard, ils sont d'accord, mais cela ne devrait pas faire partie selon eux de la discussion en cours sur le projet de loi déposé. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones est une entité distincte de dispositions de non-dérogation, à laquelle on a travaillé pendant 20 ans, et son ajout retardera tout le processus.

Will Goodon, qui représente la Fédération métisse du Manitoba, a dit qu'on ne devrait pas examiner davantage l'ajout dans le projet de loi de dispositions sur la déclaration des Nations unies, parce qu'ils ne veulent pas retarder encore plus l'adoption du projet de loi S-13. Dans une réponse à la sénatrice Simons, il a dit qu'ils appuient les dispositions sur la déclaration, mais qu'elles devraient être dans un autre projet de loi, puisqu'il faut du temps pour revenir en arrière, mener des consultations adéquates et veiller à ce que des mesures convenables soient prises à cette fin. Ils croient que même si l'idée d'une telle disposition mérite d'être étudiée, et il ne fait aucun doute que la Fédération métisse du Manitoba appuie la déclaration des Nations unies, on ne les a pas consultés au sujet de la moindre préoccupation à cet égard. Il pourrait y avoir des questions complexes quant à la façon exacte dont cette disposition fonctionnerait, et ils savent qu'il y a déjà eu un litige quant à la signification d'un article similaire dans la loi d'interprétation de la Colombie-Britannique.

Il a dit que la Fédération métisse du Manitoba continue de participer aux consultations et à l'élaboration du plan d'action fédéral, et ses membres seraient très ouverts à des discussions sur ce genre d'article comme on l'a déjà envisagé dans la deuxième section du plan d'action 2023-2028. Cependant, jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu la moindre consultation ou collaboration avec la Fédération métisse du Manitoba à propos de l'article proposé. Ils nous exhortent fortement à ne pas retarder l'adoption du projet de loi S-13 pendant la poursuite de l'étude sur l'ajout au projet de loi de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

La présidente du Ralliement national des Métis, Cassidy Caron, ne pense pas que cela devrait faire partie du projet de loi S-13. Dans sa réponse à la sénatrice Simons, elle a dit qu'ils appuient sans réserve la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Ils appuient également le libellé actuel présenté dans le projet de loi S-13. À propos de l'inclusion de la déclaration, ils sont d'accord, mais ils estiment que le gouvernement métis doit être consulté à nouveau. Ils ne veulent

time, she said the Métis National Council is focusing its efforts on the UNDRIP Action Plan, as that is where their priorities for the implementation of UNDRIP are set out.

Finally, Judy Wilson, former Kukpi7 Chief, said that there is no necessity to amend this, as NDC has that effect already. The UN declaration is a minimum of human rights framework — constitutionally protected rights — not their full rights that they exercise on the ground. There is a necessity to include UNDRIP in federal legislation. She said she really did think that the non-derogation clause as it is currently written actually contributes to the ongoing implementation of UNDRIP because it is doing just that.

Senator Prosper, could you comment or respond to those?

Senator Prosper: Thank you for providing those comments, Senator Klyne.

That's correct. There has been a lot of concern voiced from First Nations representatives, Indigenous representatives, with respect to not having ample opportunity for consultation. I think the overriding consideration for their position is their concern that a certain undue process of incorporating an amendment might jeopardize the whole act in and of itself from proceeding.

There was other testimony from Ms. Metallic with the Indigenous Bar Association; with the Assembly of First Nations representative, Cheryl Casimer; Ms. Niman with the Native Women's Association of Canada, who voiced their position with respect to having the declaration included within Bill S-13.

Currently, there is no substantive argument, to my knowledge, of not considering the declaration voiced from those individuals other than, yes, consultation and a certain fear with respect to this prolonging the process and maybe jeopardizing the passage of the act in and of itself. That is legitimate in its own right, and I get that.

More or less, the way I am approaching this is that there is no opposition to the declaration generally among Indigenous peoples. You will never get 100% consensus, but there has been a lot of effort invested by government and by Indigenous people with respect to the passage of UNDRIP and the action plan. There is similar language within each.

I'm just saying it's not a big jump here with respect to incorporating something like that within this piece of legislation. There's certainly a fit that exists between them, and it could

pas retarder davantage l'adoption du projet de loi. À ce stade-ci, elle a dit que le Ralliement national des Métis concentre ses efforts sur le plan d'action concernant la déclaration, puisque c'est là que leurs priorités pour la mise en œuvre de la déclaration sont établies.

Enfin, Judy Wilson, l'ancienne cheffe Kukpi7, a dit qu'un amendement n'est pas nécessaire, puisque la disposition de non-dérogation a déjà cet effet. La déclaration des Nations unies est un cadre de travail minimal sur les droits de la personne — des droits protégés par la Constitution —, il n'est pas question ici de tous les droits qu'ils exercent sur le terrain. Il est nécessaire d'intégrer la déclaration des Nations unies à la législation fédérale. Elle a dit qu'elle pense vraiment que la disposition de non-dérogation dans sa forme actuelle contribue à la mise en œuvre continue de la déclaration des Nations unies parce que c'est exactement ce qu'elle fait.

Sénateur Prosper, avez-vous des commentaires ou une réponse?

Le sénateur Prosper : Je vous remercie pour ces observations, sénateur Klyne.

C'est exact. Des représentants des Premières Nations, c'est-à-dire des représentants autochtones, se disent très inquiets de ne pas avoir eu plus d'occasions de consultation. Je pense que le facteur prépondérant de leur position est leur crainte qu'un certain processus indu pour ajouter un amendement puisse à lui seul mettre en péril l'adoption de toute la loi.

Mme Metallic, de l'Association du Barreau autochtone, Cheryl Casimer, de l'Assemblée des Premières Nations, et Mme Niman, de l'Association des femmes autochtones du Canada, ont également fait part dans leurs témoignages de leur position par rapport à l'ajout de la déclaration dans le projet de loi S-13.

À l'heure actuelle, il n'y a pas d'argument de fond, à ma connaissance, pour ne pas tenir compte de ce que ces personnes ont affirmé, si ce n'est, en effet, la question de la consultation et une certaine peur de prolonger le processus et de peut-être compromettre l'adoption de la loi à proprement parler. C'est légitime en soi, et je comprends.

Plus ou moins, j'aborde la question en me disant que, en général, il n'y a pas d'opposition à la déclaration parmi les peuples autochtones. On ne peut jamais avoir un consensus absolu, mais le gouvernement et les Autochtones ont déployé beaucoup d'efforts pour faire adopter la déclaration des Nations unies et le plan d'action. Le libellé des deux documents se ressemble.

Je dis seulement que l'intégration de quelque chose du genre dans cette mesure législative ne revient pas à faire un énorme pas en avant. Il y a certainement moyen d'agencer les deux, ce qui

provide that much-needed certainty for Indigenous groups and organizations to have this certainty. Thank you for that.

Senator Simons: I have two questions, one for Senator Prosper and one for the officials.

First, I would like to say congratulations. You've been in the Senate for a cold minute, and you already have an amendment to an important bill. That's a big step.

I find myself really torn. When this process began, it seemed clear to me that leaving out UNDRIP was an oversight. I was quite frustrated when the minister was here, and his only explanation was that it was not in there because they didn't do the consultation. And I thought, "Well, why didn't you do the consultation? You are the minister."

At first, I thought, when people were talking about this amendment, this is straightforward. And then we heard again and again from rights holders, and Senator Klyne has enumerated some of them and went through the testimony. I thought to myself that these people are complaining to us that they were not consulted appropriately and in enough depth about this bill. They are saying to us, "Don't add an UNDRIP clause because we have not been consulted yet."

Then I thought about who am I to impose my well-meaning efforts to help them in what I think they should want when they are telling me, as Indigenous rights holders, that this is not what they want?

You are in a very different place because you are Indigenous. But what am I to make of the fact that the ITK, the Métis Nation and other First Nations rights holders, especially the ones representing modern treaty holders, have told us explicitly at this table, "Do not do this. We do not want this. We have not been consulted."

That's a question for Senator Prosper.

Senator Prosper: Too bad it has to be me. Thank you for that. That exact scenario you just laid out is something that I've been grappling with myself because, rightfully so, Indigenous leaders and organizations have been quite adamant and explicit about the need for consultation, not just on this piece of legislation — let's face it — on other pieces of legislation.

I can only go back to the positions and the work that was undertaken around this table and other tables by parliamentarians and Indigenous peoples just to get where we are right now.

pourrait offrir une certitude dont ont grandement besoin les groupes et les organisations autochtones. Merci d'avoir demandé mon avis.

La sénatrice Simons : J'ai deux questions : une pour le sénateur Prosper et l'autre pour les fonctionnaires.

Tout d'abord, je tiens à vous féliciter. Vous venez tout juste d'arriver au Sénat, et vous avez déjà présenté un amendement à un projet de loi important. C'est un bon début.

Je suis vraiment déchirée. Lorsque ce processus a commencé, il m'a semblé évident que l'omission de la déclaration des Nations unies était un oubli. J'ai trouvé très frustrant d'entendre le ministre, lorsqu'il a témoigné ici, dire que c'était seulement parce qu'on n'avait pas mené la consultation. Et je me suis demandé pourquoi, car c'est le ministre.

J'ai d'abord pensé que l'amendement était simple, lorsque les gens en parlaient. Nous avons ensuite entendu à maintes reprises des détenteurs de droits, et le sénateur Klyne en a mentionné quelques-uns et a parlé de leurs témoignages. Je me suis dit que ces personnes se plaignent de ne pas avoir été consultées comme il se doit, de manière assez approfondie, à propos du projet de loi. Elles nous demandent de ne pas ajouter l'article sur la déclaration des Nations unies parce qu'elles n'ont pas encore été consultées.

Je me suis ensuite demandé qui j'étais pour imposer le fruit de mes efforts bien intentionnés afin de les aider dans ce qu'elles devraient vouloir selon moi alors qu'elles me disent, en tant que détentrices de droits autochtones, que ce n'est pas ce qu'elles veulent.

Le point de vue de ces personnes diffère beaucoup parce qu'elles sont autochtones. Que dois-je conclure du fait que l'Inuit Tapiriit Kanatami, la nation métisse et les autres Premières Nations détentrices de droits, surtout celles qui représentent des signataires de traités modernes, nous ont explicitement dit de ne pas le faire, que ce n'est pas ce qu'ils veulent, qu'ils n'ont pas été consultés.

C'est une question pour le sénateur Prosper.

Le sénateur Prosper : Dommage que ce soit à moi de répondre. Merci pour ces observations. Le scénario précis que vous avez présenté en est un avec lequel je dois également composer, et à juste titre, car les dirigeants autochtones et les organisations ont été catégoriques et explicites à propos de la nécessité de mener des consultations, non seulement sur cette mesure législative — soyons réalistes —, mais aussi sur d'autres projets de loi.

Je peux seulement me fier aux positions présentées ici et ailleurs par des parlementaires et des Autochtones et au travail accompli pour parvenir où nous en sommes maintenant.

Why do we need this bill in the first place when, theoretically, government must respect constitutionally protected rights? Yet they had to have this provision previously within various acts and now within an interpretation act, and I think it is an overall gain. But it could be better.

The question becomes the role of parliamentarians as well within this process to look at that landscape and that history and come to a point and ask, “Do you think this is a positive thing? Do you think that the extent of consultations that existed through Bill C-15, the action plan and the shared priorities ground this amendment?”

We have not heard anything substantive. I get it — the consultation concerns and the points advanced by this holding up something that’s desperately needed — but that impetus and onus should be on government to follow its own laws within this country.

Senator Simons: I’m sure there are people on the outside, maybe people who are watching this video, saying, “We just consulted. They were all here. You consulted them.” But that’s not the kind of rich, deep, meaningful and purposeful consultation that is required. I am very nervous imposing what I think because I think UNDRIP ought to be in there, but that and 50 cents won’t even buy me a cup of coffee.

As Senator LaBoucane-Benson well knows, in our previous worlds working together in Edmonton, where we were sometimes on the same side of issues and sometimes not, I spent a lot of my 30s and 40s with a big White saviour complex that I have spent a lot of time trying to atone for, and I don’t want to be that person here imposing my belief that UNDRIP should be there over the voices of Indigenous leaders who told us not to do that, that it would be disrespectful to them for us to do that.

Senator Prosper: I would just add that we certainly heard testimony from the witnesses, but we didn’t hear testimony from a vast majority of Indigenous people within this country. The question of imposition is a fair call for need or want of more discussions. When it relates to an imposition, I think we have to look at the landscape. We have to look at what was done and, within our minds, say, “Is this a real imposition or is it something that reflects the intent and spirit of Bill C-15 and what has taken place through the history of all of this?” Thank you.

Senator Clement: I’ll start by thanking Senator Prosper for the amendment, and thanking Senator Jaffer for her long-time commitment to this issue.

Dès le départ, pourquoi avons-nous besoin de ce projet de loi lorsque, en théorie, le gouvernement doit respecter les droits protégés par la Constitution? Il a néanmoins été nécessaire d’avoir cette disposition dans différentes lois et maintenant dans la Loi d’interprétation, et je pense que c’est un gain global, mais cela pourrait être mieux.

La question porte alors également sur le rôle des parlementaires dans ce processus pour examiner ce contexte et cette histoire et en venir à se demander si c’est positif. Pensez-vous que la portée des consultations menées pour le projet de loi C-15, le plan d’action et les priorités partagées servent de fondement à cet amendement?

Nous n’avons rien entendu de concret. Je comprends — les préoccupations relatives aux consultations et ce qui a été dit à propos de retarder une chose qui est désespérément nécessaire —, mais il devrait revenir au gouvernement de respecter ses propres lois au pays.

La sénatrice Simons : Je suis certaine que des gens à l’extérieur, peut-être des personnes qui nous regardent, se disent que nous venons tout juste de faire des consultations, que tout le monde était ici. Ce n’est toutefois pas le type de consultation riche, approfondie, significative et délibérée qui est nécessaire. Je suis très nerveuse au moment d’imposer ce que je pense, car je crois que le projet de loi doit intégrer la déclaration des Nations unies, mais son ajout et 50 cents ne me permettront même pas de m’acheter un café.

Comme la sénatrice LaBoucane-Benson le sait bien, dans nos vies précédentes lorsque nous avons travaillé ensemble à Edmonton, alors que nous partagions parfois le même avis dans un dossier et parfois pas, j’ai passé une grande partie de ma trentaine et de ma quarantaine avec un énorme complexe du sauveur blanc que j’ai parfois essayé de me faire pardonner, et je ne veux pas être la personne ici qui impose sa conviction qu’il faut faire mention de la déclaration des Nations unies, ce qui reviendrait à ignorer les dirigeants autochtones qui nous ont dit de ne pas le faire, que ce serait irrespectueux à leur égard.

Le sénateur Prosper : J’ajouterais simplement que nous avons certainement entendu les témoins, mais pas le témoignage d’une vaste majorité d’Autochtones au pays. Lorsque vous dites que nous nous imposerions, je crois que c’est une bonne raison de tenir de plus amples discussions. Quand il est question d’imposer sa volonté, je pense que nous devons examiner la situation. Nous devons regarder ce qui s’est fait et, dans notre esprit, nous demander si cela revient vraiment à imposer notre volonté ou si c’est quelque chose qui tient compte de l’esprit du projet de loi C-15 et de ce qui s’est fait tout au long de l’histoire dans tout cela. Merci.

La sénatrice Clement : Je vais commencer par remercier le sénateur Prosper pour l’amendement et la sénatrice Jaffer pour son engagement de longue date dans ce dossier.

We had here around this table a good conversation about consultation, but we're nowhere near where we need to be in terms of understanding what that should look like or how we should define that — nowhere near where we should be.

But I felt like I was in a place of learning here around that issue. I, like Senator Simons, am in a place of great discomfort as well because I am an ally, but not Indigenous.

Listening to all of this testimony and deciding who am I; how am I to participate? I believe this place of discomfort is my lot in life. It is our lot in life. It is where we need to be living now, all of us. So here I am. I am going to do my job as a senator and say that I listened to the evidence and I am persuaded by some evidence more than others. That's what I do here.

I was persuaded by the testimony of Ms. Metallic and Ms. Niman because they spoke to the urgency that you referred to, Senator Prosper. Why wait?

Their comments around how UNDRIP speaks to intersectionality, to gender-diverse Indigenous people, to Indigenous women, that UNDRIP speaks more specifically to those aspects than section 35. Section 35 has not been fully satisfying, so here we are.

I want to read because I was struck by what Professor Metallic said:

I do think it's absolutely crucial. I don't want to be here 16 years from now talking to senators about why this would be an important amendment. We will not be much ahead in reconciliation if people continue to say that the UN declaration is merely aspirational or non-binding and that it doesn't affect decision-making today in Canada.

Ms. Niman says:

Leaving Bill S-13 written as is and relying only on the rights contained within section 35 treaty rights treats gender equality as a given, which may perpetuate gender-based disempowerment. . . .

We know that this is not the case. UNDRIP offers specific protections for vulnerable groups within the Indigenous population, including women. It is because of those articles contained within the UNDRIP that the Native Women's Association of Canada's constituents have asked for those rights to be affirmed and included within the non-derogation clause.

As I stated at an earlier committee meeting, when we are told to wait because the consultation has not been proper; when we are told to wait because the government has not fully done what

Nous avons eu ici une bonne discussion sur la consultation, mais nous sommes loin de comprendre à quoi cela devrait ressembler ou comment nous devons le définir — loin d'être où il faudrait que nous soyons.

J'ai toutefois eu l'impression de pouvoir apprendre ici à ce sujet. Comme la sénatrice Simons, je suis dans une position extrêmement inconfortable puisque je suis un allié, mais pas un Autochtone.

J'écoute tous les témoins et je prends position. Comment puis-je participer? Je crois que cette situation inconfortable est le sort qui m'est réservé. C'est ainsi pour nous. Nous devons tous l'accepter. Je vais donc faire mon travail de sénateur et dire que j'ai écouté les témoins et que certains m'ont persuadé plus que d'autres. C'est ce que je fais ici.

Dans leur témoignage, Mme Metallic et Mme Niman m'ont persuadé parce qu'elles ont parlé de l'urgence à laquelle vous avez fait allusion, sénateur Prosper. Pourquoi attendre?

Elles ont parlé de la façon dont la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones aborde de manière plus précise l'intersectionnalité, les Autochtones de diverses identités de genre et les femmes autochtones que l'article 35. L'article 35 n'est pas tout à fait satisfaisant, et nous en sommes donc là.

Je veux citer Mme Metallic puisque ses commentaires m'ont frappé :

C'est absolument crucial. Je ne veux pas me retrouver ici dans 16 ans pour expliquer l'importance de cet amendement aux sénateurs. Si on continue de dire que la déclaration des Nations unies n'est qu'une simple aspiration ou qu'elle n'est pas contraignante et qu'elle n'affecte pas le processus décisionnel actuel au Canada, on ne fera pas beaucoup de progrès en matière de réconciliation.

Mme Niman a dit :

En laissant le projet de loi S-13 tel quel et en s'appuyant uniquement sur les droits prévus à l'article 35, les droits issus de traités traitent l'égalité de genre comme acquise, ce qui risque de perpétuer la marginalisation fondée sur le genre.

Nous savons que ce n'est pas le cas. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones offre des protections précises pour les groupes vulnérables au sein de la population autochtone, y compris les femmes. C'est à cause de ces articles dans la déclaration que les membres de l'Association des femmes autochtones du Canada ont demandé que ces droits soient affirmés et inclus dans la disposition de non-dérogation.

Comme je l'ai mentionné dans une autre réunion du comité, lorsqu'on nous dit d'attendre parce que la consultation n'était pas adéquate et parce que le gouvernement n'a pas fait

it should have done, or provided what it should have provided, people who wait are generally those people who live in that intersectionality, those who are the most vulnerable.

The concern I have, too, with leaving UNDRIP out of Bill S-13 is the ambiguity that that might create. Why have they left it out? Why? I think that that is also problematic. I will support the amendment. Again, I thank you, Senator Prosper, for making it. I appreciate your words. I will end by quoting you, “Why wait?” The next logical baby step towards action is this. Why wait?

Senator Dalphond: I have two questions for Senator Prosper, the sponsor of the amendment.

You referred to the fact that those we heard from, many were opposed too, but we didn’t necessarily hear from everybody. It is difficult to get consensus.

My first question is: Did you consult with other groups, apart from those whom we heard from? We heard from many groups who were opposed.

Senator Prosper: No, I didn’t. I took it from, just like you, the testimony and participation within this committee.

Senator Dalphond: I’m a bit like Senators Simons, Clement and some other colleagues; I am torn by this issue. I want to do good.

I am listening to your perspective, saying we have an opportunity to do something good, which is maybe not what is being proposed by the government, but let’s improve on what has been proposed irrespective of the debate here about the scope of the bill and how we are beyond the scope of it. I am not going to raise that point. I am just going to say, irrespective of that, you say that would be a good thing.

What do you think the government should do? If we amend the bill, as you proposed, and send it back to the other place, what do you think the government should do when the groups who were opposed to us including this, and some other groups, come forward and say, “We were not consulted. We opposed this process. We think that the drafting should be part of the process, and we have something to say about the drafting”?

Senator Dupuis referred, for example, to the use of some words like *toute loi*, every law instead of every enactment, which is larger than a law — that includes regulation, maybe orders-in-council that are not regulations, it may even include administrative tribunal regulatory decisions. Enactment could be an extensive definition.

entièrement ce qu’il aurait dû faire, ou fourni ce qu’il aurait dû fournir, les gens qui attendent sont généralement ceux qui se situent dans cette intersectionnalité, les gens les plus vulnérables.

Ce que je crains aussi si nous n’ajoutons pas la déclaration des Nations unies au projet de loi S-13, c’est l’ambiguïté que cela pourrait créer. Pourquoi ne l’a-t-on pas incluse? Pourquoi? Je pense que c’est également problématique. Je vais appuyer l’amendement. Une fois de plus, je vous remercie de l’avoir proposé, sénateur Prosper. J’aime ce que vous avez dit. Je vais terminer en vous citant : « Pourquoi attendre? » C’est le prochain petit pas à faire pour passer à l’action. Pourquoi attendre?

Le sénateur Dalphond : J’ai deux questions pour le sénateur Prosper, le parrain de l’amendement.

Vous avez parlé du fait qu’une grande partie des personnes à qui nous avons parlé s’y opposent également, mais nous n’avons pas nécessairement entendu tout le monde. Il est difficile d’obtenir un consensus.

J’aimerais d’abord savoir si vous avez consulté d’autres groupes, mis à part ceux que nous avons entendus. Nous en avons entendu beaucoup qui s’y opposaient.

Le sénateur Prosper : Non, je n’en ai pas consulté d’autres. Comme vous, je m’appuie sur les témoignages et la participation au comité.

Le sénateur Dalphond : Je suis un peu comme la sénatrice Simons, la sénatrice Clement et certains autres collègues. Je suis déchiré dans ce dossier. Je veux bien faire.

J’écoute votre point de vue lorsque vous dites que nous avons l’occasion de faire quelque chose de bien, ce qui n’est peut-être pas la proposition du gouvernement, mais améliorons ce qui a été proposé sans égard au débat ici sur la portée du projet de loi et la façon dont nous ne la respectons pas. Je ne vais pas soulever le point. Je dirai simplement, sans égard à cela, que vous dites que ce serait une bonne chose.

Que devrait faire le gouvernement selon vous? Si nous amendons le projet de loi, comme vous le proposez, et que nous le renvoyons à la Chambre, que devrait faire le gouvernement selon vous lorsque les groupes qui ne voulaient pas l’inclure dans le projet de loi, et d’autres groupes, diront qu’ils n’ont pas été consultés, qu’ils s’opposent au processus, qu’ils pensent que la rédaction doit faire partie du processus et qu’ils ont quelque chose à dire sur le libellé?

La sénatrice Dupuis a parlé, par exemple, de l’utilisation de mots comme « toute loi » à la place de « tout texte », qui est plus vaste — cela comprend les règlements, peut-être les décrets qui ne sont pas des règlements et peut-être même des décisions réglementaires de tribunaux administratifs. Le terme « texte » peut être vaste.

Would you say the government has to go forward? If they come forward and say, “We need to be consulted,” that then the government will have the obligation to stop the process and say, “Let’s sit at the table and discuss?”

Senator Prosper: Thank you for your question, Senator Dalphond.

With any enactment, bill or law, there is a certain area of risk — especially when it involves consultation — that you don’t get everyone or everyone doesn’t agree. It’s left to those responsible individuals whether to proceed or not; it’s their prerogative.

When I listened to the testimony, and rightfully so, they have direct concerns related to consultation. But the other component that I thought about was whether there is anything substantively wrong with the inclusion of the declaration within this bill, aside from the fact of their concerns?

When I look at the landscape, as I said earlier, then what water has gone under the bridge involving the declaration? Frankly, it’s considerable when you think about it with respect to the declaration, Bill C-15, the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act, the shared priorities. There is a lot of consistency there.

Senator Dalphond: Sorry to interrupt you.

Senator Prosper: Sure.

Senator Dalphond: My question is about the duty of the Crown to consult, which means the government has an obligation to consult. The Supreme Court ruled that Parliament doesn’t have such an obligation, but the government has that obligation.

What that means, when the government receives the bill and then decides, if people are knocking on the door and say, “Hey, hold on. We were not consulted. We would like you to comply with the process. We may even go to court to seek an order to ask you to comply with your constitutional obligation.”

So don’t you think the government, if they are asked too, yes, please, would like to be consulted; that the government would have an obligation to stop the legislative process and to consult? Because the Senate has no obligation to consult. We did hearings. We received ten groups of people of the different groups, which I expect are representative of the reality of hundreds of groups, maybe they are not. I don’t know.

The court said we don’t have the obligation. But the government under UNDRIP has that obligation. Don’t you force the government to enter into that obligation by amending the bill?

Diriez-vous que le gouvernement doit aller de l’avant, que si les groupes disent qu’ils doivent être consultés, le gouvernement aura l’obligation d’interrompre le processus et d’organiser une rencontre pour discuter?

Le sénateur Prosper : Je vous remercie pour la question, sénateur Dalphond.

Pour tout texte, tout projet de loi ou toute loi, il y a un risque que quelqu’un soit oublié ou que tous ne soient pas d’accord, surtout lorsqu’il y a des consultations. La décision d’aller de l’avant ou non appartient aux responsables; c’est leur prerogative.

J’ai écouté les témoignages. Les préoccupations sont directement liées aux consultations, et elles sont fondées. Toutefois, je me suis aussi demandé s’il y avait des raisons valables de ne pas enchâsser la déclaration dans le projet de loi, mises à part les préoccupations soulevées.

Je le répète, il faut examiner le contexte et se demander quelles mesures ont été prises par rapport à la déclaration. Franchement, il y en a eu beaucoup, dont le projet de loi C-15, la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et les priorités partagées. Il y a une grande cohérence.

Le sénateur Dalphond : Excusez-moi de vous interrompre.

Le sénateur Prosper : Je vous en prie.

Le sénateur Dalphond : Ma question concerne le devoir de consultation de la Couronne, qui signifie que le gouvernement a l’obligation de consulter. La Cour suprême a jugé que le Parlement n’avait pas pareille obligation, mais le gouvernement, si.

Cela signifie que lorsque le gouvernement recevra le projet de loi et prendra sa décision, il se peut que les gens cognent à sa porte pour lui dire : « Attendez un instant. Nous n’avons pas été consultés. Vous devez respecter le processus. Il se peut même que nous demandions à la cour de vous ordonner de vous acquitter de votre obligation constitutionnelle. »

Ne croyez-vous pas, d’une part, que le gouvernement voudrait aussi qu’on le consulte, et d’autre part, qu’il serait contraint de suspendre le processus législatif pour mener des consultations? Le Sénat n’a pas l’obligation de consulter. Nous avons tenu des séances. Nous avons reçu 10 groupes différents. Je présume qu’ils représentent la réalité de centaines de groupes, mais ce n’est peut-être pas le cas. Je ne sais pas.

La cour a jugé que nous n’avons pas l’obligation de consulter. Toutefois, le gouvernement est soumis à cette obligation en vertu de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. En amendant le projet de loi, ne contraignez-vous pas le gouvernement à mener des consultations pour s’acquitter de son obligation?

Senator Prosper: With respect to the approaches that government will take, certainly they do have the duty and obligation to consult.

They would have to take into context related to that, as I mentioned — and sorry to revisit this again — what exists on paper now within the declaration, action plan and shared priorities, which are things they already committed to and put on record with respect to the Interpretation Act, the declaration and how the UNDRIP Act is to be consistent within the laws of Canada.

In a certain respect, it's already there in black and white. There's a whole process that has been undertaken in that regard. I just don't want to throw all of that out for the sake of "We need to consult" because these aren't empty words. They are written. They were put there for a reason, and they form the framework and the basis upon which we hope a relationship of reconciliation will emerge. It's up to government to live up to that obligation and to that perspective.

The Chair: Colleagues, everybody who has signalled their desire to speak has shared their views and posed questions to the sponsor of the amendment. There are five of you who would like to enter into dialogue on the second round. I wonder if I might invite you to be brief — a couple of minutes each — and, ideally, a new point that you might like to share with us.

In light of that hand having gone up, Senator Patterson, I'm going to put you at the front of the list, in a way part of the first round, since you haven't intervened. Senator Klyne is trying to get more time now; I can see that. Then I'm going to invite Senator Prosper at the end to give a brief conclusion, and, finally, Senator LaBoucane-Benson.

Is that an acceptable way of proceeding? Then, if you're comfortable, we would call the question on the amendment.

We have Senator Patterson, who hasn't spoken yet, and then five or so of you briefly in a second round.

Senator D. Patterson: I don't want to add to what's already been said or what I said in the last meeting except to say that I feel there was quite a weight of rights-holding organizations, with whom I'm familiar, who wanted the bill passed as is, without delay and without the need for further consultation.

Looking at the discussion we've had today, I've heard Senator Prosper very eloquently say basically why not do this now, and what's the harm in this?

I'd like to say that the amendment proposed is really very close to section 5 of Bill C-15, the UNDRIP Act, which also says that the Government of Canada must take all measures necessary to ensure the laws of Canada are consistent with the declaration.

Le sénateur Prosper : En ce qui concerne l'approche que prendra le gouvernement, c'est vrai qu'il a le devoir et l'obligation de consulter.

Il devra tenir compte, comme je l'ai déjà dit — je suis désolé de me répéter —, de ce qui a été mis sur papier par rapport à la déclaration, au plan d'action et aux priorités partagées. Il a déjà pris des engagements officiels se rapportant à la Loi d'interprétation, à la déclaration et à la nécessité de veiller à ce que les lois canadiennes soient compatibles avec la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

D'une certaine façon, c'est déjà écrit noir sur blanc. Le processus est déjà entamé. Je ne veux pas tout mettre à la poubelle sous prétexte qu'il faudrait mener des consultations, car ces mots ne sont pas vides de sens. Ils ont été couchés sur le papier pour une raison. Ils forment la base sur laquelle nous espérons bâtir une relation qui mènera à la réconciliation. Il revient au gouvernement de s'acquitter de son obligation à cet égard.

Le président : Chers collègues, tous ceux et celles qui ont demandé la parole ont exprimé leurs points de vue et ont posé des questions au parrain de l'amendement. Vous êtes cinq à vouloir prendre part à une deuxième série de questions. Je vous inviterais à faire preuve de concision, soit à prendre deux ou trois minutes chacun, et idéalement, à soulever un nouveau point.

Le sénateur Patterson vient de lever la main. Comme il n'est pas encore intervenu, je vais mettre son nom en tête de liste pour l'inclure dans la première série de questions. Je vois que le sénateur Klyne cherche à obtenir plus de temps. J'inviterai ensuite le sénateur Prosper à présenter une brève conclusion, puis nous terminerons avec la sénatrice LaBoucane-Benson.

Vous convient-il de procéder de cette façon? Après, si vous êtes prêts, nous mettrons l'amendement aux voix.

Nous entendrons d'abord le sénateur Patterson pour la première fois, puis à peu près cinq d'entre vous reprendront brièvement la parole.

Le sénateur D. Patterson : Je ne veux pas répéter ce qui a déjà été dit ou ce que j'ai dit durant la dernière réunion, sauf qu'un grand nombre d'organisations titulaires de droits, que je connais bien, veulent que le projet de loi soit adopté tel quel, sans tarder et sans mener de nouvelles consultations.

Aujourd'hui, pour le dire simplement, j'ai entendu le sénateur Prosper demander avec beaucoup d'éloquence : qu'y a-t-il de mal à faire cela maintenant?

J'aimerais souligner que l'amendement proposé ressemble beaucoup à l'article 5 du projet de loi C-15, la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Cet article stipule aussi que le gouvernement du

That's the same kind of words that are in this proposed amendment.

The problem I have with this amendment, in addition to my concern about messing up the bill, if I may put it crudely, is that the UNDRIP Act is aimed at the same objection, making sure Canada's laws are consistent with the declaration. But what is the method to do so? The method to do so, set out in Bill C-15, the UNDRIP Act, is that the minister must, in consultation and cooperation with Indigenous peoples, prepare and implement an action plan.

That's the vehicle for ensuring that the laws of Canada are consistent with the declaration. The process has started. It's going to be long. It's going to be difficult. There are very big challenges to defining how UNDRIP applies to the laws of Canada.

For example, and I'll just mention this briefly, there's a lot of concern in Northern Canada, where there have been decades spent negotiating nuanced, complex regulatory processes involving Indigenous peoples, guaranteed voice and representation and the role of the Crown. These processes that have been enshrined into constitutionally protected modern treaties and also into legislation like the Nunavut Planning and Project Assessment Act. How will these interface with UNDRIP, which has a very simple formula for approving developments and projects on Indigenous and other lands? Free, prior and informed consent — what does that mean?

I guess my point here is that I do have a problem with plunking this into the Interpretation Act when Parliament has already agreed on a method for ensuring consistency with the laws of Canada and the declaration, which is through the development of an action plan.

The second thing I want to say is that in law school, I learned that when you have a law, when a law is created, it should deal with a mischief. That was the term I learned from Horace Read at Dalhousie Law School. What is the mischief that this law is intended to correct? The mischief is there are a mess of non-derogation clauses all across the federal framework. We have a list of them here. It's a mess. There are different words in many statutes.

The people behind this bill wanted to standardize and strengthen the non-derogation clause. That's the mischief that this bill is intended to deal with, not consistency with UNDRIP. That is an important issue that's been injected here. But the mischief is fixing up, standardizing non-derogation clauses. I

Canada doit prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les lois canadiennes soient compatibles avec la déclaration. L'amendement proposé emploie des termes semblables.

Ma réserve à l'égard de l'amendement, en plus de la crainte qu'il gâte le projet de loi, pour le dire sans ambages, c'est que la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones vise le même objectif : veiller à ce que les lois du Canada soient compatibles avec la déclaration. Cependant, la question est par quel moyen. Aux termes du projet de loi C-15, la Loi sur la Déclaration des Nations unies, le ministre doit élaborer et mettre en œuvre, en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones, un plan d'action.

Voilà le moyen par lequel on peut veiller à ce que les lois du Canada soient compatibles avec la déclaration. Le processus a été enclenché. Il sera long et difficile. La façon d'établir comment appliquer la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones aux lois du Canada présente de nombreux défis.

Je vous donne un exemple, rapidement. Dans le Nord du Canada, les préoccupations sont grandes. Il a fallu des décennies pour négocier la mise en place de processus réglementaires complexes et nuancés qui incluent les peuples autochtones, qui garantissent leur voix et leur représentation, et qui définissent le rôle de la Couronne. Ces processus sont enchâssés dans des traités modernes protégés par la Constitution et dans des mesures législatives comme la Loi sur l'aménagement du territoire et l'évaluation des projets au Nunavut. Comment ces textes s'articuleront-ils avec la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, qui prévoit une formule très simple pour l'approbation des projets d'aménagement sur les terres autochtones et autres? Qu'entend-on par « consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause »?

Bref, l'idée d'introduire une telle disposition dans la Loi d'interprétation me pose problème parce que le Parlement a déjà convenu de la méthode à suivre pour veiller à ce que les lois du Canada soient compatibles avec la déclaration, soit en élaborant un plan d'action.

La deuxième chose que je veux dire, c'est que durant mes études en droit, j'ai appris que le motif de créer une loi devrait être de corriger un vice. C'est le terme que m'a enseigné Horace Read à la faculté de droit de Dalhousie. Quel est le vice que le projet de loi vise à corriger? C'est le pullulement des dispositions de non-dérogation dans les lois fédérales. La liste qu'on nous a donnée est longue. Le désordre règne. Les termes varient d'un texte à l'autre.

Les artisans du projet de loi voulaient uniformiser et renforcer la disposition de non-dérogation. C'est cela, le vice que le projet de loi vise à corriger, et non la compatibilité avec la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Cet enjeu a été intégré à la discussion et il est important, mais

think we should get that job done, and I hate to be accused of telling rights holders to wait, but I do feel that this is the time to finish off this 20, 30-year process that has been longed for and pushed for, now. We will deal with the action plan to define UNDRIP as another major initiative going forward.

It's a complex one, and I don't think it's as simple as just adding a clause to the Interpretation Act.

The Chair: Now, a brief second round.

Senator Jaffer: I have a question for Ms. Sargent, if I may.

When the consultations were happening, you didn't have UNDRIP in there, right? This was the consultation, right? The government didn't put UNDRIP in there. Is that correct?

Ms. Sargent: I will say that we had text that really derived from what the Senate had originally recommended, so the 2007 text, which focused on section 35. We did ask the question in later rounds as we were doing our UNDRIP Act action plan-related consultation in cooperation, "Let us know if you think we should be doing something additional." So it was open. We didn't have specific text.

Senator Jaffer: But you didn't have it in front of them?

Ms. Sargent: We didn't have text, no.

[Translation]

Senator Boisvenu: I want to thank all the senators for their comments. They have been very informative.

This feels like a constitutional amendment, so much so that I'm realizing just how big of an impact incorporating UNDRIP will have on government departments. My sense is that the work of consulting Indigenous communities was only half done. It's as though they were invited to look at the front entrance of the house and told that this was what they were being offered, but ultimately, they're being told that they are being offered the whole house.

Senator Patterson said it well. This bill works for Indigenous communities today, in 2023. There is still work to do, and I don't think it's our responsibility to rush them into doing that work. That responsibility has to be left to the communities. They

l'objectif, c'est de faire le ménage dans les dispositions de non-dérogation et de les uniformiser. À mon avis, il faut mener à bien cet objectif. Je ne voudrais pas qu'on m'accuse de faire attendre les titulaires de droits, mais quant à moi, le temps est venu de terminer le processus entamé il y a 20 ou 30 ans. Le plan d'action relatif à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones est un autre projet important que nous réaliserons séparément.

La question est complexe, et je ne crois pas qu'il suffise d'ajouter une disposition à la Loi d'interprétation pour la régler.

Le président : Nous passons maintenant à une brève deuxième série de questions.

La sénatrice Jaffer : J'ai une question pour Mme Sargent, si vous le permettez.

Durant les consultations, il n'était pas question de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, n'est-ce pas? Le gouvernement n'a pas inclus la déclaration dans le texte soumis au processus de consultation. Est-ce exact?

Mme Sargent : Le texte que nous avions provenait en grande partie de la recommandation originale du Sénat, qui remontait à 2007 et qui reposait sur l'article 35. Durant les dernières consultations, après que nous avons entamé le processus de consultation sur le plan d'action relatif à la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, nous avons invité les intervenants à nous dire s'ils pensaient que nous devrions prendre d'autres mesures. C'était ouvert. Nous n'avions pas de termes précis.

La sénatrice Jaffer : Les intervenants n'avaient pas les termes sous les yeux?

Mme Sargent : Non, nous n'avions pas de termes.

[Français]

Le sénateur Boisvenu : Je remercie tous les sénateurs qui ont pris la parole, car c'est très instructif.

J'ai l'impression qu'on est en train de faire une modification constitutionnelle. Tellement, que je constate que l'intégration de la Déclaration des Nations unies aura très grande portée sur les ministères et le gouvernement. J'ai l'impression que le travail effectué avec les communautés autochtones a été fait à moitié. C'est comme si on les avait invitées à regarder le hall d'entrée de la maison en leur disant voici ce qu'on vous offre, mais qu'au fond, on leur dit qu'on va leur offrir toute la maison.

Le sénateur Patterson l'a très bien dit. Ce projet de loi convient aux communautés autochtones, aujourd'hui, en 2023. Il reste du chemin à faire et je ne crois pas qu'il est de notre responsabilité de les pousser et de leur faire faire le chemin. Il

should be given the tool they want, and the next steps should be left to them. We shouldn't be rushing them down this road.

I agree with senators Klyne and D. Patterson that Bill S-13 is the tool they want and that's what we should vote on.

Senator Dupuis: As Senator Prosper said, the courts were the ones who, in piecemeal fashion, defined the duty to consult with respect to the constitutionally entrenched rights in section 35 of the Constitution Act, 1982.

If we pass this amendment, I feel we would be bypassing the process set out in the act to implement UNDRIP, whereby consistency has to be achieved in consultation and cooperation with Indigenous peoples. It goes further than that, since paragraph 6(2)(b) — the action plan, the mechanism for ensuring consistency — stipulates the following:

measures related to monitoring, oversight, recourse or remedy or other accountability measures with respect to the implementation of the Declaration.

It's clear that the idea is to establish measures that are a lot more binding on the government. I completely agree. However, I don't agree with letting the courts continue to interpret the laws as though men and women didn't have equal rights. It's been in the Constitution since 1982. We have to specify that in an interpretation act.

My view is that we shouldn't let the government off the hook by saying that because it's now in the Interpretation Act, it does not need to clearly define how it's going to ensure consistency between the laws and the declaration. That's really my main concern. For that reason, I will not be voting in favour of the amendment.

[English]

Senator Simons: This is for the officials. As this bill was drafted, as Senator Prosper correctly points out, there are all kinds of jurisprudence about what section 35 means and what it means in the context of consultation. Presumably, the government has in mind what this bill will do with that language.

I asked this question last week, but I'm going to ask it again: If we adopt this amendment, what does that mean, legally? The lawyer who spoke for the modern treaty holders suggested there could be unforeseen consequences, but I don't know what those consequences would look like. If we change this legislation, what happens, practically speaking?

faut laisser cette responsabilité aux communautés. On leur donne l'outil qu'ils désirent et c'est à eux de faire les prochains pas plutôt qu'à nous de les précipiter vers ce chemin.

Je vais adopter la même position que les sénateurs Klyne et D. Patterson, en disant que le projet de loi S-13 est l'outil qu'ils veulent et c'est là-dessus qu'il faut voter.

La sénatrice Dupuis : Comme l'a dit le sénateur Prosper, ce sont les tribunaux qui ont défini à la pièce l'étendue du devoir de consulter relativement à la protection des droits constitutionnalisés à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Je suis d'avis que si on adopte cet amendement, on va court-circuiter le processus qui est mis en œuvre par la Loi de mise en œuvre, selon laquelle la compatibilité doit se faire en consultation et en collaboration. Cela va plus loin que cela, parce que l'alinéa 6(2)(b) — le plan d'action, qui est l'outil pour assurer la compatibilité —, prévoit ce qui suit :

« des mesures de contrôle ou de surveillance, des voies de recours, des mesures de réparation ou d'autres mesures de reddition de comptes en lien avec la mise en œuvre de la Déclaration. »

Dans ce sens, il est clair que l'on vise l'établissement de mesures beaucoup plus contraignantes pour le gouvernement. Je suis tout à fait d'accord. Toutefois, je ne suis pas d'accord pour ce qui est de laisser les tribunaux continuer d'interpréter les lois comme si cela ne garantissait pas l'égalité des droits des hommes et des femmes. C'est indiqué depuis 1982 dans la constitution. On est obligé de le préciser dans une loi d'interprétation.

Ma position est qu'on ne doit pas permettre au gouvernement de s'en tirer en disant que c'est maintenant indiqué dans la loi d'interprétation et qu'on n'a pas besoin d'aller définir de façon précise la façon dont on va assurer la compatibilité des lois avec la déclaration. C'est vraiment ma principale préoccupation. Je ne serai donc pas en mesure de voter en faveur de l'amendement.

[Traduction]

La sénatrice Simons : Ma question s'adresse aux fonctionnaires. Comme le sénateur Prosper l'a souligné à juste titre, la jurisprudence concernant la signification de l'article 35 et son application dans le contexte de la consultation est abondante. Je présume que le projet de loi a été rédigé en tenant compte de la jurisprudence et que le gouvernement a une idée de l'effet qu'auront les termes du projet de loi.

J'ai posé la question la semaine dernière, mais je vais la poser : si l'amendement est adopté, quelles en seront les conséquences juridiques? L'avocat représentant les signataires de traités modernes a parlé de conséquences imprévues, mais je ne sais pas quelles seraient ces conséquences. Si le projet de loi est amendé, qu'arrivera-t-il concrètement?

Ms. Sargent: Listening to the discussion today gives us a sense of some of the potential unforeseen consequences. The reality is, of course, that because we're only just receiving it now, we haven't had the chance to really study it.

But the question of the interaction of the proposed UN declaration clause in the Interpretation Act and how it interacts with the UNDRIP Act itself, which contains similar and potentially overlapping provisions, is one that, from our perspective, is certainly something that we would prefer to spend a bit more time thinking about. It's a bit hard to say right now.

Senator Klyne: UNDRIP is an act, a piece of legislation, and is currently in the consultation phase, developing its 2023-28 action plan. When that phase is complete, UNDRIP will still be here and will be an act. However, it will be a piece of legislation ready for implementation to ensure its aims and objectives are fulfilled.

When you consulted the Métis National Council, the Manitoba Métis Federation, the ITK and regional chiefs, you were consulting those people. These are elected people. They don't come to these things without having knowledge and consultation of their members. They're elected people. When you talked to Métis National Council, you were actually talking to the Métis Nation of Saskatchewan, Métis Nation of Alberta and other stakeholders. President Cassidy Caron was very specific about what she said. She didn't think about that when she was flying on a plane here by writing something on a napkin. She came here with terms of reference and what she had to deliver. She was very clear, and, I would say, committed, convicted and confident about what she was saying when she answered your questions.

It was the same for the Manitoba Métis Federation. They have thousands of members, and they're elected. You can bet that William Goodon was here delivering a message on behalf of the president, who had clear direction about where to go with this.

It was the same thing with President Obed, who is an elected person, who knows what his constituents wanted, and he was here representing those voices. He doesn't have to go on a payphone and tell them he has another question. He knows what he's doing. He has his directions.

When you talk to regional chiefs, you're talking to tribal councils. They bring those regional tribal councils' perspectives to the table. You can be confident of that.

When you're talking to the Assembly of First Nations, you should probably talk to the regional chiefs. They're the ones who really have the direction, and they will create resolutions for the Assembly of First Nations to follow; the Assembly of First Nations gets its direction through regional chiefs and resolutions.

Mme Sargent : La discussion d'aujourd'hui nous donne une idée d'éventuelles conséquences imprévues. Évidemment, puisque nous venons tout juste de recevoir l'amendement, nous n'avons pas pu l'examiner attentivement.

Nous aimerions avoir plus de temps pour examiner comment la disposition sur la déclaration qu'on propose d'ajouter à la Loi d'interprétation s'articulerait avec la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones en tant que telle. La Loi sur la Déclaration des Nations unies contient des termes semblables, et les dispositions sont potentiellement redondantes. C'est dur à dire en ce moment.

Le sénateur Klyne : La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones est une loi, une mesure législative, et elle se trouve actuellement à l'étape de la consultation pour l'élaboration du plan d'action 2023-2028. Quand cette étape aura été franchie, la déclaration sera toujours une loi. Ce sera une mesure législative prête à être mise en œuvre pour assurer l'atteinte de ses objectifs.

En consultant les représentants du Ralliement national des Métis, de la Fédération des Métis du Manitoba, de l'Inuit Tapiriit Kanatami, ainsi que les chefs régionaux, on a consulté ces peuples. Ces personnes sont élues. Elles ne participent pas à de tels processus sans s'informer et sans consulter leurs membres. Ce sont des personnes élues. Quand on a discuté avec la représentante du Ralliement national des Métis, on parlait en fait à la Nation métisse de la Saskatchewan, à la Nation métisse de l'Alberta et à d'autres parties prenantes. Les propos de la présidente Cassidy Caron étaient très précis. Elle n'a pas présenté des notes qu'elle avait gribouillées sur une serviette en papier durant son vol jusqu'ici. Elle avait un mandat et un message à livrer. Elle a répondu aux questions d'une manière claire, voire engagée, assurée et confiante.

C'était la même chose pour la Fédération des Métis du Manitoba. Cette organisation compte des milliers de membres, et ses représentants sont élus. On peut parier que William Goodon était ici pour présenter le message du président et que ses directives étaient claires.

C'était pareil pour le président Obed. Lui aussi a été élu, et il sait ce que les gens qu'il représente veulent. Il est venu ici pour faire entendre leurs voix. Il n'a pas à leur téléphoner pour leur dire qu'il a une autre question. Il sait ce qu'il fait. Ses directives sont claires.

Quand on parle aux chefs régionaux, c'est en fait avec les conseils tribaux qu'on s'entretient. Les chefs présentent le point de vue des conseils tribaux régionaux. Vous pouvez en être sûrs.

Quand on fait appel à l'Assemblée des Premières Nations, c'est probablement aux chefs régionaux qu'on devrait s'adresser. Ce sont eux qui détiennent vraiment l'autorité, et ils adoptent des résolutions que l'Assemblée des Premières Nations doit mettre en œuvre. L'Assemblée des Premières Nations doit suivre les

It's not unlike when you're studying a business matter, and you call in someone from the Canadian Federation of Independent Business. You're talking to Canada's small businesses. It's the same when you call the Canadian Chamber of Commerce; you are talking to the businesses that have memberships in all the chambers across the country. It is no difference when you're talking to others. If you're talking to one, you're talking to many business members there.

The Chair: I'm going to invite Senator Prosper to say offer some concluding observations, as well as Senator LaBoucane-Benson. Then, subject to your agreement, we'll move to a vote.

Senator Prosper: Thank you, colleagues, for your questions and comments.

I just want to reiterate that this is essentially not about creating law; it's about interpreting law. There are a lot of questions related to consistency, mischief or even the testimony before us. The thing I rely upon and look back to is providing the greatest amount of clarity that is needed at this time as it involves Indigenous, Aboriginal and treaty rights. There are complexities between section 35 and the declaration as to how they will intertwine. But they do inform each other. They are connected. One breathes life into the other.

We don't have an attorney general to really put to task government and really put our rights forward. There's no mechanisms within the Department of Justice to consider constitutional matters involving the Charter, not for section 35.

So it's an opportunity. I just don't want us to miss that opportunity. The landscape we have been through with respect to the declaration and the consensus that exists are substantial, and I really don't think they should be overlooked.

If there are issues with respect to what government does with it, then they should be held accountable to their statements and to their track record with respect to moving forward on this.

Thank you very much.

Senator LaBoucane-Benson: First, I want to start by thanking Senator Prosper. Congratulations on bringing your proposal forward. You have debated your proposal admirably.

Some Hon. Senators: Hear, hear.

Senator LaBoucane-Benson: You did a really good job.

directives et appliquer les résolutions qu'elle reçoit des chefs régionaux.

C'est comme quand on étudie une question liée au monde des affaires et qu'on fait appel à un représentant de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Ce faisant, on s'entretient avec l'ensemble des petites entreprises canadiennes. De même, quand on s'adresse à la Chambre de commerce du Canada, on parle à toutes les entreprises membres d'une chambre de commerce d'un océan à l'autre. Il n'y a aucune différence. Parler au représentant équivaut à parler à l'ensemble des membres.

Le président : Maintenant, je vais inviter le sénateur Prosper à présenter ses observations finales, suivi de la sénatrice LaBoucane-Benson. Ensuite, si vous êtes d'accord, nous mettrons l'amendement aux voix.

Le sénateur Prosper : Chers collègues, je vous remercie pour vos questions et vos observations.

Je tiens à réitérer qu'il n'est pas question de créer des lois, mais bien de les interpréter. La compatibilité, le vice et même les témoignages que nous avons reçus soulèvent de nombreuses questions. Cela dit, je reviens toujours à l'objectif d'apporter les précisions qui s'imposent à l'heure actuelle au chapitre des droits ancestraux et issus de traités. Le rapport entre l'article 35 et la déclaration est complexe, mais on sait qu'ils s'influencent mutuellement, qu'ils sont liés et que l'un donne vie à l'autre.

Nous n'avons pas de procureur général pour demander des comptes au gouvernement et pour défendre nos droits. Le ministère de la Justice ne prévoit pas non plus de mécanismes pour examiner les questions constitutionnelles liées à l'article 35 de la Charte.

Nous avons une occasion devant nous, et je ne veux pas que nous la manquions. Les mesures qui ont été prises par rapport à la déclaration et au consensus établi sont importantes. Il ne faut pas en faire fi.

S'il y a des questions sur ce que devrait faire le gouvernement, la réponse, c'est qu'il devrait être tenu de rendre des comptes sur ses engagements et sur son bilan afin de pouvoir aller de l'avant.

Merci beaucoup.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Je tiens d'abord à remercier le sénateur Prosper et à le féliciter pour sa proposition. Vous l'avez admirablement défendue.

Des voix : Bravo!

La sénatrice LaBoucane-Benson : Vous l'avez fait avec brio.

I also want to acknowledge that you're a former chief and a rights holder, and that I hear you when you're calling for expediency. I'm not an overly patient person myself, and I understand where you're coming from.

I also want to convey my respect and admiration for the work of Professor Metallic. She gave testimony when we were debating Bill C-92, and I have been a fan ever since. She's a formidable professor.

I also thank my colleagues for this excellent debate. I feel like some of the leaders who have passed would just be giggling with happiness that this is what we're debating now; that this is the level of debate. It's such an engaged discussion about rights, about who the Senate is and our place in this undertaking. I'm very happy to be a part of this.

I have a few comments. We heard from multiple witnesses that process matters, and the reason you go through a consultation process is that things that initially appear simple often end up being more complicated, especially when you're dealing with technical legislative language.

This amendment that is before us seems pretty straightforward, but it could be phrased in many different ways. For example, the amendment says, "Every law of Canada is to be construed as being consistent with the Declaration." That's not the same language Indigenous peoples have agreed upon in this bill regarding section 35, which says, "Every enactment is to be construed as upholding . . ." section 35 rights.

Legally speaking, is there a difference between "being consistent with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples" and "upholding" section 35 rights? I don't know. But I imagine it's something about which reasonable people could disagree. I could certainly see a court somewhere down the line trying to figure out why Parliament used one word in one instance and a different word for the section 35 piece.

Another example is that the section 35 provision in this bill includes both an affirmative and a negative component. It says that no enactment is to be construed as abrogating or derogating from section 35. That's not part of this amendment with regard to UNDRIP. Maybe it should be. I'm not sure.

Also, the section 35 provision in Bill S-13 refers to "Every enactment . . ." whereas this amendment refers to "Every law of Canada . . ." as I believe one of my colleagues has already spoken about. This might be a significant distinction because the Interpretation Act defines enactment as, ". . . an Act or

Je tiens également à souligner que vous êtes un ancien chef et détenteur de droits et que je vous comprends lorsque vous réclamez de la célérité. Je ne suis pas très patiente moi-même et je comprends votre point de vue.

Je tiens également à exprimer mon respect et mon admiration pour le travail de Mme Metallic. Elle a témoigné pendant notre étude du projet de loi C-92, et je l'admire depuis. C'est une professeure exceptionnelle.

Je remercie également mes collègues pour cet excellent débat. J'ai l'impression que certains grands penseurs qui nous ont quittés riraient de bonheur de voir que nous débattons maintenant d'un tel sujet, que le débat est rendu si poussé. Il s'agit là d'une discussion très engagée sur les droits, sur le rôle du Sénat et sur notre place dans cette démarche. Je suis très heureuse d'y participer.

J'ai quelques commentaires à faire. De nombreux témoins nous ont dit que le processus est important et que la raison pour laquelle on exige des consultations, c'est que les choses qui semblent simples au départ finissent souvent par être plus compliquées, surtout lorsqu'on parle de termes juridiques techniques.

L'amendement qui nous est présenté semble assez simple, mais il pourrait être formulé de nombreuses façons différentes. Par exemple, on y lit : « Toute loi fédérale est entendue dans un sens compatible avec la Déclaration ». Ce n'est pas la même formulation que celle sur laquelle les peuples autochtones se sont mis d'accord dans ce projet de loi concernant l'article 35, qui se lit plutôt comme suit : « Tout texte maintient les droits [...] confirmés par l'article 35. »

D'un point de vue juridique, y a-t-il une différence entre « est entendue dans un sens compatible avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones » et « maintient » les droits énoncés à l'article 35? Je n'en sais rien. Mais j'imagine qu'il s'agit d'un point sur lequel des personnes raisonnables pourraient être en désaccord. Je pourrais sans contredit imaginer un tribunal, quelque part, essayer de comprendre pourquoi le Parlement a utilisé un mot dans un cas et un autre relativement à l'article 35.

Autre exemple : cette disposition du projet de loi sur l'article 35 comporte à la fois une composante affirmative et une composante négative en anglais, par les mots « *no enactment is to be construed as abrogating or derogating from* », dans le contexte de l'article 35. Il n'y a rien de tel dans cet amendement en ce qui concerne la déclaration. Peut-être devrions-nous utiliser la même formulation. Je n'en suis pas certaine.

Par ailleurs, la disposition du projet de loi S-13 sur l'article 35 commence par « Tout texte... » alors que cet amendement commence par « Toute loi fédérale... », comme l'a déjà dit l'un de mes collègues, je crois. Cette différence pourrait être importante parce que la Loi d'interprétation définit un texte

regulation or any portion of an Act or regulation.” But the term “law of Canada” is not defined.

Again, I don’t know what the best approach is. I’m asking these questions simply to point out that there’s a lot for a serious consultation process to dig into, and Indigenous representative organizations have asked us for the time they need to do that work.

Finally, to the point about women’s rights, the Native Women’s Association of Canada is a valuable advocacy group. As an Indigenous woman, even though they don’t represent me as a Métis woman, I’m immensely grateful for the work they do nationally. I would remind the committee, though, that we heard very different views from several eminent Indigenous women, including President Caron of the Métis National Council, President Clayton of the Nisga’a and Marie Belleau, who is the managing legal counsel for Nunavut Tunngavik Inc., and I was thoroughly impressed by her.

At minimum, I think we have to concede that Indigenous women have a diversity of perspectives on this question. I’ll add my perspective, which is that Bill S-13, as it stands, would be a milestone achievement in Canadian law and Indigenous rights from the perspective of many leaders across this country.

As Ms. Belleau told us, it’s, “. . . the product of years of wordsmithing.” I don’t think we should be circumventing the consultation process at the last minute against the wishes of numerous Indigenous rights holders, even if we think the consultations may not be necessary because of the work done on the UNDRIP Act. Many Indigenous representative organizations appeared before us and told us they want time for proper consultation before UNDRIP gets added to the Interpretation Act. Meanwhile, they said they want Bill S-13 to become law as it is, as quickly and efficiently as we can.

I think we should respect their request. *Hiy hiy.*

The Chair: Colleagues, I think we’ve had a rich, thoughtful and remarkably insightful and respectful debate. I don’t feel it’s really my role, but I want to congratulate you and express my appreciation — each to each other.

comme « Tout ou partie d’une loi ou d’un règlement ». En revanche, le terme « loi fédérale » n’est pas défini.

Encore une fois, je ne sais pas quelle est la meilleure approche. Je pose simplement la question pour souligner qu’il y aurait beaucoup de choses à approfondir dans le cadre d’un processus de consultations en bonne et due forme, et les organisations qui représentaient les Autochtones nous ont demandé de leur laisser du temps pour faire ce travail.

Enfin, en ce qui concerne les droits des femmes, l’Association des femmes autochtones du Canada est un groupe de défense important. En tant que femme autochtone, je lui suis immensément reconnaissante du travail qu’elle accomplit à l’échelle nationale, même si elle ne représente pas les femmes métisses comme moi. Je voudrais toutefois rappeler au comité que nous avons entendu des points de vue très différents de la part de plusieurs éminentes femmes autochtones, notamment de Mme Caron, présidente du Ralliement national des Métis, de Mme Clayton, présidente des Nisga’a et de Marie Belleau, conseillère juridique directrice de Nunavut Tunngavik Inc., qui m’a beaucoup impressionnée.

Je pense qu’il faut au moins admettre que les femmes autochtones ont une diversité de points de vue sur cette question. J’y ajouterai ma propre perspective, à savoir que le projet de loi S-13, dans sa version actuelle, constituerait un jalon important dans l’évolution du droit canadien et des droits autochtones, du point de vue de nombreux dirigeants du pays.

Comme Mme Belleau nous l’a dit, cet amendement est « ... le fruit d’années de travail de rédaction ». Je ne pense pas que nous devrions déroger du fruit du processus de consultation à la dernière minute et ainsi aller à l’encontre de la volonté de nombreux détenteurs de droits autochtones, même si nous pensons que les consultations ne sont peut-être pas nécessaires en raison du travail effectué concernant la Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Les dirigeants de nombreuses organisations qui représentent les Autochtones ont comparu devant nous et nous ont dit qu’ils voulaient avoir le temps de tenir des consultations en bonne et due forme avant que la déclaration ne soit ajoutée à la Loi d’interprétation. Ils nous ont dit par ailleurs qu’ils voulaient que le projet de loi S-13 soit adopté dans sa forme actuelle, aussi vite et aussi efficacement que possible.

Je pense que nous devrions respecter leur demande. *Hiy hiy.*

Le président : Chers collègues, je pense que nous avons eu un débat riche, réfléchi, remarquablement éclairé et respectueux. Je ne pense pas que ce soit vraiment mon rôle, mais je tiens à vous féliciter et à vous exprimer ma gratitude, à chacun d’entre vous.

I'd like now to move to a vote on the amendment, if I may. It is moved by the Honourable Senator Prosper that Bill S-13 be amended on clause 1, page 1, line 1, by — here I'd like someone to say, "Dispense."

Some Hon. Senators: Dispense.

The Chair: Thank you. I now invite you to vote on this motion. All those in favour of the amendment please say, "aye."

Some Hon. Senators: Aye.

The Chair: Those opposed.

Some Hon. Senators: Nay.

The Chair: In my judgment, the motion in amendment is defeated. We'll have a roll call vote.

Vincent Labrosse, Clerk of the Committee: The Honourable Senator Cotter?

The Chair: No.

The Clerk: The Honourable Senator Batters?

Senator Batters: No.

The Clerk: The Honourable Senator Boisvenu?

Senator Boisvenu: No.

The Clerk: The Honourable Senator Clement?

Senator Clement: Yes.

The Clerk: The Honourable Senator Dalphond?

Senator Dalphond: No.

The Clerk: The Honourable Senator Dupuis?

Senator Dupuis: [Technical difficulties]

The Clerk: The Honourable Senator LaBoucane-Benson?

Senator LaBoucane-Benson: No.

The Clerk: The Honourable Senator Jaffer?

Senator Jaffer: Yes.

The Clerk: The Honourable Senator Klyne?

Senator Klyne: No.

The Clerk: The Honourable Senator Kutcher?

Senator Kutcher: Yes.

J'aimerais maintenant passer au vote sur l'amendement, si vous le voulez bien. Il est proposé par l'honorable sénateur Prosper que le projet de loi S-13 soit modifié à l'article 1, à la page 1... Ici, j'aimerais bien que vous me dispensiez de lire l'amendement au complet.

Des voix : Ce n'est pas nécessaire.

Le président : Merci. Je vous invite maintenant à voter sur cette motion. Que tous ceux qui sont en faveur de l'amendement veuillent bien dire « pour ».

Des voix : Pour.

Le président : Qui est contre?

Des voix : Contre.

Le président : Je crois que la motion est rejetée, mais nous tiendrons le vote par appel nominal.

Vincent Labrosse, greffier du comité : L'honorable sénateur Cotter?

Le président : Non.

Le greffier : L'honorable sénatrice Batters?

La sénatrice Batters : Non.

Le greffier : L'honorable sénateur Boisvenu?

Le sénateur Boisvenu : Non.

Le greffier : L'honorable sénatrice Clement?

La sénatrice Clement : Oui.

Le greffier : L'honorable sénateur Dalphond?

Le sénateur Dalphond : Non.

Le greffier : L'honorable sénatrice Dupuis?

La sénatrice Dupuis : [Difficultés techniques]

Le greffier : L'honorable sénatrice LaBoucane-Benson?

La sénatrice LaBoucane-Benson : Non.

Le greffier : L'honorable sénatrice Jaffer?

La sénatrice Jaffer : Oui.

Le greffier : L'honorable sénateur Klyne?

Le sénateur Klyne : Non.

Le greffier : L'honorable sénateur Kutcher?

Le sénateur Kutcher : Oui.

The Clerk: The Honourable Senator Patterson?

Senator Patterson: No.

The Clerk: The Honourable Senator Prosper.

Senator Prosper: Yes.

The Clerk: The Honourable Senator Simons?

Senator Simons: No.

The Clerk: Yeas: 4; nays: 9; abstentions: nil.

The Chair: Colleagues, I declare the motion in amendment defeated.

Senator Simons: I did not draft an observation, which is a product of my neglect. This has been such a remarkable afternoon. I hope that maybe we could agree to add an observation about the importance of UNDRIP and the consultation necessary.

The Chair: In that respect, although there's nothing on the table, perhaps you would leave it to the steering group to produce a few short sentences to make the point you just described. Is there a general consensus on that point?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Thank you. We were hoping for a bit more work. Thank you, Senator Simons.

I'll now move, if I may, to a consideration of the bill once again. Shall clauses 1 to 10 carry?

An Hon. Senator: On division.

The Chair: On division. Shall clauses 11 to 20 carry?

An Hon. Senator: On division.

The Chair: Agreed on division. Shall clauses 21 to 30 carry?

An Hon. Senator: On division.

The Chair: Shall clauses 31 to 38 carry?

An Hon. Senator: On division.

The Chair: On division. Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Shall the bill carry?

An Hon. Senator: On division.

Le greffier : L'honorable sénateur Patterson?

Le sénateur Patterson : Non.

Le greffier : L'honorable sénateur Prosper?

Le sénateur Prosper : Oui.

Le greffier : L'honorable sénatrice Simons?

La sénatrice Simons : Non.

Le greffier : Il y a 4 pour; 9 contre; 0 abstention.

Le président : Chers collègues, je déclare la motion d'amendement rejetée.

La sénatrice Simons : Je n'ai pas préparé d'observation, et c'est le résultat de ma propre négligence. Cet après-midi a été remarquable. J'espère que nous pourrions nous mettre d'accord pour ajouter une observation sur l'importance de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et la nécessité de consulter.

Le président : À cet égard, bien qu'aucune observation n'ait été soumise au comité, vous pourriez peut-être laisser au comité directeur le soin de produire quelques phrases courtes pour faire valoir l'argument que vous venez de présenter. Y a-t-il consensus à ce propos?

Des voix : D'accord.

Le président : Merci. Nous voulions justement un peu plus de travail. Merci, sénatrice Simons.

Je vais maintenant, si vous le permettez, reprendre l'examen du projet de loi. Les articles 1 à 10 sont-ils adoptés?

Une voix : Avec dissidence.

Le président : Avec dissidence. Les articles 11 à 20 sont-ils adoptés?

Une voix : Avec dissidence.

Le président : Ces articles sont adoptés avec dissidence. Les articles 21 à 30 sont-ils adoptés?

Une voix : Avec dissidence.

Le président : Les articles 31 à 38 sont-ils adoptés?

Une voix : Avec dissidence.

Le président : Avec dissidence. Le titre est-il adopté?

Des voix : D'accord.

Le président : Le projet de loi est-il adopté?

Une voix : Avec dissidence.

The Chair: On division. I was scratching out the point about observations, but the committee, I think, agrees that we will produce a short observation in some dialogue with the assistance of the team, to be looked at by steering. If there's any controversy, we will share it more broadly. Is that fair?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: Actually, I'm trying to make eye contact with Senator Batters because I know she's anxious. It's relatively straightforward, but if there is any concern, we would return it to the committee for consideration.

Is it agreed that I report this bill, with brief observations, to the Senate in both official languages?

Hon. Senators: Agreed.

The Chair: I think, colleagues, that concludes our central business for today.

I want, again, to extend my thanks to the representatives and officials of the Department of Justice for their extremely helpful, frank and useful responses to our questions — sometimes tricky ones, sometimes not so. We very much appreciate it. Thank you for the time you extended to us today.

I also want to express my thanks to each of my colleagues for your work in considering the clause-by-clause discussion of Bill S-13. In particular, thanks to Senator Prosper, a relatively new member, who, under cross-examination, acquitted himself very well.

If I may also say, out of thanks and in deference to Senator Patterson, Senator Prosper has now joined the committee in the capacity as a member of the steering committee of the Legal Committee, and we want to welcome him in that role. I'll adjourn the meeting now and invite, ever so briefly, a short discussion of —

Senator Dalphond: — motion to replace him? Because otherwise we'll do the motion so that he becomes a member of steering.

The Chair: I'm being advised not to. We don't need a motion. We don't have a say, Senator Prosper. Welcome.

The meeting, colleagues, is now adjourned. Thank you again for your consideration.

(The committee adjourned.)

Le président : Avec dissidence. J'étais en train d'oublier votre proposition d'y joindre des observations, mais le comité, je pense, est d'accord pour que nous produisions de brèves observations avec l'aide de l'équipe, qui seront soumises à l'examen du comité directeur. S'il y a une quelconque controverse, nous communiquerons plus largement avec vous. Est-ce que cela vous paraît acceptable?

Des voix : D'accord.

Le président : En fait, j'essaie d'établir un contact visuel avec la sénatrice Batters parce que je sais qu'elle est anxieuse. C'est relativement simple, mais s'il y a une quelconque préoccupation, nous la soumettrons à l'examen du comité.

Est-il convenu que je fasse rapport du projet de loi, avec de brèves observations, au Sénat dans les deux langues officielles?

Des voix : D'accord.

Le président : Je pense, chers collègues, que nous en avons terminé avec les questions centrales pour aujourd'hui.

Je tiens à nouveau à remercier les fonctionnaires du ministère de la Justice pour leurs réponses extrêmement utiles et franches à nos questions — parfois délicates, parfois moins. Nous leur en sommes très reconnaissants. Merci pour le temps que vous nous avez accordé aujourd'hui.

Je tiens également à remercier chacun de mes collègues pour le travail accompli dans le cadre de l'étude article par article du projet de loi S-13. Je remercie en particulier le sénateur Prosper, un membre relativement nouveau, qui s'est surpassé lors du contre-interrogatoire.

Si vous me le permettez, je dirai également, en guise de remerciement et par respect pour le sénateur Patterson, que le sénateur Prosper sera désormais membre du comité directeur du comité de la justice. Nous voulons lui souhaiter la bienvenue à cette fonction. Je vais bientôt lever la séance, mais je vous invite d'abord à discuter très brièvement de...

Le sénateur Dalphond : ... la motion pour le remplacer? Parce que sinon, nous indiquerons simplement dans la motion qu'il devient membre du comité directeur.

Le président : On me dit que ce n'est pas nécessaire. Nous n'avons pas besoin de motion. Nous n'avons pas notre mot à dire à ce sujet, sénateur Prosper. Je vous souhaite la bienvenue.

Chers collègues, je vous remercie à nouveau de votre attention. La séance est maintenant levée.

(La séance est levée.)