

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, October 25, 2023

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met with videoconference this day at 4:18 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:** Good afternoon, honourable senators, and welcome to this meeting of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

My name is Brent Cotter. I'm a senator from Saskatchewan and chair of the committee. I will now invite senators to introduce themselves.

**Senator Jaffer:** Welcome, minister and all of you. Mobina Jaffer, from British Columbia.

**Senator Pate:** Welcome, and it's nice to see you again. I'm Kim Pate. I live here in the unceded, unsundered territory of the Algonquin Anishinaabe.

**Senator Tannas:** Scott Tannas from Alberta.

**Senator Cardozo:** Andrew Cardozo from Ontario.

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

[*Translation*]

**Senator Clement:** Welcome. Bernadette Clement from Ontario

[*English*]

**Senator Prosper:** Senator Paul Prosper. I'm from Nova Scotia, the traditional Mi'kmaq territory.

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

[*Translation*]

**Senator Dupuis:** Renée Dupuis, The Laurentides, Quebec.

**Senator Audette:** Good afternoon. [*Innu-Aimun spoken*]. Michèle Audette [*Innu-Aimun spoken*], from Quebec.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 25 octobre 2023

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 18 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier le 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 :** Bonjour, honorables sénateurs. Bienvenue à la réunion du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Je m'appelle Brent Cotter, sénateur de la Saskatchewan et président du comité. J'invite maintenant les sénateurs à se présenter.

**La sénatrice Jaffer :** Bienvenue, monsieur le ministre. Bienvenue à vous tous. Mobina Jaffer, de la Colombie-Britannique.

**La sénatrice Pate :** Bienvenue. C'est un plaisir de vous revoir. Je m'appelle Kim Pate. Je vis ici, sur le territoire non cédé et non abandonné de la nation algonquine anishinabe.

**Le sénateur Tannas :** Scott Tannas, de l'Alberta.

**Le sénateur Cardozo :** Andrew Cardozo, de l'Ontario.

**La sénatrice Simons :** Paula Simons, de l'Alberta, territoire visé par le Traité n° 6.

[*Français*]

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

[*Traduction*]

**Le sénateur Prosper :** Sénateur Paul Prosper. Je viens de la Nouvelle-Écosse, le territoire traditionnel des Micmacs.

**La sénatrice LaBoucane-Benson :** Sénatrice LaBoucane-Benson, de l'Alberta, territoire visé par le Traité n° 6.

[*Français*]

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

**La sénatrice Audette :** Bonjour [*mots prononcés en innu-aimun*]. Michèle Audette [*mots prononcés en innu-aimun*], du Québec.

[English]

**Senator D. Patterson:** Dennis Patterson, senator for Nunavut, Inuit Nunangat.

[Translation]

**Senator Dalphond:** Good afternoon. Pierre Dalphond, De Lorimier, Quebec.

[English]

**The Chair:** Thank you.

Senators, witnesses and those watching our meeting today, it is with deep regret that I convey to all of you the news that the Honourable Senator Ian Shugart passed away earlier today. There will be an opportunity to pay tribute at a later time, but for right now, I want to extend, on the behalf of all of us and all those associated with this meeting, our sympathies to his wife, Linda; son, James; daughters Robin and Heather; and the entire Shugart family. I would invite you to pause and join me in a moment of silence in tribute to Mr. Shugart.

*(Those present then stood in silent tribute.)*

Thank you, colleagues.

Before we begin, I should acknowledge that the members of the Conservative Party who serve on this committee have been advised that Conservative caucus members are not to be participating in committee meetings today. As a result, the deputy chair, Senator Boisvenu, and Senator Batters have withdrawn from the meeting. We will proceed in any event as we have matters of some importance. In a private exchange with Senator Dalphond — if I may say this, Senator Dalphond — we agreed that Ian Shugart would want us to proceed.

Having said that, let me turn to the business at hand. Honourable senators, we are meeting to begin our study of Bill S-13, An Act to amend the Interpretation Act and to make related amendments to other Acts.

Appearing on our first panel, we are pleased to welcome back the Honourable Arif Virani, Minister of Justice and Attorney General of Canada. He is joined by officials from the Department of Justice Canada: Jean-François Fortin, Associate Deputy Minister — welcome, Mr. Fortin; Laurie Sargent, Assistant Deputy Minister, Indigenous Rights and Relations Portfolio — welcome, Ms. Sargent; and Uzma Ihsanullah, Director General and Senior General Counsel — welcome, Ms. Ihsanullah. Thank you all for joining us.

[Traduction]

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

[Français]

**Le sénateur Dalphond :** Bonjour. Pierre Dalphond, division sénatoriale De Lorimier, au Québec.

[Traduction]

**Le président :** Merci.

C'est avec grand regret que je dois informer les sénateurs, les témoins et les gens qui regardent la réunion, que l'honorable sénateur Ian Shugart est décédé plus tôt aujourd'hui. Nous aurons l'occasion de lui rendre hommage ultérieurement, mais pour l'instant, au nom de vous tous et de toutes les personnes associées à cette réunion, je tiens à offrir mes plus sincères condoléances à son épouse Linda, à son fils James, à ses filles Robin et Heather, ainsi qu'à toute la famille Shugart. Je vous invite maintenant à vous joindre à moi pour observer un moment de silence.

*(Les personnes présentes observent un moment de silence.)*

Merci, chers collègues.

Avant que nous commencions, je dois préciser que les membres du Parti conservateur qui siègent à ce comité ont été informés que les membres du caucus conservateur ne participeraient pas aux réunions de comité aujourd'hui. Par conséquent, le vice-président de notre comité, le sénateur Boisvenu, et la sénatrice Batters se sont retirés de la réunion. Quoi qu'il en soit, nous poursuivrons nos travaux, car nous avons des questions d'une certaine importance à examiner. Lors d'un échange privé que j'ai eu avec le sénateur Dalphond — si je peux me permettre, sénateur Dalphond —, nous avons convenu que Ian Shugart voudrait que nous poursuivions nos travaux.

Cela étant dit, permettez-moi de passer à la question qui nous occupe. Honorables sénateurs, nous sommes réunis pour commencer notre étude du projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

Nous sommes ravis d'accueillir à nouveau, dans notre premier groupe de témoins, l'honorable Arif Virani, ministre de la Justice et procureur général du Canada. Il est accompagné de fonctionnaires du ministère. Nous recevons le sous-ministre délégué, M. Jean-François Fortin — bienvenue, monsieur Fortin. Nous accueillons également la sous-ministre adjointe du portefeuille des droits et relations autochtones, Mme Laurie Sargent — bienvenue, madame Sargent. Et nous recevons la directrice générale et avocate générale principale, Me Uzma Ihsanullah — bienvenue, maître Ihsanullah. Je vous remercie tous de votre présence.

I should take this moment to indicate to members of the committee that voting is taking place in the House of Commons, and Minister Virani has indicated that on one or two occasions — one of them just arising — he is required to vote remotely. It's amazing how he was able to achieve that to avoid starting his remarks. I don't think we will need to suspend, but we will just take a moment while Minister Virani votes.

Senator Dupuis, did you have a question?

[Translation]

**Senator Dupuis:** Since we're waiting for the minister to join us anyway, here's my question. During our last meeting, we made an observation in the report that was tabled in the Senate. The report hasn't been adopted yet, but, in it, we asked for a GBA+ to be submitted to our committee for every bill before we begin our studies. May I ask if the committee received the Department of Justice's GBA+ for Bill S-13?

[English]

**The Chair:** Do you mean in relation to this bill?

[Translation]

**Senator Dupuis:** Yes, Bill S-13.

[English]

**The Chair:** We have not received it at this point.

Minister Virani, the floor is yours.

**Arif Virani, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada, Department of Justice Canada:** Thank you very much, senators. I'll just advise you, as the chair has advised, that I still have one more vote to go. That will be in approximately 12 or 14 minutes. Thank you.

Good afternoon. It's a pleasure to be back in front of the Senate committee to speak about Bill S-13, An Act to amend the Interpretation Act and to make related amendments to other Acts.

I wanted to start with just acknowledging the passing of your colleague, Mr. Shugart. I appreciated taking the moment of silence. He is quite a legend in terms of this institution, his work as a very senior civil servant, as Clerk of the Privy Council and, most recently, as your colleague here in the Senate. His absence will be noted for many years to come.

Je voudrais profiter de ce moment pour signaler aux membres du comité que des votes ont lieu à la Chambre des communes et que le ministre Virani a indiqué qu'à une ou deux occasions — cela vient d'ailleurs de se produire —, il devra voter à distance. Il est étonnant de voir qu'il a réussi à éviter de commencer sa déclaration préliminaire. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de suspendre la séance, mais nous allons prendre un moment pendant que le ministre Virani vote.

Avez-vous une question, sénatrice Dupuis?

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** Puisque de toute façon nous attendons que le ministre se libère, ma question est la suivante : lors de notre dernière réunion, on avait fait une observation dans le rapport qui a été déposé au Sénat. Le rapport n'a pas encore été adopté, mais on y demandait que l'on dépose une analyse comparative entre les sexes plus devant notre comité pour chacun des projets de loi avant le début des travaux. Est-ce que je peux savoir si le comité a reçu l'analyse comparative entre les sexes plus du ministère de la Justice pour ce qui est du projet de loi S-13?

[Traduction]

**Le président :** Voulez-vous dire pour ce projet de loi?

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** Oui, le projet de loi S-13.

[Traduction]

**Le président :** Nous ne l'avons pas reçu à ce moment-ci.

La parole est à vous, monsieur le ministre.

**Arif Virani, c.p., député, ministre de la Justice et procureur général du Canada, ministère de la Justice Canada :** Merci beaucoup, sénateurs. Je veux seulement vous informer, comme l'a fait le président, qu'il me reste encore un vote. Ce sera dans environ 12 ou 14 minutes. Je vous remercie.

Bonjour à tous. Je suis ravi de revenir devant le comité sénatorial pour parler du projet de loi S-13, Loi modifiant la Loi d'interprétation et apportant des modifications connexes à d'autres lois.

Je voulais d'abord souligner le départ de votre collègue, M. Shugart. J'ai bien aimé que nous observions un moment de silence. Il est une véritable légende pour cette institution. Il est reconnu pour le travail qu'il a accompli en tant que très haut fonctionnaire, greffier du Conseil privé et, plus récemment, collègue ici, au Sénat. Son absence se fera sentir pendant de nombreuses années.

In terms of addressing the comments I have before you, I want to say that the bill I'm speaking about, Bill S-13, has been a long time coming. Many First Nations, Inuit and Métis have long called for a section 35-related non-derogation clause to be added to the federal Interpretation Act. Such a clause would apply to all federal laws and be a reminder of the importance of Aboriginal and treaty rights, affirmed in section 35 of the Constitution Act, 1982.

[*Translation*]

In the context of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act action plan, which was released on June 21 of this year, Indigenous peoples stated that adopting a non-derogation clause remains a priority. Passage of this bill would achieve one of the priority measures set out in the action plan.

I'd like to take a moment to appreciate the hard work and tremendous dedication of the Indigenous partners who participated in the consultations and worked with us to move the bill forward. Indigenous peoples and the organizations that represent them took part in more than 70 meetings and submitted more than 45 briefs about the proposed legislation on the non-derogation clause. I'm extremely grateful to everyone who shared their perspective and their technical expertise.

[*English*]

I would just add parenthetically that literally this morning at 9 a.m., I was with the Assembly of First Nations, or AFN, executive committee, made up of the interim chief of the AFN as well as regional chiefs from around the country, both in person and joining us virtually. They were very cognizant of the fact I would be appearing today to speak to Bill S-13 and emphasized yet again the interests of various First Nations communities around the country in seeing the passage of this very bill and the important amendment to the Interpretation Act that it represents.

Let me now turn to the substance of the bill itself. Bill S-13 proposes to add a section 35-related non-derogation clause to the federal Interpretation Act and to repeal most existing non-derogation clauses in other statutes.

Section 35 of the Constitution Act, 1982, recognizes and affirms Aboriginal and treaty rights. These rights are of fundamental importance to Indigenous peoples. They include rights in relation to lands, resources — including harvesting, hunting and fishing — culture, language, ceremonies and other collective rights that go to the core of Indigenous self-determination and self-government. This means that these

Pour ce qui est des observations que j'ai à vous présenter, je tiens à dire que le projet de loi dont je parle, le projet de loi S-13, se fait attendre depuis longtemps. De nombreux Inuits, Métis et membres des Premières Nations demandent depuis longtemps qu'une disposition de non-dérogação relative à l'article 35 soit ajoutée à la Loi d'interprétation fédérale. Une telle disposition s'appliquerait à toutes les lois fédérales et rappellerait l'importance qu'ont les droits ancestraux ou issus de traités confirmés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

[*Français*]

Dans le cadre du Plan d'action de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, rendu public le 21 juin cette année, les peuples autochtones ont identifié que le projet d'adoption d'une disposition de non-dérogação continue d'être une priorité. L'adoption du projet de loi signifierait la réalisation d'une des mesures prioritaires communes énoncées dans le plan d'action.

Je tiens à prendre un moment pour souligner le travail acharné et le grand dévouement des partenaires autochtones qui ont participé aux consultations et collaboré avec nous pour faire avancer le projet de loi. Les peuples autochtones et les organisations qui les représentent ont pris part à plus de 70 rencontres et ils ont déposé plus de 45 mémoires concernant l'initiative législative sur la disposition de non-dérogação. Je suis extrêmement reconnaissant à tous ceux qui ont partagé leurs perspectives et leur expertise technique.

[*Traduction*]

Je voudrais seulement ajouter en passant qu'à 9 heures, ce matin, je rencontrais le comité exécutif de l'Assemblée des Premières Nations, ou l'APN, qui est composé de la cheffe intérimaire de l'APN et des chefs régionaux de partout au pays, qui étaient présents en personne ou virtuellement. Ils savaient très bien que je comparaisais devant le comité aujourd'hui pour parler du projet de loi S-13. Ils ont souligné une fois de plus l'intérêt que montrent diverses collectivités des Premières Nations du pays pour l'adoption de ce projet de loi et l'importante modification à la Loi d'interprétation qui en découle.

Permettez-moi maintenant de parler du contenu du projet de loi S-13. On y propose d'ajouter à la Loi d'interprétation fédérale une disposition de non-dérogação relative à l'article 35 et d'abroger la plupart des dispositions de non-dérogação contenues dans d'autres lois.

L'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît et confirme les droits ancestraux ou issus de traités. Ces droits sont d'une importance capitale pour les peuples autochtones. Ils comprennent les droits relatifs aux terres, aux ressources — y compris les droits de récolte, de chasse et de pêche — à la culture, à la langue, aux cérémonies et d'autres droits collectifs qui sont au cœur de la question de l'autodétermination et de

rights are constitutionally protected from infringement through government action, including through legislation, unless infringement is justifiable in accordance with the rigorous test set out by the Supreme Court of Canada in a case called *Sparrow*.

A section 35-related non-derogation clause reflects this constitutional protection by stating that a piece of legislation should be interpreted in a way that upholds and does not negatively impact section 35 constitutional rights. The intention of a non-derogation clause is therefore to highlight the importance of upholding section 35 rights and the importance of applying federal legislation in a way that avoids infringing these very rights.

Including a non-derogation clause in the Interpretation Act would ensure that all federal laws and regulations are interpreted to uphold and not diminish the rights of Indigenous peoples affirmed in section 35 of the Constitution Act, 1982. It would therefore no longer be necessary to include a non-derogation clause in individual federal laws going forward, which has been the case to this point.

[*Translation*]

The bill would ensure that all federal laws are interpreted in a manner compatible with section 35 of the Constitution. As a result, Indigenous peoples will no longer have to lobby for the inclusion of non-derogation clauses every time the government introduces a new bill that could have implications for the rights recognized in section 35.

In addition, the bill promotes uniformity of federal law with respect to non-derogation clauses. The ad hoc approach, combined with the evolution of the legal landscape and legislative drafting practices over the past 40 years, has resulted in non-derogation clauses that differ from one to the next. That's why we now have statutes containing different variations of non-derogation clauses.

[*English*]

It is precisely in order to ensure the clarity and consistency of laws that this bill proposes that almost all non-derogation clauses in existing laws would be repealed, subject to a very small number of exceptions. Where Indigenous peoples directly impacted by the respective pieces of legislation have indicated to us that it is important to retain a particular non-derogation clause in a particular statute, that clause will be preserved. These are exceptional circumstances and are very limited and include

l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Ainsi, la Constitution protège ces droits contre toute atteinte découlant de mesures gouvernementales, y compris de mesures législatives, à moins que l'atteinte ne soit justifiable conformément au critère rigoureux qui a été établi par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Sparrow*.

Une disposition de non-dérogação relative à l'article 35 tient compte de cette protection constitutionnelle en stipulant qu'un texte législatif doit être interprété conformément aux droits constitutionnels prévus à l'article 35 et de façon à ce qu'il n'y ait pas d'effet négatif sur eux. L'ajout d'une disposition de non-dérogação vise donc à souligner qu'il est important de maintenir les droits prévus à l'article 35 et d'appliquer les lois fédérales de manière à éviter de porter atteinte à ces mêmes droits.

L'inclusion d'une disposition de non-dérogação dans la Loi d'interprétation garantirait que l'ensemble des lois et des règlements fédéraux soient interprétés de manière à maintenir, et non à réduire, les droits des peuples autochtones confirmés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Par conséquent, il ne serait plus nécessaire d'inclure une disposition de non-dérogação dans les différentes lois fédérales, comme on l'a fait jusqu'à présent.

[*Français*]

Le projet de loi ferait en sorte que toutes les lois fédérales soient interprétées d'une manière compatible avec l'article 35 de la Constitution. Ainsi, les peuples autochtones n'auraient plus à insister pour faire inclure des dispositions de non-dérogação chaque fois que le gouvernement présenterait un nouveau projet de loi susceptible d'avoir une incidence sur les droits reconnus par l'article 35.

De plus, le projet de loi favorise l'uniformité des lois fédérales au regard des dispositions de non-dérogação. L'approche ponctuelle, conjuguée à l'évolution du paysage juridique et des pratiques de rédaction des lois, a mené au cours des 40 dernières années à des dispositions de non-dérogação qui diffèrent entre elles. Ainsi, on se retrouve aujourd'hui avec plusieurs textes de loi dont les dispositions de non-dérogação sont formulées différemment.

[*Traduction*]

C'est précisément pour garantir que les lois soient claires et cohérentes que le projet de loi propose d'abroger la quasi-totalité des dispositions de non-dérogação contenues dans les lois existantes, à quelques exceptions près. Lorsque les peuples autochtones directement touchés par les différents textes législatifs nous ont indiqué qu'il était important de conserver une disposition de non-dérogação particulière dans un texte donné, la disposition a été préservée. On parle de circonstances

the Mackenzie Valley Resource Management Act, the Shishálh Nation Self-Government Act and the Kanesatake Interim Land Base Governance Act. Those are the only three examples.

This bill also builds on the important work done by the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs and its 2007 report. I'm looking at Senator Jaffer because she was a member of that committee some 16 years ago when it put out a report entitled: *Taking section 35 rights seriously: non-derogation clauses relating to Aboriginal and treaty rights*. Indeed, this body was advancing reconciliation before people were uttering the term reconciliation. That report recommended that the Government of Canada introduce legislation to add a non-derogation clause to the federal Interpretation Act and repeal such clauses in existing legislation. Many Indigenous leaders and experts participated in the Senate committee hearings leading to the 2007 report and have continued to advocate for its implementation ever since.

In response to this ongoing advocacy and leadership, in December 2020, Justice Canada launched a targeted consultation process to advance discussions on the non-derogation clause initiative. The goals of this process were to determine if views had changed since the 2007 Senate report and gauge the level of support for moving forward with the non-derogation clause initiative. This targeted process revealed to us that there was still considerable support for the proposal to amend the federal Interpretation Act.

[Translation]

From December 2021 to May 2023, a very broad group of Indigenous partners had opportunities to submit comments. This new consultation and cooperation process occurred in two additional phases.

The first of these two additional phases began in December 2021, when the previous justice minister announced a broader consultation and cooperation process in accordance with the requirements in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act.

In February 2022, meetings began with Indigenous partners to look at options for amending the Interpretation Act to include a non-derogation clause.

exceptionnelles et très limitées. Il s'agit de la Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie, de la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la Nation shishalhe et de la Loi sur le gouvernement du territoire provisoire de Kanesatake. Ce sont les trois seuls exemples.

En outre, le projet de loi s'appuie sur les travaux importants qu'a accomplis le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles et sur son rapport de 2007. Je me tourne vers la sénatrice Jaffer parce qu'elle était membre de ce comité il y a environ 16 ans, lorsqu'il a publié un rapport intitulé *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : Dispositions de non-dérogation visant les droits ancestraux et issus de traités*. En effet, le comité faisait progresser la réconciliation avant même que l'on ne prononce le mot « réconciliation ». Dans son rapport, il recommandait au gouvernement du Canada de présenter une mesure législative afin d'ajouter une disposition de non-dérogation à la Loi d'interprétation fédérale et d'abroger de telles dispositions dans des lois existantes. Un grand nombre de dirigeants autochtones et de spécialistes ont participé aux audiences du comité sénatorial qui ont abouti à la publication du rapport de 2007 et ont continué à plaider en faveur de sa mise en œuvre depuis.

En réponse à ces efforts soutenus et à ce leadership continu, Justice Canada a lancé, en décembre 2020, un processus de consultation ciblé pour faire avancer les discussions sur l'initiative relative à la disposition de non-dérogation. Le processus visait à déterminer si les points de vue avaient changé depuis la publication du rapport du Sénat en 2007 et à évaluer la mesure dans laquelle on appuyait l'initiative. Ce processus ciblé nous a permis de constater que la proposition de modifier la Loi d'interprétation fédérale jouissait toujours d'un appui considérable.

[Français]

De décembre 2021 à mai 2023, un groupe considérablement élargi de partenaires autochtones a eu l'occasion de formuler des commentaires. Ce nouveau processus de consultation et de collaboration s'est déroulé en deux phases supplémentaires.

La première de ces deux phases supplémentaires a commencé en décembre 2021, quand le ministre de la Justice précédent a annoncé un processus de consultation et de collaboration élargi, conformément aux exigences posées par la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Des rencontres ont eu lieu avec les partenaires autochtones à partir de février 2022 dans le but d'examiner les options pour la modification de la Loi d'interprétation afin d'y inclure une disposition de non-dérogation.

[English]

During the final phase of the consultation and cooperation process, a draft legislative proposal was posted on the Justice Canada website from March 1, 2023, to April 14, 2023. This method allowed for further transparency in the consultation and cooperation process and enabled Indigenous partners to review the draft legislative proposal and provide comments.

Throughout the process, Indigenous partners were broadly supportive of the non-derogation clause initiative, although there were differing views regarding the specific wording of the clause. Some preferred the expression “Indigenous peoples,” while others maintained the need to use the expression “Aboriginal and treaty rights” as it more closely reflects section 35 of the Constitution Act, 1982. The proposed language in this bill uses both of these expressions to reflect a compromise between the language options proposed by Indigenous partners.

[Translation]

The fate of non-derogation clauses in existing laws was also the subject of lengthy discussions with Indigenous partners.

The Indigenous partners weren't in favour of repealing all non-derogation clauses. In fact, many Indigenous partners argued that non-derogation clauses should remain in laws that have a direct impact on Indigenous peoples, if that was the wish of the people affected.

[English]

I think the important piece there is we have always been attentive and listening to Indigenous stakeholders, particularly the ones that we consulted with on that very issue.

To conclude, the changes contemplated by this bill complement and reinforce the constitutional protections that are set out in section 35. They will contribute to promoting, protecting, and affirming Indigenous rights at the federal level, at the same time as they bring greater coherence and consistency to the interpretation of all federal laws. In summary, this initiative demonstrates our commitment to work in partnership with Indigenous Peoples as we build stronger nation-to-nation, Inuit-Crown, government-to-government relationships.

Thank you.

**The Chair:** Thank you, minister.

[Traduction]

Au cours de la dernière phase du processus de consultation et de collaboration, une ébauche de proposition législative a été affichée sur le site Web de Justice Canada du 1<sup>er</sup> mars 2023 au 14 avril 2023. Cette méthode a permis d'améliorer la transparence du processus de consultation et de collaboration et a permis aux partenaires autochtones d'examiner l'ébauche de proposition législative et de formuler des commentaires.

Tout au long du processus, les partenaires autochtones se sont montrés très favorables à l'initiative relative à la disposition de non-dérogation, même si les avis divergeaient quant à son libellé. Certains préféraient l'expression « peuples autochtones », tandis que d'autres disaient qu'il fallait utiliser l'expression « droits ancestraux ou issus de traités », qui reflète plus fidèlement l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Les deux expressions sont utilisées dans le projet de loi pour illustrer un compromis entre les options linguistiques qui avaient été proposées par les partenaires autochtones.

[Français]

Le sort qui serait réservé aux dispositions de non-dérogation se trouvant dans les lois existantes a également fait l'objet de discussions soutenues avec les partenaires autochtones.

L'abrogation de la totalité des dispositions de non-dérogation n'était pas l'avenue privilégiée par les partenaires autochtones. De fait, de nombreux partenaires autochtones ont fait valoir que les dispositions de non-dérogation devaient rester dans les lois qui ont une incidence directe sur des peuples autochtones, si tel était le souhait des peuples touchés.

[Traduction]

Je pense que l'élément important, c'est que nous avons toujours été à l'écoute des intervenants autochtones, en particulier de ceux que nous avons consultés sur la question.

En terminant, les changements envisagés dans le projet de loi renforcent les protections constitutionnelles énoncées à l'article 35. Ils contribueront à promouvoir, à protéger et à confirmer les droits des Autochtones à l'échelle fédérale, tout en rendant l'interprétation de toutes les lois fédérales plus cohérente. En résumé, l'initiative témoigne de notre volonté de travailler en partenariat avec les peuples autochtones pour renforcer les relations entre nations, entre les Inuits et la Couronne, et entre gouvernements.

Merci.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre.

We have a list of senators who would like to pose questions to you. I'm going to begin with the sponsor of the bill, and we will just hold off on that question until the vote is taken by Minister Virani. He's timed it nicely to bookend his speech, which is good.

I invite Senator LaBoucane-Benson to pose the first question.

**Mr. Virani:** Voting has concluded. No more interruptions.

**The Chair:** Thank you, minister.

**Senator LaBoucane-Benson:** I believe we distributed the *What we learned report* to all senators in October. If you still need that report, I can get it to you.

I noticed that there were a few partners who were raising the possibility of including a reference to UNDRIP in the Interpretation Act. It's not in this bill. Could you tell us why not and whether there are future plans to include it?

**Mr. Virani:** Thank you for that question, senator, and thank you for your sponsorship of this bill in this chamber.

We understand, for example, that there is an UNDRIP aspect to the non-derogation clause included in the B.C. Legislature. What I also understand is that British Columbia did that after consulting with Indigenous peoples.

Going back all the way to 2007 and looking at the Senate study and then the interactions we've had with Indigenous communities, groups, national Indigenous organizations, et cetera, everyone had indicated to us that they want a non-derogation clause that addresses section 35, but they had not indicated to us that they had wanted an UNDRIP feature included into this provision.

What's really important about UNDRIP — all of you are probably quite familiar with it — is that if you're going to move forward on a basis that really empowers and fulfills the meaning of the document and sets out a new path for relationships between governments and Indigenous people on this land, section 5 talks about doing so in consultation and coordination with Indigenous people. I raise that because if there were a desire to move in that direction, we would never wish to do so without having consultation with Indigenous leadership.

Nous avons une liste de sénateurs qui souhaitent vous poser des questions. Ce sera la marraine du projet de loi qui commencera. Nous allons seulement attendre que le ministre Virani ait voté. Il a terminé sa déclaration au bon moment, ce qui est une bonne chose.

J'invite la sénatrice LaBoucane-Benson à poser la première question.

**M. Virani :** Le vote est terminé. Il n'y aura plus d'interruption.

**Le président :** Merci, monsieur le ministre.

**La sénatrice LaBoucane-Benson :** Je crois que tous les sénateurs ont reçu le *Rapport sur ce que nous avons appris* en octobre. Si vous en avez besoin, je peux vous le fournir.

J'ai remarqué que quelques partenaires soulevaient la possibilité d'inclure dans la Loi d'interprétation une référence à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Ce n'est pas dans le projet de loi. Pourriez-vous nous dire pourquoi et si on prévoit l'inclure?

**M. Virani :** Je vous remercie de la question, sénatrice. Merci d'être la marraine du projet de loi dans cette chambre.

Nous croyons comprendre, par exemple, que l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique a inclus un élément relatif à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones en ce qui concerne la disposition de non-dérogation. Ce que je comprends également, c'est que la Colombie-Britannique l'a fait après avoir consulté les peuples autochtones.

Si l'on remonte jusqu'en 2007 et que l'on examine l'étude du Sénat, puis les échanges que nous avons eus avec les collectivités et les groupes autochtones, les organisations autochtones nationales, et cetera, tous nous avaient indiqué souhaiter qu'on ajoute une disposition de non-dérogation relative à l'article 35, mais ils ne nous avaient pas dit qu'ils voulaient qu'un élément relatif à la déclaration soit inclus dans la disposition.

Il est vraiment important de mentionner quelque chose à propos de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones — et vous le savez probablement tous très bien. Si l'on veut aller de l'avant sur une base qui donne vraiment des moyens d'action et qui correspond au sens du document et qui trace une nouvelle voie pour les relations entre les gouvernements et les peuples autochtones sur cette terre, selon l'article 5, pour ce faire, on doit consulter les peuples autochtones et collaborer avec eux. Je le soulève parce que si nous voulions aller dans cette direction, nous ne voudrions jamais le faire sans consulter les dirigeants autochtones.

With respect, this, on its face, seems to be a fairly straightforward proposition of where we are with this bill and what we're trying to do. Notwithstanding that fact, you heard me in my comments talk about two years of consultations just on the issue of a non-derogation clause. I think it would be required to put in the work to do the consultations if we are going to incorporate UNDRIP into this particular provision.

**Senator LaBoucane-Benson:** Thank you.

**Senator Jaffer:** Thank you, minister. Now you have made everyone aware that I'm a relic on this committee.

I want to follow up to Senator LaBoucane-Benson's question. Parliament has already enacted the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People. It came into force in June 2021. I still don't understand why. I know you made the explanation, and I accept that. The reference of UNDRIP directly on this protection is more explicit than the Constitution Act, 1982, section 35. It is more explicit. Was that discussed at all out of respect for the people with whom you consulted?

**Mr. Virani:** I will defer to my officials as to whether it ever came up during the consultations, but they serve different purposes. Section 35 talks about Aboriginal and treaty rights. When we talk about never derogating from those Aboriginal treaty rights in terms of the way we interpret federal laws, that's what we're driving at with this specific amendment which is meant to reduce the need for raising the issue on a statute-by-statute basis and the inconsistency in some clauses — some clauses in one statute not matching those in another, et cetera. We heard loud and clear from Indigenous stakeholders — it would have been at your committee 16 years ago — the continued call for doing exactly that.

The link with UNDRIP is interesting insofar as we have an UNDRIP action plan, which we tabled just this June. There are measures in that action plan that are the equivalent to a call to action on the TRC side. We call them shared priorities. Shared priority 2(a), if I remember correctly, specifically speaks to making this amendment to the Interpretation Act.

Is there a connection between the two documents? Absolutely. Is UNDRIP more substantive? I'll politely push back and say they address different things. UNDRIP is about the go-forward and how we're meant to treat relationships with Indigenous

Si je peux me permettre, il s'agit à première vue d'une proposition assez simple quant au projet de loi actuel et à ce que nous essayons de faire. Cela dit, j'ai dit plus tôt qu'il y avait eu des consultations pendant deux ans rien que sur la question relative à la disposition de non-dérogation. Je pense qu'il serait nécessaire d'effectuer le travail de consultation si nous voulions inclure la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans la disposition.

**La sénatrice LaBoucane-Benson :** Merci.

**La sénatrice Jaffer :** Merci, monsieur le ministre. Grâce à vous, tout le monde sait maintenant que je suis une relique au sein de ce comité.

J'aimerais poursuivre dans la foulée de la question de la sénatrice LaBoucane-Benson. Le Parlement a déjà adopté la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. La mesure législative est entrée en vigueur en juin 2021. Je ne comprends toujours pas. Je sais que vous avez donné l'explication, et je l'accepte. La référence directe de la déclaration concernant cette protection est plus explicite que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Elle est plus explicite. A-t-on discuté de la question par respect pour les personnes que vous avez consultées?

**M. Virani :** Concernant la question de savoir si la question a été soulevée au cours des consultations, je m'en remettrai à mes collaborateurs, mais les deux ont des objectifs différents. L'article 35 traite des droits ancestraux ou issus de traités. Lorsqu'il est question de ne jamais porter atteinte à ces droits ancestraux ou issus de traités dans la manière dont nous interprétons les lois fédérales, c'est ce que nous visons par cette modification précise, qui est censée réduire la nécessité de soulever la même question pour chaque loi et les problèmes d'uniformité dans certaines dispositions — certaines dispositions d'une loi ne correspondent pas à celles d'une autre, par exemple. Des intervenants autochtones ont très clairement demandé, et ce, de façon continue — il en aurait été ainsi à votre comité il y a 16 ans —, que l'on fasse exactement cela.

Le lien avec la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones est intéressant dans la mesure où nous disposons d'un plan d'action sur la déclaration, que nous avons présenté en juin dernier. Le plan d'action contient des mesures qui sont l'équivalent d'un appel à l'action de la Commission de vérité et réconciliation. Nous les appelons des priorités partagées. La priorité 2a), si je me souviens bien, porte précisément sur l'idée d'apporter cette modification à la Loi d'interprétation.

Y a-t-il un lien entre les deux documents? Certainement. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, ou DNUDPA, est-elle plus importante? Je vais poliment mettre le holà et dire que les deux documents abordent

people, and section 35 is about issues that relate to Aboriginal rights and treaty rights that really look retrospectively back to treaties that were signed literally hundreds of years ago. They both have importance.

If there is anything I have learned in this role and as a parliamentarian in the last eight-odd years, it is that doing anything without the active buy-in, participation and consultation with Indigenous peoples when we're affecting their interests is never a prudent measure, so it would have to be carefully consulted upon before we move in that area.

Perhaps Ms. Sargent can comment on the consultation.

**Laurie Sargent, Assistant Deputy Minister, Indigenous Rights and Relations Portfolio, Department of Justice Canada:** Thank you so much for the question.

Just to supplement the minister's response, yes, it did come up from some rights holders, definitely, in different parts of the country. I know you'll hear some witnesses speak to that. But overall, we really heard the focus on section 35 for now.

I'll just note that our UNDRIP act — I say "our," sorry, because I was very involved — does speak to the role of the UN declaration in interpreting all federal laws already. That's a bit different from B.C.'s equivalent declaration statute; it doesn't have that interpretive provision. So we already have it to some degree in the UNDRIP act itself.

As the minister said, we will look forward to what additional changes might be made to the Interpretation Act, but in many ways it's already, to some degree, covered through the UNDRIP act itself.

**Senator Jaffer:** Ms. Sargent, you have sort of covered my next question. I'm from British Columbia, and British Columbia amended its provincial interpretation law to be interpreted as being consistent with UNDRIP as well as those protected under section 35 of the Constitution Act, 1982. Why doesn't the federal government follow suit? Why doesn't it accept both?

**Mr. Virani:** You heard from Ms. Sargent in terms of the different components and, to a certain degree, about the overlap. I would say what I mentioned to Senator LaBoucane-Benson, which is that the B.C. officials, before they enacted that provision, had engaged with extensive consultations with First Nations. I'll also say politely, Senator Jaffer, that it's sometimes

des questions différentes. La DNUDPA porte sur la voie de l'avenir et la façon dont nous sommes censés traiter les relations avec les peuples autochtones, alors que l'article 35 traite des questions liées aux droits ancestraux et issus de traités qui remontent en fait aux traités signés il y a littéralement des centaines d'années. Ces documents ont tous deux de l'importance.

S'il est quelque chose que j'ai appris dans mon rôle de ministre et en tant que parlementaire au cours des huit dernières années, c'est qu'il n'est jamais prudent de faire quoi que ce soit sans l'adhésion, la participation et la consultation actives des peuples autochtones lorsque leurs intérêts sont en jeu. Il faudrait donc que nous les consultations soigneusement avant d'agir dans ce domaine.

Peut-être que Mme Sargent peut parler de la consultation.

**Laurie Sargent, sous-ministre adjointe, Portefeuille des droits et relations autochtones, ministère de la Justice Canada :** Merci beaucoup de cette question.

Pour compléter la réponse du ministre, oui, certains titulaires de droits ont assurément soulevé la question dans différentes régions du pays. Je sais que vous entendrez des témoins à ce sujet. Mais dans l'ensemble, c'est vraiment de l'article 35 dont nous avons entendu parler pour l'instant.

Je tiens à souligner que notre Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones — désolée, je dis « notre », car je me suis beaucoup impliquée — traite du rôle de la Déclaration des Nations unies dans l'interprétation de toutes les lois fédérales. C'est un peu différent de la loi de déclaration équivalente de la Colombie-Britannique, qui n'a pas de disposition interprétative. Dans une certaine mesure, nous en avons déjà dans une dans la loi elle-même.

Comme le ministre l'a indiqué, nous attendons avec impatience les changements supplémentaires qui pourraient être apportés à la Loi d'interprétation, mais, à bien des égards, ces points sont déjà, dans une certaine mesure, couverts par la Loi sur la DNUDPA elle-même.

**La sénatrice Jaffer :** Madame Sargent, vous avez en quelque sorte répondu à ma prochaine question. Je viens de la Colombie-Britannique, laquelle a modifié sa loi d'interprétation provinciale pour qu'elle soit interprétée comme étant conforme à la DNUDPA ainsi qu'aux droits protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Pourquoi le gouvernement fédéral ne fait-il pas de même? Pourquoi n'accepte-t-il pas les deux?

**M. Virani :** Mme Sargent vous a parlé des différentes composantes et, dans une certaine mesure, des chevauchements. Je répéterai ce que j'ai dit à la sénatrice LaBoucane-Benson, à savoir que les fonctionnaires de la Colombie-Britannique, avant d'adopter cette disposition, ont mené des consultations exhaustives auprès des Premières Nations. Je dirai aussi

easier when you are dealing with First Nations in one province as opposed to First Nations, Inuit and Métis around the country. That's more of an extensive exercise, as it needs to be, when you are the national government in a federated country. That consultation is the key feature. That consultation has not happened in any sort of rigorous manner, and that's why I would be very leery to wade down that path at this point.

**Senator Jaffer:** Thank you, minister.

[*Translation*]

**Senator Dalphond:** Welcome, Minister. I have a somewhat technical question. Bill S-13 will amend the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act by deleting a provision in paragraph 2(1) that reads as follows:

This Act is to be construed as upholding the rights of Indigenous peoples recognized and affirmed by section 35 of the *Constitution Act, 1982*[...]

The text that's going to replace it is a bit different. It reads as follows:

Every enactment is to be construed as upholding the Aboriginal and treaty rights of Indigenous peoples recognized and affirmed by section 35[...]

Why did the department slightly change the terminology in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act, which was adopted not very long ago?

My question is very technical, so it may not be appropriate for you, Minister.

I think someone should have thought to add those words with dashes.

**Mr. Virani:** I'll give that one to Ms. Sargent.

**Ms. Sargent:** Thank you for the question. I believe that was the result of a more general reflection on how the Interpretation Act is written. Our drafters, who are experts at what they do, decided that, since we had the opportunity to look at the text, we could improve it a little bit more without changing anything about the meaning of the terms or the wording. That's why there's a slight difference, but it has no legal effect, in our opinion.

**Senator Dalphond:** My second question is for the minister.

poliment, sénatrice Jaffer, que c'est parfois plus facile de traiter avec les Premières Nations d'une province qu'avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis du pays. L'exercice est de plus grande envergure, et à juste titre, quand on est le gouvernement national dans un pays fédéré. Cette consultation est l'élément clé. Or, elle n'a pas été menée avec la moindre rigueur, et c'est pourquoi je serais très réticent à m'engager dans cette voie pour l'instant.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie, monsieur le ministre.

[*Français*]

**Le sénateur Dalphond :** Bienvenue, monsieur le ministre. J'ai une question un peu technique. Le projet de loi S-13 va modifier la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones pour supprimer une disposition qui figurait au paragraphe 2(1). Cet article se lit comme suit :

La présente loi maintient les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* [...]

Le texte qui va le remplacer est un peu différent. Il dit ce qui suit :

Tout texte maintient les droits — ancestraux ou issus des traités — des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 [...]

Pourquoi le ministère a-t-il modifié quelque peu la terminologie de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, qui a été adoptée il n'y a pas très longtemps?

Ma question étant très technique, elle ne s'adresse peut-être pas à vous, monsieur le ministre.

Je pense que quelqu'un a dû penser à ajouter ces mots avec des tirets.

**M. Virani :** Je vais céder la parole à Mme Sargent.

**Mme Sargent :** Merci de la question. Je crois qu'en effet, c'était le résultat d'une réflexion plus généralisée sur la façon dont la Loi d'interprétation est rédigée. Nos rédacteurs, qui sont les spécialistes dans ce domaine, ont décidé que, puisqu'on avait l'occasion de regarder ce texte, on pouvait encore l'améliorer un peu sans changer quoi que ce soit au sens des termes ou du libellé. C'est pour cette raison qu'on voit une légère différence, ce qui n'a aucun effet juridique, selon nous.

**Le sénateur Dalphond :** Ma deuxième question s'adresse au ministre.

[English]

Again, it is about the interrelationship between the Interpretation Act and UNDRIP. The action plan of the department that was published only in June, a few months ago, says:

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 ...

I understand it was always part of the action plan, but we're not there yet because consultation has not been completed or is under way.

**Mr. Virani:** What is critical about the UN action plan — there are a number of provisions entrenched in it. There are 181 measures. One of the provisions is what I mentioned, I think, to Senator Jaffer, which is 2(a), which talks about doing a surgical amendment to the Interpretation Act to reflect this. Is there more work to be done? Absolutely there is more work to be done, but it requires extensive consultation.

The meeting that I referenced with the AFN this morning was about how we actually give meaning to the action plan and discussions about how those consultations will unfold, including resourcing the AFN to participate in those consultations. That is a task we understand completely. There is a lot of work to be done, but there is also a five-year trajectory in terms of the prospective termination of those action plan measures, touching 25 different departments, I think.

The short answer is that there is a lot more work to be done. It is taking and will take time. What is important from the step-back reflection of this committee is that this is an important first step. It's a step that's been called for for many years. It's one I feel strongly about us pursuing, if only to provide a bit more coherence and consistency in the law and to no longer burden Indigenous communities one by one to raise their hands and ask, "What about this health bill, this industry bill or this labour bill? Where is your non-derogation clause?" This obviates the need to do that and allows us to be a bit more consistent in our approach.

**Senator Pate:** To follow up with my colleagues, I have been getting a lot of messages from Indigenous groups around the lack of inclusion of the UN declaration as well as the elimination of the non-derogation clauses in a number of pieces of legislation.

[Traduction]

Ici encore, cela concerne l'interrelation entre la Loi d'interprétation et la DNUDPA. Le plan d'action du ministère, qui n'a été publié qu'en juin, il y a quelques mois, indique ce qui suit :

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 comprends que cela a toujours fait partie du plan d'action, mais nous n'en sommes pas encore là parce que la consultation n'est pas terminée ou est en cours.

**M. Virani :** Ce qui est essentiel dans le plan d'action de l'ONU, c'est qu'il contient un certain nombre de dispositions. Il comporte 181 mesures. L'une des dispositions que j'ai mentionnées, je crois, à la sénatrice Jaffer, c'est l'alinéa 2a), qui parle d'apporter un amendement très précis à la Loi d'interprétation pour tenir compte de cela. Y a-t-il encore du travail à faire? Absolument, il y a encore du travail à faire, mais cela nécessite une consultation exhaustive.

La réunion de ce matin avec l'Assemblée des Premières Nations, ou APN, dont j'ai parlé portait sur la façon dont nous donnons un sens au plan d'action et sur la façon dont ces consultations se dérouleront, en ce qui concerne notamment l'affectation de ressources à l'APN pour y participer. C'est une demande que nous comprenons parfaitement. Il y a beaucoup de travail à faire, mais on prévoit également un délai de cinq ans pour la cessation éventuelle des mesures du plan d'action, qui touchent 25 ministères, je crois.

La réponse brève, c'est qu'il reste encore beaucoup de travail à faire. Cela prend et prendra du temps. Ce qui est important dans le cadre de la réflexion du comité, faite avec un certain recul, c'est qu'il s'agit d'un premier pas important. C'est une mesure qui est réclamée depuis de nombreuses années. Je tiens beaucoup à ce que nous allions de l'avant, ne serait-ce que pour assurer un peu plus de cohérence et d'uniformité dans la loi et pour ne plus obliger les communautés autochtones à lever la main et à demander : « Qu'en est-il du projet de loi sur la santé, du projet de loi sur l'industrie ou du projet de loi sur la main-d'œuvre? Où est votre disposition de non-dérogation? » Cette mesure leur évitera d'avoir à le faire et nous permettra d'être un peu plus cohérents dans notre approche.

**La sénatrice Pate :** Pour continuer dans la même veine que mes collègues, j'ai reçu de nombreux messages de groupes autochtones au sujet de l'absence d'inclusion de la Déclaration des Nations unies et de l'élimination des dispositions de

Could you please provide to the committee, if not today, then in written follow-up, the details about the consultations? Who was consulted? What was their input? Then we could actually see, regionally and by First Nations, Métis, Inuit groups, as well as gender representation, what the views were of the various groups. That would be extremely useful, particularly given the information many of us have been receiving in our offices.

**Mr. Virani:** I'll give preliminary information now, Senator Pate, but we will undertake to provide some of the details you have asked for.

We did some preliminary discussions as an initial step with some of the partners who have been involved with the very committee that Senator Jaffer was on.

Then in December 2020, we sent a letter to about 60 different Indigenous rights holders and representative organizations inviting them to provide written submissions. We held meetings as a follow-up to that letter in 2021, and we received further written submissions at those meetings.

In December 2021, with the coming into force of the UN Declaration Act, we launched a next phase of the NDC consultation. A letter was sent to the same partners, and we received further feedback.

The last phase of the consult was in 2023, when we put together a draft legislative proposal and put that up on the website. I believe I mentioned that earlier in my comments. At the closing of the consultation period, the draft legislative proposal was removed from the website so that a formal bill could be prepared. That is effectively the bill that you see before you.

In terms of what was heard, I think we can undertake to provide you with as much detail as possible about how broad the consultation was and what inputs we received.

You recollect me saying that we're removing and repealing non-derogation clauses in about 26 statutes — Jean-François is nodding, so I must have got that number right — but there are three that remain. For the three that remain, that was based purely on input from those affected Indigenous communities, and they felt it very important to retain it as it relates to recent statutes that relate to their own self-governance that they had been involved in, and they wanted it maintained. Out of respect for that, we adhered to their wishes.

non-dérogation dans un certain nombre de lois. Pourriez-vous fournir au comité des détails sur les consultations? Si vous ne pouvez le faire aujourd'hui, transmettez-nous l'information par écrit. Qui a été consulté? Quels commentaires ont été formulés? Nous pourrions ainsi voir quelle était l'opinion des divers groupes, par région et par groupes des Premières Nations, des Métis et des Inuits, ainsi que la représentation des sexes. Ce serait extrêmement utile, surtout avec l'information que nombre d'entre nous ont reçue dans leurs bureaux.

**M. Virani :** Je vais vous donner des informations préliminaires pour l'instant, sénatrice Pate, mais nous nous engageons à fournir certains des détails que vous avez demandés.

À titre d'étape initiale, nous avons entamé des discussions préliminaires avec certains des partenaires qui ont participé aux travaux du comité dont faisait partie la sénatrice Jaffer.

Puis, en décembre 2020, nous avons envoyé une lettre à environ 60 titulaires de droits autochtones et organisations représentatives pour les inviter à présenter des mémoires écrits. Nous avons tenu des réunions en 2021 pour donner suite à cette lettre et nous y avons reçu d'autres mémoires.

En décembre 2021, avec l'entrée en vigueur de la Loi sur la Déclaration des Nations unies, nous avons lancé la phase suivante de la consultation sur la disposition de non-dérogation. Une lettre a été envoyée aux mêmes partenaires et nous avons reçu d'autres observations.

La dernière phase de la consultation a eu lieu en 2023, lorsque nous avons élaboré une ébauche de projet de loi et l'avons publiée sur le site Web. Je crois l'avoir mentionné plus tôt. À la fin de la période de consultation, cette ébauche a été retirée du site Web afin qu'un projet de loi officiel puisse être préparé. C'est, de fait, le projet de loi qui figure devant vous.

En ce qui concerne les observations qui ont été entendues, je pense que nous pouvons entreprendre de vous fournir le plus de détails possible sur l'ampleur de la consultation et les observations que nous avons reçues.

Vous vous souvenez que j'ai dit que nous supprimions et abrogeons les dispositions de non-dérogation dans environ 26 lois. M. Fortin hoche la tête, alors j'ai dû fournir le bon chiffre. Il reste cependant trois lois, et ce, uniquement en raison des commentaires des communautés autochtones touchées, qui estimaient qu'il était très important de conserver ces dispositions, puisque cela concerne des lois récentes qui ont trait à leur autonomie gouvernementale et elles voulaient que les dispositions soient maintenues. Par respect pour les communautés, nous avons respecté leurs souhaits.

My official just advised me that in the *What we learned report* that Senator LaBoucane-Benson mentioned, Annex A actually lists the various partners that we heard from. That gives you a bit more guidance about who was there and who was not, as the case may be. That's Annex A of the *What we learned report*.

**Senator Pate:** If we could still get more detail, that would be fabulous.

**Mr. Virani:** We will endeavour to do that.

**Senator Pate:** In the *Taking section 35 rights seriously: non-derogation clauses relating to Aboriginal and treaty rights* the 2007 report that my colleague was involved with, some of the recommendations include, of course, the consultations, but a key feature that was recommended was that the Indigenous peoples not constantly be required to resort to the courts following a claimed rights violation that had been prevented through appropriate consultation and that the courts should be the body of last resort — I think most of us would agree with that — not the first. What steps is your government taking to ensure that the recommendations are enacted and that the courts aren't ending up still being the body of first resort as a result of this legislation?

**Mr. Virani:** With your permission, I'll zoom out a bit on that. It's critical, and I'll confess that I found it troubling when I had a meeting with an Indigenous leader in the last four weeks or so who said sometimes the only way we can get a meeting is if we threaten or commence litigation. That's not going to happen under my watch, and I hope it doesn't happen under any of my cabinet colleagues' watch either.

I would also zoom out and say that the directive on litigation that was enacted by my predecessor two prior to me — that's Jody Wilson-Raybould — I think really talks about how we address litigation and how we address the prospects of settlement. Just one or two days ago, we had a very historic settlement in the Indigenous child welfare litigation that was ratified by the Federal Court. That's an important step in the right direction.

It's unfortunately going to be a bit of a case-by-case model, but what I take some comfort with is that in this context, when you amend the Interpretation Act by saying you can't derogate from section 35, you are giving a cue to judges, obviously, and hopefully the cue is received. I think it's meant to be received by people much before the judicial process, much before a litigation situation. It's meant to be a provision that helps us interpret as elected officials and also departmental officials. In that vein, the aspirational goal is to ensure that we all understand Aboriginal rights and treaty rights are important and should inform all of the

Mon aide vient de m'informer que dans le *Rapport sur ce que nous avons appris* que la sénatrice LaBoucane-Benson a évoqué, l'annexe A dresse la liste des divers partenaires que nous avons entendus. Cela vous donne une meilleure idée des personnes qui ont participé — ou non, selon le cas. C'est à l'annexe A du *Rapport sur ce que nous avons appris*.

**La sénatrice Pate :** Si nous pouvions obtenir plus de détails, ce serait formidable.

**M. Virani :** Nous veillerons à vous en fournir.

**La sénatrice Pate :** Dans le rapport de 2007 intitulé *Prendre au sérieux les droits confirmés à l'article 35 : dispositions de non-dérogation visant les droits ancestraux et issus de traités*, à la rédaction duquel ma collègue a participé, les consultations figurent évidemment au chapitre des recommandations, mais il a été recommandé à titre de mesure clé que les Autochtones ne devraient pas continuellement recourir aux tribunaux au sujet des atteintes aux droits qu'ils réclament, atteintes qu'il aurait été possible de prévenir par des consultations convenables, alors que les tribunaux devraient être le dernier recours et non le premier. Je pense que la plupart d'entre nous seraient d'accord avec cette recommandation. Quelles mesures votre gouvernement prend-il pour veiller à ce que les recommandations soient mises en œuvre et que les tribunaux ne soient pas encore l'organe de premier recours en raison de cette mesure législative?

**M. Virani :** Avec votre permission, je prendrai un peu de recul à cet égard. C'est essentiel, et j'avouerais que lorsque j'ai eu une réunion avec un chef autochtone au cours des quatre dernières semaines environ, j'ai trouvé troublant qu'il affirme que parfois, la seule façon d'obtenir une réunion, c'est de recourir à la menace ou d'intenter des procédures judiciaires. Cela ne se produira pas sous ma garde et j'espère que cela ne se produira pas non plus sous celle de mes collègues du Cabinet.

Je voudrais aussi prendre du recul pour dire que la directive sur les procédures judiciaires adoptée par celle qui occupait mon poste avant mon prédécesseur — soit Jody Wilson-Raybould — précise vraiment, à mon avis, la manière de traiter les procédures judiciaires et les perspectives de règlement. Il y a un ou deux jours à peine, nous avons conclu un règlement historique dans le litige sur le bien-être des enfants autochtones, qui a été ratifié par la Cour fédérale. C'est un pas important dans la bonne direction.

Malheureusement, ce sera un peu un modèle au cas par cas, mais ce qui me rassure légèrement, c'est que dans ce contexte, quand on modifie la Loi d'interprétation en disant qu'on ne peut déroger à l'article 35, on envoie un message aux juges, de toute évidence, en espérant qu'il soit reçu. Je pense que ce message doit être reçu bien avant le processus judiciaire, bien avant qu'on en arrive à un litige. Cette disposition est censée nous aider à interpréter la loi à titre d'élu et aussi en tant que hauts fonctionnaires. Dans ce contexte, l'objectif ambitieux consiste à faire en sorte que nous comprenions tous que les droits

actions we are taking vis-à-vis Indigenous communities around the country, hopefully preempting the need to get to that litigation. It's a very long answer to a very important question.

**The Chair:** No, it actually was too long an answer, minister, but an excellent one, nevertheless.

[Translation]

**Senator Dupuis:** Welcome, Minister. I would like to revisit the choice of terms, because Ms. Sargent said, "They changed the terms, but it means the same thing."

Generally speaking, in the law, lawmakers do not speak in vain. If they change the terms, that's because there's a reason for doing so. I'm trying to understand. If the term "Indigenous peoples", which is introduced in subclause 8.3(1) of Bill S-13, if that's really what is meant when it says in subclause 8.3(2) that it "has the meaning assigned by the definition *aboriginal peoples of Canada* in subsection 35(2) of the Constitution Act, 1982"?

In other words, from 1982 to now, the terms were "Aboriginal peoples, Aboriginal rights and treaty rights". Now a new category is being introduced, and the term is "Indigenous peoples". My understanding is that you consulted groups. Do I understand correctly that the reason you decided to use these terms is that a majority of the groups prefer the term "Indigenous peoples"? If so, what about those who don't agree with this term? In principle, a general interpretation act that repeals a number of other acts seeks to capture, as broadly as possible, what those acts mean. That's my first question, Minister.

**Mr. Virani:** I will try to answer in French and add some things in English.

Over the past 40 years, with the system of rights and the will to advance and promote reconciliation, there has been a change in vocabulary. Now, *Autochtones* is typically used in French, and *Indigenous peoples* is always used in English.

[English]

It was effectively out of a sense of reflecting both where we are as a nation in terms of the vocabulary that we use, being consistent with that, but also being consistent with the text of the document itself. We felt it necessary to talk about both — Aboriginal rights and treaty rights as it's contemplated in section 35 of the Constitution, but also the term which has become very much the term that is accepted and promoted by *Indigenous peoples* is "Indigenous peoples." If we excluded one

ancestraux et issus de traités sont importants et devraient être pris en compte dans toutes les mesures que nous prenons à l'égard des communautés autochtones du pays, en espérant éviter de devoir en arriver aux procédures judiciaires. C'est une très longue réponse à une question très importante.

**Le président :** Non, monsieur le ministre. Elle était trop longue, mais néanmoins excellente.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** Bienvenue, monsieur le ministre. Je voudrais revenir sur le choix des termes, car Mme Sargent a dit : « On a changé les termes, mais cela veut dire la même chose. »

En général, en droit, le législateur ne parle pas pour ne rien dire. S'il change des termes, c'est parce qu'il a une raison de le faire. J'essaie de comprendre : si le terme *Indigenous peoples*, que l'on introduit dans le paragraphe 8.3(1) du projet de loi S-13... C'est bien ce que l'on veut dire lorsqu'on dit au paragraphe 8.3(2) que cela « s'entend au sens de *peuples autochtones du Canada*, au paragraphe 35(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* »?

Autrement dit, jusqu'ici, à partir de 1982, on a parlé de *peuples autochtones* ou d'*Aboriginal peoples, Aboriginal rights and treaty rights*, soit les droits ancestraux ou issus de traités. Là, on introduit une nouvelle catégorie. On parle d'*Indigenous peoples*, et j'ai compris que vous aviez consulté des groupes. Est-ce que j'ai bien compris que c'est la préférence d'une majorité de groupes pour le terme *Indigenous peoples* qui vous a décidé à employer ces termes? Si c'est le cas, qu'est-ce qu'on fait de ceux qui ne sont pas d'accord avec cette appellation? En principe, une loi d'interprétation générale qui vient abroger plusieurs lois veut essayer de cerner, le plus largement possible, ce qu'on veut dire dans les lois. C'est ma première question, monsieur le ministre.

**M. Virani :** Je vais essayer de répondre en français en faisant des ajouts en anglais.

Effectivement, depuis 40 ans, avec le système de droits et la volonté de faire avancer et de promouvoir la réconciliation, il y a un changement de vocabulaire. Maintenant, en français on parle habituellement des *Autochtones* et en anglais, on parle toujours des *peuples autochtones, the Indigenous peoples*.

[Traduction]

C'était effectivement par souci de tenir compte de la position du pays au chapitre du vocabulaire que nous utilisons, afin d'être cohérents avec ce vocabulaire, mais aussi avec le texte du document lui-même. Nous avons jugé nécessaire de parler à la fois des droits ancestraux et des droits issus de traités dont il est question à l'article 35 de la Constitution, mais aussi du terme *Indigenous peoples*, qui est devenu le terme accepté et préconisé par les *peuples autochtones*. Si nous excluons l'un au détriment

to the detriment of the other, there is a danger of being under-inclusive and rendering potential problems on interpretation. That is the absolute thing that we want to avoid. This is the most elegant solution that we could devise to ensure clarity between the people that Senator Pate was mentioning, the jurists, the elected officials, the department officials, etc.

I'm not sure if the officials want to add anything to that.

[Translation]

**Senator Dupuis:** I had another question. I'm trying to understand. Does the English version of the Aboriginal and treaty rights of Indigenous peoples refer exclusively to the rights that are recognized in section 35? If my understanding of subsection 8.3(2) is correct, it does.

Why are you saying that section 35 is only for the past?

Basically, sections 35 and 37 of the Constitution Act also mention documents for the future.

In other words, it is not just the old treaties that are in section 35. Treaty rights are also the treaty rights of contemporary claims, land claims agreements. The provision appears to be saying that the new method is to use the term Indigenous peoples. That's a matter of convenience. These words appeal to us more, and Aboriginal and treaty rights of Indigenous peoples would apply only to the past. Is that really what you are saying?

**Mr. Virani:** I would like to clarify. With respect to section 35, we are talking about Indigenous rights. Sometimes I am looking for the perfect words in French. For treaty rights and the rights of Indigenous peoples, what a test for treaty rights should be considered. For treaty rights, this is more straight forward. This relates to the treaties — that is, what is contained in the treaties as such.

[English]

The way the Aboriginal rights are discerned is from a legal test developed by Supreme Court jurisprudence that has very much a retrospective application. That's the first point. When we talk about an Aboriginal right, it's a custom, tradition or integral practice distinctive to the culture of an Indigenous group in relation to lands, resources, harvesting, hunting, fishing, cultures, languages, et cetera. That's the legal test. However, when you look at the legal test and establish an Aboriginal right, undoubtedly — and I'm sorry if I wasn't clear earlier — that has a prospective application. I say that because we can talk about the fishing rights of people on the East Coast — in Mi'kma'ki, for example — and some of the unfortunate tensions we've seen

de l'autre, il y a un risque de sous-inclusion et de problèmes d'interprétation potentiels, chose que nous voulons absolument éviter. C'est la solution la plus élégante que nous avons pu trouver pour assurer la clarté chez les personnes mentionnées par la sénatrice Pate, soit les juristes, les élus, les fonctionnaires, etc.

Je ne sais pas si les fonctionnaires veulent ajouter quelque chose.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** J'avais une autre question. J'essaie de comprendre. Est-ce que les *Aboriginal and treaty rights of Indigenous peoples*, dans la version anglaise, font référence exclusivement aux droits qui sont reconnus à l'article 35? Si je comprends bien le paragraphe 8.3(2), oui.

Pourquoi dites-vous que l'article 35, c'est juste pour le passé?

Dans le fond, les articles 35 et 37 de la Loi constitutionnelle parlent aussi des documents pour l'avenir.

Autrement dit, ce ne sont pas juste les vieux traités qui sont à l'article 35. Les droits issus de traités sont aussi des droits issus d'accords de revendications contemporains, de revendications territoriales. On a l'air de dire que la nouvelle mode ou la nouvelle méthode, c'est d'utiliser le terme *Indigenous peoples*. C'est une question de convenance. Ce sont des termes qui nous conviennent mieux, et *Aboriginal and treaty rights of Aboriginal peoples*, ce serait juste pour le passé. Est-ce vraiment ce que vous nous dites?

**M. Virani :** J'aimerais apporter une précision. En ce qui concerne l'article 35, on parle des droits autochtones. Parfois, je cherche les mots exacts en français. Pour les droits issus de traités et les droits des peuples autochtones, il y a une réflexion quant à ce que représente un test pour les droits issus de traités. Pour les droits issus de traités, c'est plus évident. Cela touche effectivement les traités, c'est-à-dire ce qui figure dans les traités comme tels.

[Traduction]

Les droits ancestraux sont établis au moyen d'un critère juridique élaboré grâce à la jurisprudence de la Cour suprême qui a une application très rétrospective. C'est le premier point. Lorsque nous parlons d'un droit autochtone, il s'agit d'une coutume, d'une tradition ou d'une pratique intégrale propre à la culture d'un groupe autochtone en ce qui concerne les terres, les ressources, la cueillette, la chasse, la pêche, les cultures, les langues, et j'en passe. C'est le critère juridique. Toutefois, lorsqu'on examine le critère juridique et qu'on établit un droit autochtone, il est certain — et je suis désolé si je n'ai pas été clair plus tôt — qu'il y a une application prospective. Je le souligne, car nous pouvons parler des droits de pêche des

over the last two or three years vis-à-vis that in and of itself. So we look retrospectively to discern what an Aboriginal right is, but we then apply it on the prospective going forward.

**Senator Cardozo:** Welcome, minister. It's good to have you here.

For my question, I want to go back up to that height you were talking about earlier and talk about why we need this bill. If section 35 is in the Constitution, do we still need — you talked a bit about this and I wonder if you can say anything more — to have these non-derogation clauses, and do we need to have this act? Isn't it clear? Is there a possibility that, by being as specific as we are in this bill, we could unwittingly diminish or limit Indigenous rights?

**Mr. Virani:** With respect to the latter part of your question, I think definitely not. The more attention we're paying to it as legislators in either chamber, the more that demonstrates that we are underscoring the importance — symbolic and substantive — in terms of asserting, protecting and advancing Indigenous rights and Aboriginal and treaty rights.

Is it necessary to address this despite the fact that it's already in section 35 of the Constitution? It's an interesting legal question, but I'd say to you that given the litigation I've seen in my 25-year legal career and the amount of Indigenous litigation we've seen around the country for many decades prior to that, we are far from a situation where all governments in this country are doing everything they need to do to not derogate from those very sensitive and important rights that Senator Dupuis and I were just discussing. Every effort we can take to ensure that every federal statute is interpreted in a manner that fulfills the promise of Aboriginal and treaty rights, every step we can take to ensure that fulfillment occurs, is the better one.

I will give you a case in point. Senator Pate talked to me about litigation, and there has actually been litigation. There is the case of the Gitxaala band. In that case, there was a B.C. Chief Gold Commissioner who made a decision to grant mineral claims without consultation with Indigenous peoples. In that case, it moved up the process. The eventual court came to the conclusion that the decision was improper because of the lack of consultation with Indigenous peoples in reliance on a very specific non-derogation clause in that context in B.C.

habitants de la côte Est — à Mi'kma'ki, par exemple — et de certaines des tensions malheureuses que nous avons observées à cet égard au cours des deux ou trois dernières années. Nous examinons donc rétrospectivement ce qu'est un droit autochtone, mais nous l'appliquons de façon prospective.

**Le sénateur Cardozo :** Bienvenue, monsieur le ministre. Nous sommes enchantés de vous accueillir.

Pour ma question, je veux revenir au recul dont vous parliez plus tôt et parler des raisons pour lesquelles nous avons besoin de ce projet de loi. Si l'article 35 figure dans la Constitution, avons-nous encore besoin de dispositions de non-dérogation? Vous en avez parlé brièvement et je me demande si vous pouvez en dire plus. Avons-nous besoin de cette loi? N'est-ce pas clair? Est-il possible qu'en étant aussi précis que nous le sommes dans ce projet de loi, nous puissions par mégarde réduire ou limiter les droits des Autochtones?

**M. Virani :** En ce qui concerne la dernière partie de votre question, je suis convaincu que non. Plus nous accordons d'attention aux droits à titre de législateurs dans les deux chambres, plus cela démontre que nous soulignons l'importance — symbolique et concrète — de l'affirmation, de la protection et de la promotion des droits autochtones et des droits ancestraux et issus de traités.

Est-il nécessaire d'aborder le sujet malgré le fait qu'il en est déjà question à l'article 35 de la Constitution? C'est une question juridique intéressante, mais je vous dirais qu'au regard des procédures judiciaires que j'ai vues au cours de mes 25 années de carrière juridique et du nombre de poursuites autochtones qui ont eu lieu auparavant pendant de nombreuses décennies, nous sommes loin d'une situation où tous les gouvernements du pays font tout ce qu'ils peuvent pour ne pas déroger aux droits très sensibles et importants dont la sénatrice Dupuis et moi venons de discuter. Chaque effort que nous pouvons déployer pour que chaque loi fédérale soit interprétée de manière à respecter la promesse des droits ancestraux et issus de traités, chaque mesure que nous pouvons prendre pour assurer le respect de ces droits est ce qu'il y a de mieux.

Je vais vous donner un bon exemple. La sénatrice Pate a abordé avec moi la question des litiges. Il y a bel et bien eu des litiges. Je pense notamment au cas de la nation Gitxaala, où le commissaire en chef de l'or de la Colombie-Britannique a accordé des claims miniers sans consulter les groupes autochtones. La cause a été entendue en cour supérieure. Le tribunal a conclu que la décision du commissaire était inappropriée parce que le droit de consultation des Autochtones n'avait pas été respecté au titre d'une disposition de non-dérogation qui s'appliquait au contexte précis de la Colombie-Britannique.

So this actually has practical utility for cases that have been in the courts recently. On the go-forward, I think it can only help enhance those rights that are incumbent on all of us.

**Senator Cardozo:** So it's kind of like an additional safeguard.

Can I ask, since this is an interpretation act, how it affects the lives of people on a regular basis? I might try and steer you into the issue of online harms and whether this kind of issue would affect that. If you can say anything about what your plans are on that bill, I'd be appreciative.

**Mr. Virani:** You're betraying our common interest, Senator Cardozo, in terms of combatting discrimination.

What it means for legislation that is on the books and legislation that is on the go-forward is that when we're enacting, drafting and thinking about the considerations that inform that legislation, what we are meant to do is ensure that we are never derogating from Aboriginal and treaty rights. I think the broader piece with respect to online harms is about just advancing reconciliation generally and combatting discrimination against Indigenous people. That's something I'm very committed to doing, but I can't breach parliamentary privilege in terms of discussing with you a bill that hasn't been tabled yet. It's important to understand that it's all moving in the same direction, which is rights fulfillment, rights protection and rights advocacy, which, I think, is critical.

The important piece is that section 35 talks about treaty right and Aboriginal rights, such as hunting and fishing — as discussed with Senator Dupuis — and that's what we want to ensure is not derogated from. Currently, we're on the go-forward with respect to federal legislation.

**Senator Cardozo:** Thank you.

**Senator D. Patterson:** Welcome, minister.

The legislation is welcome. I thank you for acknowledging the work of this committee in 2007 in studying and recommending on this legislation, which has been long awaited. I think it's great that Senator Jaffer is here with us. I also want to just mention in passing the dogged pursuit of this issue by former senator Charlie Watt, who didn't have the support of the government of the day, despite his efforts.

Following on Senator Pate's comments about consultation — she asked the question I was going to ask about giving us more detail — the committee in 2007 recommended that your department develop a process to include consultation with broadly representative Aboriginal groups for reviewing federal laws — every bill and draft regulation — for their potential

La disposition de non-dérogation s'est avérée utile dans des affaires dont ont été saisis les tribunaux récemment. À plus long terme, cela ne peut qu'aider à renforcer des droits qu'il nous revient à tous de respecter.

**Le sénateur Cardozo :** Ce serait une couche de protection supplémentaire en quelque sorte.

Puis-je demander quelles sont les répercussions concrètes des lois d'interprétation sur la vie des gens? Je pourrais vous amener sur le terrain des préjudices en ligne et vous demander si ces problèmes ont une incidence. J'aimerais beaucoup que vous me fassiez part de vos plans concernant le projet de loi.

**M. Virani :** Vous reniez notre objectif commun d'éradiquer la discrimination, sénateur Cardozo.

Concernant les lois au Feuilleton et les lois à venir, ces dispositions nous obligent, lors de la rédaction, de la promulgation et de la réflexion précédant la rédaction, à toujours nous assurer de ne pas déroger aux droits ancestraux et aux droits issus des traités. La question plus vaste qui transcende les préjudices en ligne est la nécessité de faire progresser le processus de réconciliation et de lutter contre la discrimination à l'endroit des Autochtones. Je suis fermement engagé envers cette cause, mais je ne peux pas brimer le privilège parlementaire en discutant avec vous d'un projet de loi qui n'a pas encore été déposé. Il faut comprendre que toutes les mesures défendent les valeurs fondamentales de respect, de protection et de promotion des droits.

L'aspect important à dégager, c'est que l'article 35 traite des droits ancestraux et des droits issus des traités tels que la chasse et la pêche, dont parlait la sénatrice Dupuis. Nous voulons donc nous assurer de ne pas déroger à ces droits. Pour l'heure, rien ne pose problème concernant les lois fédérales.

**Le sénateur Cardozo :** Merci.

**Le sénateur D. Patterson :** Bienvenue au comité, monsieur le ministre.

J'accueille avec plaisir le projet de loi. Je vous remercie de reconnaître que le comité a mené en 2007 une étude et formulé des recommandations qui concordent avec ce projet de loi que nous attendons depuis longtemps. Je suis ravi de voir que la sénatrice Jaffer est parmi nous. Je voudrais aussi mentionner en passant le combat acharné mené par l'ancien sénateur Charlie Watt, qui a porté ce dossier à bout de bras sans pour autant obtenir le soutien du gouvernement du jour.

Pour faire suite aux commentaires de la sénatrice Pate sur la consultation — elle a posé la question que je m'apprêtais à poser —, le comité a recommandé en 2007 que le ministère de la Justice développe un processus qui aurait permis de mener un examen systématique des lois fédérales — tous les projets de loi et les règlements en cours de rédaction — en consultation auprès

interaction with section 35 Aboriginal and treaty rights. Even Recommendation 4 recommended the establishment of what the committee called an Aboriginal Affairs portfolio within the Department of Justice with responsibility for maintaining that ongoing dialogue. Your department was the lead on the UNDRIP bill. Do you have that capacity within the department — you may not call it a portfolio — to follow up on what the committee recommended, including consulting with Aboriginal groups and reviewing every federal law and every draft regulation for its potential interaction with section 35 Aboriginal and treaty rights?

**Mr. Virani:** The short answer is that we're working on that capacity. The specific reference going back to the 2007 report — thank you for informing me about the role that Charlie Watt played; that's important to underscore — is that we looked specifically in terms of the list of people who had been engaged by the committee in 2007, and we started from there in terms of the stakeholders that we engaged with. However, we didn't stop there. That's an important point. We built on it, and we were trying to ascertain if they still had the same views and if there was anything we can do slightly differently in terms of perfecting this notion. But the broad piece about ensuring that all statutes and regulations of the federal government are meeting and fulfilling this idea about what section 35 is meant to do, it's a work in progress. I'll be candid with you. That's a pretty large task, but it's a task that we are seized with and we're dedicating the resources to do just that, and it's taking time, as it should.

**Senator D. Patterson:** Okay. Well, that's promising.

The previous versions of non-derogation clauses have gone along the lines of — and, of course, there's a mix and some would say a mess of slightly different wordings that this bill is cleaning up quite nicely, almost exhaustively. But the previous wording has generally been, "Nothing is to be construed as abrogating or derogating from Aboriginal and treaty rights." Now we have the new wording here: "Every enactment is to be construed as upholding the Aboriginal and treaty rights ..."

Could you comment on why this different wording is recommended by the department? Where did that come from? I know you consulted widely, but I'm just curious. That seems to be a different approach. Maybe it's stronger wording. Could you elaborate on why that approach was taken?

**Mr. Virani:** That would be my speculation in terms of elegance of drafting. It's a bit more simplistic and stronger wording. I'll defer to Ms. Sargent in terms of this specific choice.

d'une vaste représentation de groupes autochtones pour vérifier les effets possibles de ces mesures sur l'article 35 qui énonce les droits ancestraux et les droits issus des traités. D'ailleurs, la recommandation 4 voulait que soit établi au sein du ministère de la Justice, ce que le comité appelait un « portefeuille des affaires autochtones », qui aurait été chargé de maintenir le dialogue. Le ministère de la Justice était responsable du projet de loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Y a-t-il au sein du ministère une équipe — même si ce n'est pas à proprement parler un « portefeuille » — qui pourrait donner suite à ce que recommandait le comité, soit essentiellement de consulter les groupes autochtones et d'examiner tous les projets de loi et les règlements en cours de rédaction pour vérifier leurs possibles interactions avec l'article 35 sur les droits ancestraux et les droits issus des traités?

**M. Virani :** La réponse courte, c'est que nous nous efforçons de mettre sur pied ces ressources. Quant au rapport de 2007 — merci de m'avoir informé du rôle de Charlie Watt dans ce dossier, car c'est important de le souligner —, nous avons examiné la liste des personnes qui avaient participé à l'étude en question, et nous les avons invitées à participer en priorité. Je tiens à mentionner que nous ne nous sommes pas arrêtés là. Nous vérifions si ces personnes ont encore le même point de vue et nous essayons de voir si nous pouvons bonifier le concept en apportant de légers changements. Quant à la pièce maîtresse consistant à s'assurer que toutes les lois et les règlements du gouvernement fédéral s'harmonisent avec l'objet de l'article 35, le travail se poursuit. Je vais être candide avec vous. La tâche est titanesque, mais nous sommes investis de cette mission et nous y consacrons toutes les ressources nécessaires. C'est un travail de longue haleine.

**Le sénateur D. Patterson :** Très bien. C'est très prometteur.

Les versions précédentes des dispositions de non-dérogation allaient dans le sens de... En fait, le projet de loi met de l'ordre dans ce mélange — certains diraient ce magma — de libellés tous un peu différents les uns des autres. Cette mesure fait un ménage presque complet. Le libellé habituel « la présente loi ne porte pas atteinte aux droits — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones » est remplacé par « tout texte maintient les droits — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones. »

Pourriez-vous dire pourquoi le ministère a recommandé ce changement de formulation? À quel principe obéit-il? Je sais que vous avez mené de vastes consultations, mais j'aimerais bien en savoir plus. Il me semble que le ton est différent. La formulation est peut-être plus forte. Pourriez-vous nous dire pourquoi cette approche a été choisie?

**M. Virani :** Je dirais que le style est plus élégant. La formulation est un peu plus simple et un peu plus forte. Je vais demander à Mme Sargent d'expliquer le choix de formulation.

**Ms. Sargent:** Senator Patterson, if the question is about upholding the use of the positive framing, that is very much a reflection of the Senate's own recommendation; it was to bring forward a positive statement and then also keep the notion of not abrogating or derogating.

**Senator D. Patterson:** So "nothing is to be construed" is more of a negative approach rather than "every enactment is to be construed as upholding." Okay, that's helpful. Thank you.

**Senator Simons:** The prerogative of being one of the last to ask a question is that so many other good questions have been asked ahead of me.

I want to drill down into the three exceptions that you enumerated. What is it about those three particular instances that it was decided to maintain the original non-derogation clause? What makes them so particular?

**Mr. Virani:** Thank you, Senator Simons, for the question.

What came across during the consultations is that, in the context of legislation, particularly legislation that was enacted recently and that related to self-governance agreements that different First Nations, Inuit and Métis groups had engaged upon, in the context of those particular individuals and entities, they had asked for a retention of their particular non-derogation clause. I'm going to presume a little bit here — and Ms. Sargent can correct me if I'm incorrect — but they felt because they had worked so extensively on the drafting of the legislation itself, they wanted to maintain that as a way of preserving their rights. Out of respect for them, we deferred to that wish.

**Senator Simons:** Okay.

Is there any potential that it could create a precedent down the road where somebody else might want to hang onto their non-derogation clause, or if there's a new thing going forward, that they'll insist on having their own?

**Mr. Virani:** It's difficult to say. You should never say "never," but I guess that's a possibility. It's one that we would hope to avoid, if I'm being candid with you, Senator Simons, and you deserve candour.

What we've heard from the consultations and everything I've learned from this file is the vast majority of Indigenous groups have said that it's cumbersome and fatiguing, even, to have to constantly be put in a role where they have to advocate for a non-derogation clause to be inserted into different statutes and pieces of legislation. The difference, qualitatively, might be legislation that relates to a particular land claim of an Indigenous group versus an amendment to general free-standing federal legislation about — pick your legislation — the online harms

**Mme Sargent :** Sénateur Patterson, la forme affirmative du libellé concorde assez bien avec la recommandation formulée par le Sénat qui souhaitait une tournure positive et le maintien de la notion de ne pas porter atteinte aux droits.

**Le sénateur D. Patterson :** En résumé, le passage « la présente loi ne porte pas atteinte » est une forme négative par rapport au passage « tout texte maintient les droits ». D'accord. Je comprends mieux. Merci.

**La sénatrice Simons :** J'ai la prerogative de poser une des dernières questions, mais de nombreuses bonnes questions que j'aurais voulu poser l'ont déjà été.

J'aimerais approfondir les trois exceptions que vous avez énumérées. Pourquoi avoir conservé la disposition de non-dérogation originale dans ces trois lois? En quoi ces cas sont-ils particuliers?

**M. Virani :** Merci de la question, sénatrice Simons.

Ce qui est ressorti lors des consultations, c'est que compte tenu du paysage législatif actuel, notamment les lois promulguées récemment sur les accords d'autonomie gouvernementale signés par différentes Premières Nations et différents groupes inuits et métis, et de la situation respective de ces individus et de ces groupes, ces derniers ont demandé que leur disposition de non-dérogation soit conservée. Je vais lancer l'hypothèse — Mme Sargent me corrigera si je me trompe — voulant que les groupes autochtones aient ressenti le besoin de conserver telle quelle la disposition afin de préserver leurs droits, étant donné qu'ils avaient été impliqués très étroitement dans la rédaction du libellé. Par respect pour eux et conformément à leur souhait, nous avons reporté les modifications.

**La sénatrice Simons :** Très bien.

Ces exceptions pourraient-elles créer un précédent? D'autres groupes vont-ils vouloir conserver leurs dispositions de non-dérogation ou avoir leur propre disposition dans les lois qui seront adoptées à l'avenir?

**M. Virani :** J'ai de la difficulté à me prononcer. On ne devrait jamais dire « jamais », mais je suppose que c'est une possibilité. Nous aimerions toutefois éviter une telle situation. Vous méritez que je fasse preuve de candeur, sénatrice Simons.

Selon ce que nous avons entendu lors des consultations et selon ce que j'ai appris en travaillant sur ce dossier, la vaste majorité des groupes autochtones trouvent lourd, voire épuisant de devoir constamment réclamer l'ajout d'une disposition de non-dérogation dans les lois. Il existe une différence qualitative entre, d'une part, les lois portant sur une revendication territoriale faite par un groupe autochtone, et d'autre part, la modification d'une loi fédérale quelconque, par exemple la loi sur les préjudices en ligne sur laquelle je travaille, la loi sur

legislation that I'm working on, the Immigration Act, health legislation, et cetera. They are different, qualitatively. When the advancement of the legislation itself was done by Indigenous peoples, they were looking out in respect of advocating for their own self-governance, and they negotiated a particular clause. In three instances, they said they wanted to keep that clause intact.

**Senator Simons:** An umbrella clause does provide more clarity and efficiency.

I have another follow-up. A number of other senators have referenced the 2007 report. One of the recommendations touched upon in that report is the idea of giving First Nations, Métis and Inuit legal traditions, including customary and oral law, greater respect in Canada's legal system, somehow. Can you talk a little bit about what your department has done and is doing around that recommendation?

**Mr. Virani:** I will talk generally about what we're doing with respect to that. There are so many different fronts on which we're working, but if you're talking about oral histories and oral law in Indigenous legal traditions, we are trying to empower self-government.

There are four fronts that we're working on: the TRC Calls to Action; MMIWG calls to justice; the shared priorities, of which there are 181; and I'm waiting attentively on recommendations on the unmarked graves and the special interlocutor's report. All of those in total are about giving more meaning and more fulfillment to and empowering Indigenous communities to be delivering on self-governance themselves with respect to their own laws and traditions, including their oral laws. In terms of how we give meaning to that, the best guide would be the UNDRIP legislation itself, because it's meant to guide us in that journey. The best I can give you is that broad analysis in terms of what we're trying to do to empower it.

As to how it relates on the ground in terms of what I'm doing — and I'm sorry if I'm going on too long here — is empowering restorative justice and community justice centres, and doing that in collaboration with some provinces. I was pleased to learn that Ontario has launched some community justice centres, including one in Kenora. They rethink how we deliver justice for Indigenous people in Indigenous communities. Those are steps in the right direction that empower some of those Indigenous legal traditions you're talking about.

[Translation]

**Senator Audette:** Thank you for giving me a few minutes. First of all, Minister, thank you for being here.

l'immigration ou encore la loi sur la santé. Ces mesures sont différentes sur le plan qualitatif. Les groupes autochtones sont intervenus lors du processus législatif avec le souci de progresser vers leur autonomie gouvernementale. Ils ont négocié une disposition en particulier. Dans le cas de trois lois, ils ont voulu conserver la version originale de la disposition.

**La sénatrice Simons :** Les dispositions d'application générale apportent plus de clarté et d'efficacité.

J'ai une autre question complémentaire. Plusieurs sénateurs ont parlé du rapport de 2007. Une des recommandations qui y étaient formulées était de réserver aux traditions des Premières Nations, des Métis et des Inuits, y compris au droit coutumier et oral, une plus grande considération au sein du système judiciaire au Canada. Pourriez-vous parler un peu des efforts que votre ministère a déployés et qu'il déploie en ce moment pour donner suite à cette recommandation?

**M. Virani :** Je vais vous donner une vue d'ensemble de ce que nous faisons. Nous travaillons sur plusieurs fronts, mais dans le cas des histoires et des lois issues de l'oralité qui font partie des traditions législatives autochtones, nous essayons de promouvoir l'autonomie gouvernementale.

Nous travaillons sur quatre fronts : les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation, les appels à la justice de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, les 181 priorités communes, et les recommandations sur les sépultures anonymes et le rapport de l'interlocutrice spéciale, que j'attends avec impatience. Dans l'ensemble, ces mesures veulent permettre aux communautés autochtones de s'épanouir et de parvenir à l'autonomie gouvernementale conformément à leurs propres lois et traditions, y compris le droit oral. La meilleure façon de conférer un sens à ce processus est de se référer à la loi de mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, dont l'objet est justement de nous guider dans ce cheminement. Cette analyse générale est le mieux que je peux faire pour vous décrire les efforts que nous consentons dans ce domaine.

Quant au travail sur le terrain — je suis désolé de la longueur de ma réponse —, je mène des initiatives en collaboration avec certaines provinces pour renforcer la justice réparatrice et les centres de justice communautaires. J'ai été ravi d'apprendre que l'Ontario avait inauguré plusieurs de ces centres, notamment à Kenora. Ces organismes repensent les mécanismes d'accès à la justice des membres des communautés autochtones. Ce sont des pas dans la bonne direction qui octroient davantage de pouvoirs aux traditions législatives autochtones, dont vous avez parlé.

[Français]

**La sénatrice Audette :** Je vous remercie de m'accorder quelques minutes. Premièrement, monsieur le ministre, merci d'être ici.

I see a lot of legal experts around me, including passionate lawyers. I participated in the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, MMIWG, before coming to the Senate. We are asking governments to eventually recognize us as another level of government; this was recommended by the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

Can you reassure us, Minister? I remember that nations were really hopeful. With Bill S-13, we will continue to engage with Indigenous leaders and Indigenous women for the exercise on the United Nations Declaration Act to eventually add them. Can you reassure us? We are suffering injustices and this bill will somewhat help resolve things that should have been resolved already. I am not a lawyer, but this is a step-by-step process. We would like to be a government already, but that's not the case.

Can you reassure us and tell us that we are going to come together as part of the UN declaration to push even further what the report of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls stated by speaking about truth, reconciliation and so on?

**Mr. Virani:** Senator, I think so. I think there are steps we are taking as a government to create a new future for the Government of Canada and the provincial governments with Indigenous peoples. As I just mentioned to Senator Simons, certainly the National Inquiry into MMIWG is part of our great project to deliver justice in this context and to achieve true reconciliation.

Are we completely dedicated to the fact that we need to hold consultations in good faith, in a very strong and thorough way with Indigenous communities, especially Indigenous women? Absolutely.

**Senator Audette:** Thank you.

[English]

**Senator Prosper:** Thank you, minister. I certainly benefitted from the questions by my colleagues and the answers provided by you, your learned guests and people helping out.

I just want to underscore the need to have this type of legislation, because it's essentially an access to justice issue. Litigation should be the last resort, but at times, First Nation people are often faced with going to court to prove rights. It's very costly, and not many can afford it. You spoke about your predecessor talking about directives for litigation, which is an important element here. Another element that doesn't fall within the purview of this but which I feel inclined to mention is that

Je vois beaucoup de juristes autour de moi, des expertes et des experts, des avocats et des avocates passionnés. J'ai participé à l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, l'ENFFADA, avant d'arriver au Sénat. On demande à ce que les gouvernements nous reconnaissent éventuellement comme un autre ordre de gouvernement; c'est ce que recommandait la Commission royale sur les peuples autochtones.

Pouvez-vous nous rassurer, monsieur le ministre? Je me souviens que les nations ont beaucoup espéré. Avec le projet de loi S-13, on va continuer de mobiliser les leaders autochtones et les femmes autochtones pour l'exercice sur la Loi sur la Déclaration des Nations Unies pour éventuellement les ajouter. Pouvez-vous nous rassurer? C'est nous qui vivons les injustices et ce projet de loi va permettre, en quelque sorte, de régler ou d'aider à régler des choses qui auraient déjà dû l'être. Je ne suis pas juriste, mais on fonctionne petits pas par petits pas. On aimerait déjà être un gouvernement, mais ce n'est pas le cas.

Pouvez-vous nous rassurer et nous dire que nous allons nous mobiliser dans le cadre de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies pour pousser encore plus loin ce que disait le rapport de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées en parlant de vérité, de réconciliation et ainsi de suite?

**M. Virani :** Madame la sénatrice, je crois que oui. Je crois qu'il y a des étapes et des pas que l'on fait en tant que gouvernement pour créer un nouvel avenir pour le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux avec les peuples autochtones. Comme je viens de le mentionner à la sénatrice Simons, il est certain que l'ENFFADA fait partie de notre grand projet pour livrer la justice dans ce contexte et pour en arriver à une vraie réconciliation.

Est-ce qu'on est complètement dévoués au fait que l'on doit consulter de bonne foi, de façon vraiment forte et profonde avec les communautés autochtones, spécialement les femmes autochtones? Absolument.

**La sénatrice Audette :** Merci.

[Traduction]

**Le sénateur Prosper :** Merci, monsieur le ministre. Les questions de mes collègues et les réponses que vous et les éminents invités avez données m'aident à approfondir le dossier.

Je voudrais seulement souligner que ce projet de loi est essentiel, car il traite du problème d'accès à la justice. Les litiges devraient constituer un dernier recours, mais parfois, les peuples des Premières Nations sont contraints de défendre leurs droits devant les tribunaux. Ce processus très coûteux est loin d'être à la portée de tous. Vous avez parlé des directives sur les litiges que votre prédécesseur avait proposées, ce qui est un élément important. Dans un autre ordre d'idées, je suis tenté de

when you have a right that has been recognized and affirmed, it often happens through the courts, and then it's up to government to implement and respect that right. When you don't have the political will to actually have a mandate — because Aboriginal and treaty rights are often negotiated through government mandates — but when you don't have a mandate to negotiate a right, what alternatives are there for First Nations people when you already have a right that is proven within the highest court as a constitutional right? Often, First Nations find themselves in that particular situation. I just wanted to share that with you and with the group. Thank you very much.

**Mr. Virani:** Thank you, Senator Prosper. I appreciate where that question and observation are coming from. It's important.

I'll fall back on the idea that it was important to entrench section 35 in the Constitution itself in 1982, but it's important to really give it as much meaning as possible. It goes back to what Senator Cardozo was saying: Is this symbolic? Isn't it already there? If it were enough to just have it there, we wouldn't need to be amending the Interpretation Act to ensure the derogation doesn't occur on the go-forward. That's an important point.

The lawyer in me, which is important particularly in this role I now have, also recognizes that there is also Supreme Court jurisprudence regarding once a right has been established, if a government needs to infringe it for a limited duration, as the case might be, there's a test for doing that, but you have to meet certain parameters of that test, such as the *Sparrow* decision I mentioned at the outset.

What you're seeing from our government and what I'm starting to see from different provincial governments — I hope to see great strides in Manitoba, for example, under their new premier. Wab Kinew — is that governments are really trying to give meaning to treaties and Aboriginal rights, including some of the ones I mentioned. That's a good step in the right direction. Is there going to be conflict going forward? Absolutely. But if you couple this initiative with the fact you're seeing provinces pick up on the UNDRIP component, with B.C. leading first — the Yukon and the N.W.T. are thinking about these kinds of issues — that's a step in the right direction. It's something that even came up this morning with the AFN. There is cause for optimism. Is it going to be smooth sailing? Absolutely not, but there is cause for optimism.

**The Chair:** Mr. Virani, we are asking you to indulge us. All senators but two have posed questions. I hope you can hang with us for another five or eight minutes.

mentionner que la reconnaissance et l'affirmation des droits se font souvent par l'entremise des tribunaux. Il revient ensuite aux gouvernements de respecter ces droits et de les mettre en œuvre. Si la volonté politique d'octroyer un mandat n'est pas là — car les droits ancestraux et les droits issus des traités sont souvent négociés dans le cadre de mandats du gouvernement —, quelles sont les autres solutions pour les peuples des Premières Nations, qui ont déjà par ailleurs un droit jugé constitutionnel par le plus haut tribunal du pays? Souvent, les Premières Nations se retrouvent dans cette situation. Je voulais seulement vous faire part de mon point de vue, à vous et aux sénateurs. Merci beaucoup.

**M. Virani :** Merci, sénateur Prosper. Je sais tout ce que sous-tendent votre question et vos observations. Ce que vous dites est important.

Je vais réitérer l'importance non seulement de l'inscription de l'article 35 dans la Constitution en 1982, mais aussi de la signification que nous devons lui donner. Nous revenons à ce que le sénateur Cardozo disait sur la dimension symbolique. Cette disposition n'existe-t-elle pas déjà? Si cette disposition était suffisante, nous n'aurions pas à modifier la Loi d'interprétation pour éviter que des dérogations soient commises ultérieurement. C'est un point important.

Le juriste en moi, qui joue un grand rôle depuis que j'occupe mes nouvelles fonctions, reconnaît également la jurisprudence établie par la Cour suprême selon laquelle le gouvernement peut enfreindre, pour une période limitée, s'il y est contraint, un droit qui a déjà été établi. Il doit à cette fin satisfaire à un critère comportant différents paramètres, qui ont été énoncés dans la décision *Sparrow* dont j'ai parlé au début de la séance.

De plus en plus, le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux — j'espère notamment voir de grandes avancées du côté du Manitoba sous le leadership du nouveau premier ministre, Wab Kinew — essaient de donner un sens aux droits ancestraux et aux droits issus des traités, y compris à certains des droits que j'ai mentionnés. Voilà un pas dans la bonne direction. Certes, il y aura des conflits, mais ces initiatives combinées à l'application par certaines provinces de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones — la Colombie-Britannique mène le jeu, mais le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest y réfléchissent — donnent à penser que nous faisons des progrès. Il en a même été question ce matin avec l'Assemblée des Premières Nations. Ce vent d'optimisme nous permettra-t-il de naviguer en eaux calmes? Je ne le pense pas, mais il y a des raisons d'être optimiste.

**Le président :** Monsieur Virani, je vous demanderais une faveur. Tous les sénateurs, sauf deux, ont posé leurs questions. J'espère que vous pourrez rester parmi nous pendant cinq ou huit minutes.

**Mr. Virani:** I'm getting a sign of five from my team.

**Senator Clement:** Thank you for being here.

How is your government going to track how effective this legislation is? How is your government going to communicate around the action plan? Canadians are understanding that they have individual responsibilities and collective responsibilities. I'd like to know more about how your government is going to talk about this and track success or the lack thereof.

**Mr. Virani:** The success will be contingent upon how confrontational, litigious and fractious the relationship is with Indigenous communities going forward. I'll be honest and say that most Canadians, including the Canadians I represent, gravitate toward some of the more basic service-delivery components, such as how we are funding Indigenous children and what we are doing with boil-water advisories, et cetera. I haven't had too many discussions about the Interpretation Act with my constituents —

**Senator Clement:** No, but it's a piece of an action plan.

**Mr. Virani:** It is, exactly. Also, what's incumbent upon us as the government is to distill some of the commonalities that relate to MMIWG, TRC Calls to Action, what might be forthcoming from the special interlocutor on unmarked graves and this UN action plan, and piece them together and find concrete things to hang on. Then we need to communicate where success has happened and also where success needs to occur on the go-forward. This is a critically important piece of legislation, but it's very macro. It doesn't have a lot of retail digestibility, if I can articulate it that way.

**The Chair:** I have two questions, minister.

First, on behalf of the committee, the Senate is considering a report on legislation that includes an observation regarding the need for GBA Plus analyses in timely ways, including at the beginning of our consideration of bills. This is a bit of an unusual bill. As you say, you don't discuss this much with your constituents. To the extent there is such an analysis, we'd very much like to receive that in a timely way.

Second, and this question builds upon a few others' questions, including Senator Patterson's, in 1982, we held off implementing the equality provision of the Charter so there can be an audit done by governments of all of the provisions that violate the Charter. I'd be interested in knowing whether you are contemplating, in an almost equally important piece of legislation, a similar exercise, and whether you have a unit that is

**M. Virani :** Mon équipe me fait signe que j'ai encore cinq minutes.

**La sénatrice Clement :** Merci d'être des nôtres.

Comment le gouvernement compte-t-il vérifier l'efficacité de cette mesure législative? Comment les communications sur le plan d'action se feront-elles? Les Canadiens savent qu'ils ont des responsabilités individuelles et collectives. J'aimerais en savoir plus sur les plans de communication du gouvernement et sur la manière dont il compte s'y prendre pour vérifier le succès ou l'échec de ses efforts.

**M. Virani :** Le succès dépendra des relations avec les communautés autochtones. Ces relations seront-elles conflictuelles, litigieuses et houleuses dans l'avenir? Honnêtement, la plupart des Canadiens, y compris ceux que je représente, parlent surtout des éléments de base de la prestation de services tels que le financement des mesures de soutien aux enfants autochtones et les avis d'ébullition d'eau. J'ai rarement eu des discussions sur la Loi d'interprétation avec les résidents de ma circonscription...

**La sénatrice Clement :** Non, mais la mesure fait partie du plan d'action.

**M. Virani :** Oui, exactement. Ce que nous, le gouvernement, devons faire, c'est trouver les points qu'ont en commun les femmes et filles autochtones disparues et assassinées, ou FFADA, les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation, les résultats à venir du travail de l'interlocutrice spéciale pour les tombes anonymes et le plan d'action sur la déclaration de l'ONU; les rassembler; puis mettre l'accent sur des éléments concrets. Ensuite, nous devons présenter les réussites, ainsi que les dossiers qu'il faut faire avancer. Le projet de loi est crucial, mais c'est une mesure de très grande échelle. Il n'est pas facile à promouvoir, si je puis le dire ainsi.

**Le président :** J'ai deux questions, monsieur le ministre.

D'abord, au nom du comité, le Sénat examine un rapport sur les textes législatifs qui comprend une observation concernant l'importance de réaliser des analyses comparatives entre l'ACS+ en temps opportun, y compris au début des examens de projets de loi. Le projet de loi à l'étude aujourd'hui est un peu particulier. Comme vous l'avez dit, vous n'en parlez pas beaucoup avec vos électeurs. Si une telle analyse a été effectuée, nous aimerions bien la recevoir dès que possible.

Ma deuxième question fait suite à des questions que d'autres ont posées, y compris le sénateur Patterson. En 1982, on a différé la mise en œuvre de la disposition sur l'égalité de la Charte pour permettre aux gouvernements de procéder à un examen de toutes les dispositions allant à l'encontre de la Charte. J'aimerais savoir si vous envisagez de faire de même pour cette mesure législative presque aussi importante. J'aimerais aussi savoir si vous

going to be screening for potential legislative or regulatory violations of the Interpretation Act on this provision, as you do for Charter analyses.

**Mr. Virani:** Thank you for the question, chair.

We already do an analysis at the DOJ with respect to section 35 as a precept. I have not been told of any notions of having a phase-in period, like a cooling off. That cooling-off period for section 15 was enacted only three years after the main body of the Charter. I tip my hat to you, sir. I have not been told or advised of the need to do a similar interim or phase-in period pending the Royal Assent on this legislation. We're confident of the place we're in right now with our legislation. On the go-forward, we're extremely confident.

I don't know if Laurie wants to add anything to that.

**Ms. Sargent:** I'll take the opportunity to say that my portfolio exists in part because of the work of this committee. Mine is now called the Indigenous Rights and Relations Portfolio, but it is our role to do the review for section 35 constitutionality of all legislation and regulations. Could we do more and better? Of course, but it is our role.

**The Chair:** It seems to me it would not be a bad idea to contemplate an Indigenous rights piece like you do with respect to the Charter pieces you provide us.

We aren't going to have time for a second round. We've asked the minister to extend his time with us beyond the normal time.

I want to extend thanks to you, minister and your colleagues. Perhaps this bill, which, in my mind, is being informally named the "Mobina Jaffer bill," will be continued to be studied in the coming weeks. We very much thank you for leading us off.

For our second panel, we welcome, from the Indigenous Bar Association, Naiomi Metallic, Board Member, joining us by video conference; and as an individual, from Melbourne, Australia, Lorne Neudorf, Deputy Dean and Professor of Law, La Trobe Law School, La Trobe University, also by video conference. I think it's about 8:30 tomorrow morning, Dean Neudorf. What's it like tomorrow?

**Lorne Neudorf, Deputy Dean and Professor of Law, La Trobe Law School, La Trobe University, as an individual:** That's exactly right. It's rainy and cool, so there you go.

**The Chair:** Welcome to you both.

chargerez une équipe de dépister les violations législatives ou réglementaires possibles à cette disposition de la Loi d'interprétation, comme vous le faites au moyen des analyses de conformité avec la Charte.

**M. Virani :** Je vous remercie pour la question, monsieur le président.

Le ministère de la Justice a déjà pour principe de procéder à une analyse au regard de l'article 35. On ne m'a pas parlé de la possibilité de prévoir une période de transition. L'article 15 est entré en vigueur seulement trois ans après les autres dispositions de la Charte. Je vous tire mon chapeau, monsieur. On ne m'a pas informé du besoin de fixer une période de transition semblable pour ce projet de loi en attendant la sanction royale. Nous sommes convaincus de la valeur de la version actuelle de notre projet de loi. Nous sommes extrêmement confiants par rapport à l'avenir.

Je ne sais pas si Mme Sargent a quelque chose à ajouter.

**Mme Sargent :** Je vais profiter de l'occasion pour mentionner que mon portefeuille existe en partie grâce au travail de votre comité. Il s'appelle maintenant le portefeuille des droits et relations autochtones. C'est à nous qu'il revient de vérifier la conformité de tout texte législatif ou réglementaire avec l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Pourrions-nous faire mieux? Pourrions-nous en faire plus? Certainement; c'est notre rôle.

**Le président :** Je vous encourage à considérer la possibilité de nous fournir des analyses sur les droits autochtones, comme vous le faites pour la Charte.

Nous n'avons pas le temps de procéder à une deuxième série de questions. Nous avons demandé au ministre de nous accorder plus de temps que d'habitude.

Merci, monsieur le ministre, et merci à vos collègues. L'examen du projet de loi, communément appelé le « projet de loi Mobina Jaffer », se poursuivra peut-être durant les semaines à venir. Merci beaucoup d'avoir ouvert le bal.

Pour la deuxième partie de la réunion, nous accueillons, par vidéoconférence, Mme Naiomi Metallic, membre du conseil d'administration de l'Association du Barreau autochtone. Nous recevons également par vidéoconférence, depuis Melbourne, en Australie, M. Lorne Neudorf, doyen adjoint et professeur de la Faculté de droit La Trobe, de l'Université La Trobe. Je crois que pour vous, monsieur Neudorf, il est autour de 8 h 30 demain. Que nous réserve la journée de demain?

**Lorne Neudorf, doyen adjoint et professeur de la Faculté de droit, Faculté de droit La Trobe, Université La Trobe, à titre personnel :** Vous avez parfaitement raison. C'est une journée fraîche et pluvieuse.

**Le président :** Bienvenue à vous deux.

**Mr. Neudorf:** Thank you.

**The Chair:** We will begin with remarks from Ms. Metallic, to be followed by Professor Neudorf, approximately five minutes each, and that will be followed by questions from senators who are in the room today.

**Naiomi Metallic, Board Member, Indigenous Bar Association:** Thank you, *wela'lin*. I'm a Mi'kmaw lawyer and law professor who specializes in constitutional and Aboriginal law. I appear today on behalf of the Indigenous Bar Association, whose mandate includes promoting the advancement of legal and social justice for Indigenous peoples in Canada.

Further to parliament's commitment to implement the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, the IBA respectfully submits certain revisions must be made to Bill S-13 in keeping with this objective. The IBA's proposed revisions are nuanced but crucial.

It is important to remember that under section 35 case law, a law or regulation that derogates or infringes on an Aboriginal or treaty right will be held to be unconstitutional if such an infringement cannot be justified by government. Thus, laws and regulations must be read to uphold and respect Aboriginal and treaty rights or risk being held unlawful. The purpose of proposed section 8.3(1) of the Interpretation Act is to remind those who apply and interpret Canadian laws that Aboriginal and treaty rights are a central part of our constitution. It is not creating new law.

Systemic discrimination and the denial and downplaying of Indigenous peoples' inherent rights continues today and is encouraged by ambiguities and omissions in Canada's legislation concerning Aboriginal and treaty rights. A general non-derogation provision in the Interpretation Act is necessary to eliminate these ambiguities and omissions.

This same purpose, countering systemic discrimination and denial of Indigenous rights, forms the basis of the revisions we are proposing, a provision alongside the non-derogation clause stating that federal enactments will be construed to be consistent with the UN declaration. This exact amendment is proposed as shared priority 2 in the government's action plan on implementing the declaration, yet to our bewilderment, the legislative process in respect of Bill S-13 has completely overlooked this commitment.

**M. Neudorf :** Merci.

**Le président :** Nous entendrons d'abord la déclaration préliminaire de Mme Metallic, suivie de celle du professeur Neudorf. Les témoins disposent de cinq minutes chacun. Nous passerons ensuite aux questions des sénateurs qui sont ici aujourd'hui.

**Naiomi Metallic, membre du conseil d'administration, Association du Barreau autochtone :** Merci. *Wela'lin*. Je suis avocate mi'kmaq et professeure de droit spécialisée en droit constitutionnel et en droit autochtone. Je témoigne aujourd'hui au nom de l'Association du Barreau autochtone, dont le mandat consiste notamment à promouvoir l'avancement de la justice juridique et sociale pour les peuples autochtones du Canada.

Pour donner suite à l'engagement du Parlement de mettre en œuvre la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, l'ABA soutient respectueusement que certaines modifications doivent être apportées au projet de loi S-13 afin de respecter cet objectif. Les modifications proposées par l'ABA sont nuancées, mais cruciales.

Il est important de rappeler qu'en vertu de la jurisprudence sur l'article 35, une loi ou un règlement qui déroge ou porte atteinte à un droit ancestral ou issu d'un traité sera considéré comme inconstitutionnel si cette atteinte ne peut être justifiée par le gouvernement. Ainsi, les lois et règlements doivent être interprétés de manière à faire respecter les droits ancestraux et issus de traités, sous peine d'être jugés illégaux. L'article 8.3(1) qu'on propose d'ajouter à la Loi d'interprétation a pour objet de rappeler à ceux qui appliquent et interprètent les lois canadiennes que les droits ancestraux et issus de traités sont un élément central de notre Constitution. Il ne s'agit pas de créer une nouvelle loi.

La discrimination systémique, ainsi que le déni et la minimisation des droits inhérents des peuples autochtones se poursuivent aujourd'hui et sont favorisés par les ambiguïtés et les omissions dans la législation canadienne concernant les droits ancestraux et les droits issus de traités. Une disposition générale de non-dérogation dans la Loi d'interprétation est nécessaire pour éliminer ces ambiguïtés et ces omissions.

Ce même objectif — lutter contre la discrimination systémique et le déni des droits autochtones — est à la base des modifications que nous proposons, dont l'ajout d'une clause à la disposition de non-dérogation stipulant que les textes législatifs fédéraux doivent être conformes à la déclaration des Nations unies. Cette même modification fait partie de la deuxième priorité partagée du plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre de la déclaration, mais à notre grand étonnement, le processus législatif relatif au projet de loi S-13 ignore complètement cet engagement.

This revision is consistent with section 4(a) of the UN Declaration Act which states that the declaration is “a universal international human rights instrument with application in Canadian law.” Ideally, this should be sufficient to inform those who interpret and apply Canadian law that our laws must be interpreted in conformity with the UN declaration.

Unfortunately, there is still a considerable amount of work needed to shift our collective thinking. Systemic denial and downplaying of Indigenous people’s fundamental rights internationally is what spurred the need for the UN declaration in the first place. Even following the UN General Assembly’s vote in favour of the instrument and Canada’s endorsement of it, many political and legal actors within Canada continue to dismiss the declaration as non-binding. This occurs despite the clear rule of legal interpretation that domestic law ought to be interpreted in conformity with international human rights norms.

A decision from the B.C. Supreme Court last month said that the B.C. equivalent to section 4(a) in the UN declaration act did not show sufficient government intention to implement the declaration. The significant flaws in the judge’s reasoning confirmed the IBA’s apprehension that considerable confusion over and resistance to the UN declaration runs deep. Again, we are back to the same theme of systemic denial of Indigenous rights. An interpretive clause in the B.C. Interpretation Act, which is closely replicated in our proposed revision, caused the judge in the above case to conclude he was required to interpret B.C. law in accordance with the UN declaration.

It is noteworthy that this is the same provision that Canada credits drawing inspiration from for Bill S-13. However, the B.C. law introduced both a non-derogation clause and a declaration conformity clause simultaneously. It is true that Canada had yet to pass the UN Declaration Act when it initially started consulting on Bill S-13, but this is no reason not to include it now, especially when the government receives significant feedback from Indigenous communities on the need for this in consultations over its UN declaration action plan. Why put off until tomorrow what you can do today?

Canada’s objectives for Bill S-13 are incomplete without these revisions. The government says the bill is being introduced to ensure consistency with the UN declaration but fails to provide this in the actual document. In 2016, Canada’s Minister of Justice promised to implement the UN declaration to “breathe

Cette modification est conforme au paragraphe 4a) de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies, qui confirme que la déclaration « constitue un instrument international universel en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien ». Idéalement, cette disposition devrait suffire à informer ceux qui interprètent et appliquent le droit canadien que nos lois doivent être interprétées conformément à la déclaration des Nations unies.

Malheureusement, il reste encore beaucoup à faire pour changer notre mentalité collective. Ce sont le déni et la minimisation systématiques des droits fondamentaux des peuples autochtones à l’échelle internationale qui ont rendu nécessaire la déclaration des Nations unies. Même après le vote de l’Assemblée générale des Nations unies en faveur de l’instrument et son approbation par le Canada, de nombreux acteurs politiques et juridiques au Canada continuent de rejeter la déclaration, en maintenant qu’elle est non contraignante. Cela se produit en dépit de la règle claire d’interprétation juridique selon laquelle le droit national doit être interprété conformément aux normes internationales en matière de droits de la personne.

Le mois dernier, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a déclaré que l’équivalent provincial du paragraphe 4a) de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies ne démontrait pas une intention suffisante du gouvernement de mettre en œuvre la déclaration. Des lacunes importantes dans le raisonnement du juge confirment l’appréhension de l’ABA : la confusion et la résistance à la déclaration sont profondes. Une fois de plus, nous revenons au thème du déni systémique des droits des Autochtones. Une disposition interprétative de la Loi d’interprétation de la Colombie-Britannique, qui est étroitement reproduite dans notre proposition de modification, a amené le juge dans l’affaire susmentionnée à conclure qu’il était tenu d’interpréter la loi de la Colombie-Britannique conformément à la déclaration.

Il convient de noter qu’il s’agit de la disposition dont le Canada dit s’être inspiré pour le projet de loi S-13. Toutefois, en Colombie-Britannique, les dispositions de non-dérogation et de conformité avec la déclaration ont été introduites simultanément. C’est vrai que le Canada n’avait pas encore adopté la Loi sur la Déclaration des Nations unies lorsqu’il a commencé les consultations sur le projet de loi S-13. Cependant, ce n’est pas une raison pour ne pas inclure une telle disposition maintenant, d’autant plus que le gouvernement a reçu beaucoup de commentaires de la part des communautés autochtones sur la nécessité d’une disposition à ce sujet lors des consultations sur son plan d’action pour la mise en œuvre de la déclaration. Pourquoi remettre à demain ce que l’on peut faire aujourd’hui?

Le Canada ne pourra pas atteindre les objectifs qu’il vise avec le projet de loi S-13 sans ces modifications. Le gouvernement affirme que le projet de loi est présenté pour assurer la conformité avec la déclaration, mais le document ne prévoit rien à ce sujet. En 2016, la ministre de la Justice du Canada a promis

life” into section 35. Further, Canada’s 10 principles respecting the government’s relationship with Indigenous peoples states that section 35 contains a “full box of rights” to be guided by the declaration.

By stating clearly in the Interpretation Act that federal laws and regulations must be interpreted in conformity with both section 35 and the UN declaration, Canada can truly achieve what it has already promised. Citing the need for more consultation to delay such a revision would be unfortunate, in our view. This is a no-brainer. All those Indigenous communities and organizations who supported passing the UN declaration would clearly support this change because it only makes more clear and more effective what that law purports to do: affirm the declaration’s application to the interpretation of domestic law. The UN declaration should be sufficient on its own to achieve this, just as section 35 of the Constitution Act should be sufficient to ensure respect of Aboriginal and treaty rights. However, the pervasiveness of systemic denial of Indigenous peoples’ rights requires more. Please do more.

Thank you.

**The Chair:** Thank you, Ms. Metallic.

We’ll now invite Professor Neudorf to present for approximately five minutes.

**Mr. Neudorf:** Good evening and good morning from Melbourne. I’m the Deputy Dean and a Professor of Law at La Trobe University in Melbourne, Australia, and I also serve as legal advisor to the Australian Senate Standing Committee for the Scrutiny of Delegated Legislation. Thank you for providing me with an opportunity to speak with you today about Bill S-13.

If enacted, Bill S-13 will amend the Interpretation Act to insert a new section 8.3, which would provide that every federal act and regulation is to be construed as upholding the Aboriginal and treaty rights of Indigenous peoples recognized and affirmed by section 35 of the Constitution Act, 1982, and not to abrogate or derogate from them. In my view, the brevity of this provision in Bill S-13 belies its significance.

In my academic writing, I have called for the greater use of the Interpretation Act as a powerful tool that has the ability to cross-cut the entire statute book. Rules contained in the Interpretation Act apply to all federal acts and regulations whenever those laws were made. The importance of the Interpretation Act is evident for at least two reasons: First, it was the very first act of the new Canadian Parliament in 1867. Second, it is frequently cited by all

de mettre en œuvre la déclaration pour « donner vie » à l’article 35. En outre, les 10 principes du Canada concernant les relations du gouvernement avec les peuples autochtones stipulent que l’article 35 « contient un large éventail de droits » qui doit être guidé par la déclaration.

En stipulant clairement dans la Loi d’interprétation que les lois et règlements fédéraux doivent être interprétés conformément et à l’article 35 et à la déclaration des Nations unies, le Canada peut réellement tenir sa promesse. À notre avis, il serait regrettable d’invoquer la nécessité d’une consultation approfondie pour retarder ces modifications. Cela va de soi. Toutes les communautés et organisations autochtones qui ont soutenu l’adoption de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies appuieraient indubitablement ce changement, car il ne fait que rendre plus clair et plus efficace l’objet de cette loi : faire en sorte que le droit national soit interprété conformément à la déclaration. La déclaration devrait suffire à elle seule pour atteindre cet objectif, tout comme l’article 35 de la Loi constitutionnelle devrait suffire à garantir le respect des droits ancestraux et issus de traités. Toutefois, le déni systémique des droits des peuples autochtones exige d’en faire plus. S’il vous plaît, faites-en plus.

Merci.

**Le président :** Je vous remercie, madame Metallic.

Nous invitons maintenant le professeur Neudorf à prendre la parole pendant environ cinq minutes.

**M. Neudorf :** Bonsoir à vous, et bonjour de Melbourne. Je suis doyen adjoint et professeur de droit à l’Université La Trobe, à Melbourne, en Australie. Je suis aussi conseiller juridique pour le Comité sénatorial permanent d’examen des mesures législatives subordonnées de l’Australie. Je vous remercie de m’avoir invité à discuter avec vous du projet de loi S-13.

S’il est adopté, le projet de loi S-13 modifiera la Loi d’interprétation par adjonction du nouvel article 8.3, qui stipule que tous les textes législatifs et réglementaires fédéraux maintiennent les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones reconnus et confirmés par l’article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982; ils n’y portent pas atteinte. À mon avis, la brièveté de cette disposition du projet de loi S-13 donne une fausse idée de son importance.

Dans mes écrits universitaires, je préconise un recours accru à la Loi d’interprétation, un outil puissant pouvant être mis en œuvre pour tout le recueil des lois. En effet, les règles contenues dans la Loi d’interprétation s’appliquent à l’ensemble des lois et des règlements fédéraux, peu importe leur date d’adoption. Au moins deux faits mettent en évidence l’importance de la Loi d’interprétation : d’abord, c’est la toute première loi que le

levels of court across Canada. If court citations were retweets or “likes” on social media, the Interpretation Act would certainly have one of the biggest followings.

What is the legal and practical effect of Bill S-13? My opening statement sets out my views on how this bill might affect the interpretation and operation of federal legislation and government action.

As a starting point, it is important to reiterate that the non-derogation provision introduced by Bill S-13 would not be legislated into a legal or constitutional vacuum. It would instead be intermeshed within the existing jurisprudence and overarching framework of Aboriginal rights recognized and affirmed by section 35 of the Constitution Act, which courts have found to include rights such as the rights to land, hunting, fishing and other practices, customs and traditions integral to the distinctive culture of an Aboriginal community.

Because section 35 rights are already constitutionally protected, one might wonder whether there is any purpose to the amendment introduced by Bill S-13. If the government already has an obligation to uphold these rights, why is it necessary to enact a non-derogation provision that applies across the entire statute book?

Part of the answer is that the rights recognized and affirmed by section 35 are not absolute. The Supreme Court of Canada has held that these rights may be limited by legislation with a compelling objective and that minimally impairs rights. When it comes to government action, the same court has held that executive decisions limiting section 35 rights must be made in an appropriately consultative manner that upholds the honour of the Crown.

In my view, the non-derogation provision introduced by Bill S-13 will have a real legal effect. Without this provision, the operation of ordinary legislation could, even implicitly, limit section 35 rights. The non-derogation provision makes clear that legislation is not to be interpreted in a way that cuts down section 35 rights. For example, in a case where there are two equally plausible interpretations, with one having a limiting effect on a protected right, the non-derogation provision is likely to tip the scales toward a rights-affirming outcome.

It also has the potential to apply to the executive branch, which receives its legal powers principally through legislative delegations. Such delegation provisions with the non-derogation provision read into them would seemingly restrict the authority

nouveau Parlement canadien adoptée en 1867; ensuite, elle est fréquemment citée par toutes les instances judiciaires canadiennes. Si les citations par les tribunaux étaient des gazouillis partagés ou des « j’aime » sur les médias sociaux, la Loi d’interprétation serait certainement l’une des plus suivies.

Quels seront les effets juridiques et pratiques du projet de loi S-13? Durant ma déclaration préliminaire, je vous présenterai mon point de vue sur l’incidence que le projet de loi pourrait avoir sur l’interprétation et l’application de la législation fédérale et des mesures gouvernementales.

Pour commencer, il importe de réitérer que la disposition de non-dérogation introduite par le projet de loi S-13 ne s’inscrirait pas dans un vide juridique ou constitutionnel. Elle viendrait plutôt s’ajouter à la jurisprudence et au cadre général des droits ancestraux reconnus et confirmés par l’article 35 de la Loi constitutionnelle. D’après les tribunaux, ces droits comprennent le droit à la terre, les droits de pêche et de chasse, ainsi que les droits liés aux pratiques, aux coutumes et aux traditions faisant partie intégrante de la culture distincte d’un peuple autochtone.

Puisque ces droits sont déjà protégés par l’article 35 de la Loi constitutionnelle, on peut se demander si la modification introduite par le projet de loi S-13 est utile. Si le gouvernement a déjà l’obligation de faire respecter ces droits, pourquoi est-il nécessaire d’adopter une disposition de non-dérogation applicable à l’ensemble des lois?

Une partie de la réponse, c’est que les droits reconnus et confirmés par l’article 35 ne sont pas absolus. La Cour suprême du Canada a conclu que ces droits pouvaient être restreints par des mesures législatives en vue d’atteindre un objectif important, à condition que la restriction des droits soit minimale. En ce qui concerne les mesures gouvernementales, la même cour a déclaré que les décisions de l’exécutif qui restreignent les droits protégés par l’article 35 doivent être prises au moyen d’un processus consultatif pertinent qui respecte l’honneur de la Couronne.

À mon avis, la disposition de non-dérogation introduite par le projet de loi S-13 aura un effet juridique réel. Sans cette disposition, les lois ordinaires pourraient être appliquées d’une façon qui restreint, même implicitement, les droits protégés par l’article 35. Or la disposition de non-dérogation stipule explicitement que l’interprétation des lois ne doit pas porter atteinte aux droits protégés par l’article 35. À titre d’exemple, lorsque deux interprétations sont également plausibles, dont l’une qui limite un droit protégé, il est fort probable que la disposition de non-dérogation fasse pencher la balance du côté de l’interprétation qui maintient le droit.

Elle pourrait également s’appliquer au pouvoir exécutif, qui reçoit principalement ses pouvoirs par délégation législative. Si la disposition de non-dérogation est appliquée aux dispositions relatives à la délégation de pouvoirs, cela devrait restreindre

of the government to take action that would impair section 35 rights. It might also impose limits on the making of regulations, which are similarly made under the authority of an enabling act.

This view of the impact of Bill S-13 is strengthened by the case law. In a 2002 decision of the Supreme Court of Canada in *Kitkatla Band v. British Columbia*, for instance, the court considered a provincial statute with a similar non-derogation provision. The unanimous court held that the provision was a key interpretive principle in the interpretation and implementation of that act and that it was designed to protect Aboriginal and treaty rights of First Nations. It meant that the act could not authorize the minister to order the destruction of Aboriginal heritage objects or sites subject to an established Aboriginal or treaty right.

In other cases, non-derogation clauses have been seen as a guarantee that the government will not impair recognized rights. This argument has been adopted by the federal government before the federal court, and that court has held that non-derogation clauses have a real effect and cannot be seen as useless.

While the non-derogation provision introduced by Bill S-13 does not, in my view, impose a positive duty on the government to take new action, it telegraphs that section 35 rights are to be taken seriously. I read the provision as upholding or protecting the full strength of section 35 rights, not a version of those rights watered down by limitations. This is the best interpretation of Bill S-13, which aligns with the interpretive principle that Parliament does not legislate in vain and that every statutory provision must be given meaning.

Limitations should themselves be seen as derogations because they diminish the scope and protection of the underlying right. In my view, therefore, the non-derogation provision introduced by Bill S-13 means that any limitation to section 35 rights must be made clear in federal law through either express language or by necessary implication where there is no sensible interpretation available to uphold rights. Limitations are still possible because the rules contained in the Interpretation Act operate as a series of default rules by virtue of subsection 3(1), which applies them unless there is a contrary intention expressed in federal law. This means that a departure from the full protection of section 35 rights must be planned and deliberate, which promotes greater accountability by making such choices clear for all to see. Using the words of a witness quoted in this committee's 2007 report, Bill S-13 will prevent a casual, unintentional infringement of section 35 rights.

l'autorité du gouvernement de prendre des mesures portant atteinte aux droits protégés par l'article 35. La disposition de non-dérogation pourrait également avoir une incidence sur la prise de règlements, qui sont aussi établis en vertu de lois habilitantes.

La jurisprudence renforce cette conception de l'effet du projet de loi S-13. Par exemple, en 2002, dans l'affaire *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique*, la Cour suprême du Canada s'est penchée sur une loi provinciale prévoyant une disposition de non-dérogation similaire. La cour a conclu à l'unanimité que la disposition énonçait un principe essentiel pour l'interprétation et la mise en œuvre de la loi et qu'elle visait à protéger les droits ancestraux ou issus de traités des Premières Nations. Cela voulait dire que la loi ne pouvait pas autoriser le ministre à ordonner la destruction d'objets ou de sites du patrimoine autochtone visés par des droits ancestraux ou issus de traités.

Dans d'autres affaires, les dispositions de non-dérogation ont été considérées comme une garantie que le gouvernement ne portera pas atteinte aux droits reconnus. Le gouvernement fédéral a défendu cet argument devant la Cour fédérale, et la cour a conclu que les dispositions de non-dérogation avaient un effet réel et qu'elles ne pouvaient pas être jugées inutiles.

À mon sens, la disposition de non-dérogation introduite par le projet de loi S-13 n'oblige pas le gouvernement à prendre de nouvelles mesures, mais elle transmet le message que les droits protégés par l'article 35 doivent être pris au sérieux. Quant à moi, la disposition maintient ou protège la pleine valeur des droits reconnus à l'article 35, et non une version édulcorée et limitée de ces droits. C'est la meilleure façon d'interpréter le projet de loi S-13, en respectant le principe qui veut que le Parlement ne légifère pas en vain et qu'un sens soit donné à chaque disposition législative.

Les limitations doivent elles-mêmes être considérées comme des dérogations, car elles réduisent la portée et la protection du droit sous-jacent. À mon avis, la disposition de non-dérogation proposée dans le projet de loi S-13 signifie donc que toute limitation des droits conférés par l'article 35 doit être clairement énoncée dans le droit fédéral, soit par un libellé exprès, soit par une implication nécessaire lorsqu'il n'existe pas d'interprétation sensée permettant de maintenir les droits. Des limitations sont encore possibles parce que les règles contenues dans la Loi d'interprétation fonctionnent comme une série de règles par défaut en vertu du paragraphe 3(1), que l'on applique à moins que le droit fédéral n'exprime une intention contraire. Cela signifie qu'une dérogation à la pleine protection des droits conférés par l'article 35 doit être planifiée et délibérée, ce qui favorise une meilleure reddition de comptes en rendant ces choix clairs pour tous. Pour reprendre les termes d'un témoin cité dans votre rapport de 2007, le projet de loi S-13 empêchera une violation occasionnelle et non intentionnelle des droits conférés par l'article 35.

In conclusion, because it relates to constitutionally recognized rights, the non-derogation provision introduced by Bill S-13 is a special kind of provision that is qualitatively different from other rules contained in the Interpretation Act. While it does not and could not alter the Constitution, it confirms the Canadian Parliament's approach to lawmaking that seeks to avoid removing or limiting Aboriginal and treaty rights within the framework of section 35. In a sense, it is a kind of quasi-constitutional provision that will become part of the jurisprudential landscape that continues to evolve in Canadian courts.

Thank you very much, chair, and I look forward to your questions.

**The Chair:** Thank you, Professor Neudorf.

We will begin the round of questions.

**Senator Dalphond:** Thank you to the witnesses. You live through these types of questions and spent a lot of time looking at this and studying that, and this is very valuable for us. Thank you very much.

My question is for Ms. Metallic. You said that we should take the opportunity today to add another amendment to the Interpretation Act to deal with the UNDRIP. I don't know if you were listening to the previous panel, but the minister said that they could not do it because the consultations were not conducted and that the consultations were limited to section 35 of the Constitution Act. What do you say to that?

[*Translation*]

**Ms. Metallic:** Thank you. I can speak French, but my English is better.

[*English*]

I was listening to his comments, and as I said at the end of my submissions, everything should be reasonable. Consultations should be reasonable. We shouldn't use consultation as an excuse not to do something that obviously should be done. This recommendation for the non-derogation clause comes from a Senate report from 2007. My math is terrible, and I became a lawyer not to do math, but that is many, many years, over a decade, 16 years. Is that how long it's going to take to do this?

There is a clear need for this based on the call in the UN declaration plan. I also participated in the comments to this bill, and I, among others, did say you should add a clause with respect to consistency with the UN declaration as you are doing

En conclusion, la disposition de non-dérogation proposée dans le projet de loi S-13 est particulière parce qu'elle concerne des droits reconnus par la Constitution et diffère qualitativement des autres règles contenues dans la Loi d'interprétation. Bien qu'elle ne modifie pas et ne puisse pas modifier la Constitution, elle confirme l'approche du Parlement canadien en matière de légifération, qui cherche à éviter de supprimer ou de limiter les droits ancestraux et issus de traités dans le cadre de l'article 35. Il s'agit en quelque sorte d'une disposition quasi constitutionnelle qui fera partie du paysage jurisprudentiel qui continue d'évoluer dans les tribunaux canadiens.

Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai hâte de répondre à vos questions.

**Le président :** Merci, monsieur Neudorf.

Nous allons maintenant commencer la période de questions.

**Le sénateur Dalphond :** J'aimerais remercier les témoins d'être des nôtres. Vous consacrez beaucoup de temps à ces questions. Vous les étudiez, et votre apport nous est très précieux. Merci beaucoup.

Ma question s'adresse à Mme Metallic. Vous avez dit que nous devrions profiter de l'occasion aujourd'hui pour ajouter un autre amendement à la Loi d'interprétation afin de traiter de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones. Je ne sais pas si vous avez écouté la comparution des témoins précédents, mais le ministre a déclaré que ce n'était pas chose possible parce qu'il n'y a pas eu de consultations et que ces dernières sont limitées à l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Que répondez-vous à cela?

[*Français*]

**Mme Metallic :** Merci. Je peux parler en français, mais je m'exprime mieux en anglais.

[*Traduction*]

J'ai écouté sa comparution, et, comme je l'ai dit à la fin de mes remarques liminaires, tout devrait être raisonnable. Les consultations devraient être raisonnables. On ne devrait pas utiliser les consultations comme une excuse pour ne pas faire quelque chose qui devrait manifestement être fait. Cette recommandation relative à la clause de non-dérogation est tirée d'un rapport du Sénat datant de 2007. Je ne sais pas calculer, et je suis devenue avocate pour ne pas faire de mathématiques, mais cela fait beaucoup, beaucoup d'années. Plus d'une décennie, 16 ans. Est-ce le temps que cela prendra pour agir?

Il s'agit d'une nécessité évidente si on se base sur l'appel lancé dans le plan de la déclaration des Nations unies. J'ai pris part aux délibérations sur ce projet de loi, et j'ai notamment dit que vous devriez ajouter un article sur la cohérence avec la

this, like B.C. has on their last round. I wasn't the only one, because I told many other people to go do it and I know that they did as well. I don't know why the government has not done this.

As I say, I don't understand why consultation should be a hurdle here. It's obvious that if groups supported the UN Declaration Act and section 4(a) in particular, this proposed provision is only strengthening section 4(a) in the Interpretation Act. It would be obvious that this would be desired, and we shouldn't use consultation as an excuse to do the right thing when it's clearly supported by Indigenous peoples.

**Senator Dalphond:** Thank you. So that I understand, if we have other witnesses, especially from Indigenous groups, that say, "We need to be consulted, it was not done yet, and we would ask you not to do it," we should respect that? The process of consultation is also part of reconciliation.

**Ms. Metallic:** It certainly is. But there has been consultation on this. Clearly, in their report on the last round of consultations, after the UN Declaration Act took effect, people raised it. Before that, people wouldn't have thought to raise it. They couldn't be consulted on what wasn't a possibility at that time. But afterwards, people started raising it. People raised it in the actions around the plan. You have to look at a reasonable overview of all of this in order to determine what's the right approach.

**Senator Dalphond:** Thank you.

**Senator Jaffer:** Thank you both for being here.

I have a question for you, Ms. Metallic. From what I have heard, what you are going to say is obvious, but I want your reason again on the record. Do you agree with the Native Women's Association of Canada's position to include a direct reference to UNDRIP? If so, why?

**Ms. Metallic:** I absolutely agree with that recommendation because section 35 and the UN declaration go together. I disagree a bit with the minister's view on this. Section 35 takes life from the UN declaration, and it's really important, for us to move forward on reconciliation, to see them as operating together, and so the amendments to this act should go together. The TRC told us that section 35 as is wasn't cutting it and that the framework for reconciliation ought to be the UN declaration. We recognized this. Parliament recognized this, and it should

déclaration des Nations unies, comme l'a fait la Colombie-Britannique la dernière fois. Je n'étais pas seule. J'ai dit à beaucoup d'autres personnes de le faire et je sais qu'elles l'ont fait. J'ignore pourquoi le gouvernement ne l'a pas fait, lui.

Comme je l'ai dit, je ne comprends pas pourquoi les consultations devraient être un obstacle dans ce contexte. Il est évident que si les groupes ont soutenu la Loi sur la Déclaration des Nations Unies et l'article 4a) en particulier, la disposition proposée ne fait que renforcer l'article 4a) de la Loi d'interprétation. C'est évidemment souhaitable. On ne devrait pas utiliser les consultations comme une excuse ou pour prétendre vouloir faire ce qui est juste, alors que les peuples autochtones appuient cette démarche de toute évidence.

**Le sénateur Dalphond :** Merci. Pour que je comprenne bien, si d'autres témoins, en particulier des groupes autochtones, disent « nous devons être consultés, les consultations n'ont pas encore eu lieu et nous vous demanderions de ne pas aller de l'avant », nous devrions respecter cela? Le processus de consultation fait également partie de la réconciliation.

**Mme Metallic :** Oui, mais il y a eu des consultations dans ce cas-ci. On a soulevé la question dans le rapport sur le dernier cycle de consultations après l'entrée en vigueur de la Loi sur la Déclaration des Nations unies. On n'aurait pas pensé le faire avant cela. Ces divers groupes ne pouvaient pas être consultés sur quelque chose qui n'était pas envisageable à l'époque. Cela dit, on a soulevé la question par la suite, notamment dans le cadre des actions menées en vertu du plan. Il faut avoir une vue d'ensemble raisonnable de tout cela pour déterminer quelle est la bonne approche.

**Le sénateur Dalphond :** Merci.

**La sénatrice Jaffer :** Je vous remercie tous les deux d'être des nôtres.

J'ai une question pour vous, madame Metallic. Si je me fie à ce que j'ai entendu, votre réponse sera évidente, mais j'aimerais que vous nous donniez votre raison à nouveau aux fins de compte rendu. Approuvez-vous la recommandation de l'Association des femmes autochtones du Canada d'inclure une référence directe à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans le projet de loi? Si oui, pourquoi?

**Mme Metallic :** Oui, tout à fait, car l'article 35 et la Déclaration des Nations unies vont de pair. Je ne suis pas tout à fait de l'avis du ministre à cet égard. L'article 35 s'inspire de la Déclaration des Nations unies, et il est vraiment important de reconnaître qu'ils vont de pair pour progresser en matière de réconciliation. Les modifications apportées à cette loi devraient aller de pair. La Commission de vérité et réconciliation a statué que l'article 35 tel quel n'était pas suffisant et que la Déclaration des Nations unies devrait servir de cadre pour la réconciliation.

take that extra final step that will provide the greatest amount of clarity to ensure that lawmakers and judges will turn to the UN declaration when interpreting Canadian law. Thank you.

**Senator Jaffer:** Thank you. You were listening to what the minister was saying. I mentioned to him that B.C. has included it in their act. What did you think of his explanation, saying there were some errors?

**Ms. Metallic:** What I heard him say was that the B.C. act is written differently than the UN Declaration Act and that's why they needed it. They are essentially the same. I have the provision on my other screen here. I wanted to double-check because I thought I might be asked this. The B.C. act has a purpose clause that says the purpose of this act, among others, is, "... to affirm the application of the Declaration to the laws of British Columbia ...". That is this clause that says, essentially, that we should be reading UNDRIP in conformity with provincial laws. Then it's a very similar clause — it's also a purpose clause — in section 4 of the federal act that is, essentially, almost written identically. It also refers to the UN declaration being an international human rights instrument with application in Canadian law. They are virtually the same.

The way the B.C. courts interpreted the B.C. act and this provision, they said it's a purpose clause. It's not clear whether the provincial government actually intended this to be read as changing Canadian law. I dispute the reasoning of the judge, but, nonetheless, it shows us that if they are going to find a way to skirt around interpreting law under UNDRIP, they will, and so it needs to be very clear, in an Interpretation Act, that that's exactly what you are going to do so that the judge could not skirt the provision in the Interpretation Act in B.C. That's why we feel very strongly that there should be a similar provision in the Canadian Interpretation Act.

**Senator Jaffer:** Okay. If you say that, then how would including a direct reference to UNDRIP affect federal law?

**Ms. Metallic:** It would apply similarly in the same way that Professor Neudorf was explaining how the non-derogation would apply. If you have two potential interpretations of a law that are

Nous l'avons reconnu. Le Parlement l'a reconnu lui aussi, et il devrait prendre cette dernière mesure supplémentaire qui apportera le plus de clarté possible pour veiller à ce que les législateurs et les juges se fient à la Déclaration des Nations unies lorsqu'ils interpréteront le droit canadien à l'avenir. Merci.

**La sénatrice Jaffer :** Merci. Vous avez écouté la comparution du ministre. Je lui ai dit que la Colombie-Britannique avait inclus cette référence dans sa loi. Qu'avez-vous pensé de son explication à ce sujet? Il a mentionné quelques erreurs.

**Mme Metallic :** Il a dit que la loi de la Colombie-Britannique avait été rédigée différemment de la Loi sur la déclaration des Nations unies, ce qui explique la nécessité d'y inclure la référence. Or, ces deux lois sont essentiellement pareilles. J'ai la disposition sur mon autre écran. Je voulais vérifier parce que j'ai pensé qu'on me poserait peut-être la question. La loi de la Colombie-Britannique contient une disposition de déclaration d'objet qui stipule que l'objet de cette loi est notamment « ... d'affirmer l'application de la déclaration en conformité avec les lois de la Colombie-Britannique... » Cette disposition stipule essentiellement qu'il faudrait appliquer la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones en conformité avec les lois provinciales. On retrouve une disposition de déclaration d'objet très semblable — pratiquement identique, même — à l'article 4 de la loi fédérale. Cette disposition fait également référence à la Déclaration des Nations unies et stipule que cette dernière est un instrument international en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien. C'est pratiquement la même chose.

Les tribunaux de la Colombie-Britannique ont interprété la loi de la province et cette disposition comme une disposition de déclaration d'objet. Il n'est pas certain que le gouvernement provincial ait réellement voulu que cette disposition soit interprétée comme une modification du droit canadien. Je conteste le raisonnement du tribunal, mais cela nous montre néanmoins que certains contourneront l'interprétation de la loi en vertu de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones s'ils trouvent un moyen de le faire. Il faut donc être très clair à ce sujet dans la Loi d'interprétation et énoncer exactement ce qu'on entend faire afin qu'un juge ne puisse pas contourner la disposition inscrite dans la Loi d'interprétation en Colombie-Britannique. Voilà pourquoi nous croyons fermement qu'il faudrait inclure une disposition semblable dans la Loi d'interprétation canadienne.

**La sénatrice Jaffer :** D'accord. Dans ce cas, comment l'inclusion d'une référence directe à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones affecterait-elle le droit fédéral?

**Mme Metallic :** M. Neudorf a expliqué comment la disposition de non-dérogation s'appliquerait. Cela s'appliquerait essentiellement de la même manière. S'il y a deux interprétations

either inconsistent or one is more consistent with section 35 and one is not, or one is more consistent with the UN declaration and one is not, then you choose the interpretation that is most consistent with those instruments. That's how it would affect the law. It would send a direct message, as Professor Neudorf was saying, that lawmakers and interpreters and the executive have to be acting in accordance with this and thinking about it more regularly.

**Senator Simons:** Professor Neudorf, since we got you up very early, in fairness, I should ask a question to you. You explained very eloquently the very particular way that putting this clause in the Interpretation Act would change the interpretation of the constitution. Let me ask you what your view is on including UNDRIP in the legislation. Is that the appropriate place for it, or how would it be in conversation or would it be in conflict with the constitutional elements?

**Mr. Neudorf:** Thank you, senator, for the question.

Being in Australia, a pretty common approach is referring to international instruments to breathe life into legislative frameworks. I would view a reference to that international instrument as essentially reinforcing the idea of this proposed amendment to the Interpretation Act and maybe furthering the objective of facilitating government decision-making and lawmaking in accordance with those protected rights. It will form part of the matrix on which the court will draw in the appropriate cases to look at that as an interpretive aid. It's flowing in the same direction, essentially, as what this amendment is, as far as I understand it.

**Senator Simons:** This question is for Ms. Metallic. As I understand it, ever since UNDRIP became law, some legislation has had reference to UNDRIP written into it. If this non-derogation master clause would mean that some of those laws are amended to take out those individual references, is it possible that our recognition of UNDRIP could actually go backwards?

**Ms. Metallic:** I don't think so. UNDRIP can be used for different things at different times. What we're talking about is using UNDRIP as a framework for interpreting existing law, and so, like I say, if you add a possible way to interpret something two ways and one is more consistent with UNDRIP, then you go that way. Then there are other ways the declaration is being used. Let's take Bill C-92, An Act respecting First Nations, Inuit and Métis children, youth and families. That's actually an example of the government more substantively incorporating UNDRIP principles into legislation and developing the law. They're not inconsistent with each other. In fact, the

potentielles d'une loi qui sont soit incompatibles, soit plus ou moins conformes à l'article 35 ou à la Déclaration des Nations unies, on choisit celle qui est la plus conforme à ces instruments. C'est ainsi que le droit serait affecté. Comme le disait M. Neudorf, cela enverrait un message direct, à savoir que les législateurs, les interprètes et l'exécutif doivent agir conformément à cela et y réfléchir plus régulièrement.

**La sénatrice Simons :** Monsieur Neudorf, en toute justice, je devrais vous poser une question puisque vous vous êtes levé très tôt. Vous avez expliqué avec beaucoup d'éloquence que l'insertion de cette disposition dans la Loi d'interprétation modifierait l'interprétation de la Constitution de façon très particulière. J'aimerais vous entendre sur l'idée d'inclure une référence à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones dans le projet de loi. S'agit-il de l'endroit approprié? Comment cela pourrait-il s'arrimer ou entrer en conflit avec les éléments constitutionnels?

**M. Neudorf :** Je vous remercie de la question, madame la sénatrice.

En Australie, on a plutôt tendance à se référer à des instruments internationaux pour établir des cadres législatifs. Je considère qu'une référence à cet instrument international renforce essentiellement l'idée de cette proposition de modification à la Loi d'interprétation et contribue peut-être à l'objectif de faciliter le processus décisionnel du gouvernement et l'élaboration de lois gouvernementales conformément à ces droits protégés. Cela formera une partie de la matrice sur laquelle les tribunaux s'appuieront dans les cas appropriés. Cela sera considéré comme un outil d'interprétation. Cela va essentiellement dans le même sens que cet amendement, selon ce que j'en comprends.

**La sénatrice Simons :** Ma question s'adresse à Mme Metallic. Si j'ai bien compris, depuis que la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones est devenue loi, certains textes législatifs y font référence. Si cette disposition maîtresse de non-dérogation implique qu'on modifie certaines de ces lois pour supprimer ces références individuelles, est-ce en fait possible de reculer en matière de reconnaissance de la déclaration?

**Mme Metallic :** Non, je ne crois pas. On peut avoir recours à cette déclaration pour différentes choses à différents moments. Ce dont on parle, c'est de l'idée de l'utiliser comme cadre d'interprétation du droit existant. Comme je l'ai dit, si on ajoute une façon possible d'interpréter quelque chose de deux façons et que l'une d'entre elles est plus cohérente avec la déclaration, alors on choisit cette option. On peut également utiliser la Déclaration autrement. Prenons l'exemple du projet de loi C-92, Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Dans ce cas-ci, le gouvernement a incorporé les principes de la Déclaration de

government, by recognizing the inherent right to self-government, is acting on the provisions in UNDRIP about self-determination and self-government. They're not inconsistent; they're just different ways of working with UNDRIP.

We do need government to follow the rest of the UNDRIP act and pass new legislation to more clearly incorporate UNDRIP provisions. In the meantime, nothing is stopping us from — we certainly should be, in terms of international human rights law — interpreting our current law to be consistent with UNDRIP. We should be sending the message to legislatures that they should be doing this, very clearly.

**Senator Simons:** Thank you very much.

**Senator Pate:** Thank you to both of our witnesses.

Professor Metallic, you were asked to represent the Indigenous Bar Association, but as a professor and as a scholar, this is an area of your expertise, an area on which you have provided advice to many, including the Indigenous Bar Association. Did the Minister of Justice consult with you and request your assistance in drafting this legislation?

**Ms. Metallic:** No, I wasn't consulted. As I said, I sort of went on like a normal person when there was the opportunity to give comments, and I solicited other academic friends to give comments, but I was never approached to give any feedback on this.

**Senator Pate:** To your knowledge, were any of the other scholars who are experts on section 35 and the UN declaration consulted on the drafting of these provisions?

**Ms. Metallic:** Not to my knowledge.

**Senator Pate:** You've been very clear, but perhaps you'd like to elaborate on why it is crucial. Your comments are clear that the plan or the impetus for this legislation is a 2007 report — 16 years ago. The UN declaration is not nearly that old, yet it has not been included here. How crucial is it to you that this be included?

Professor Neudorf, if you have anything to add, we'd be happy to hear those comments as well.

**Ms. Metallic:** 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

façon plus substantielle dans le projet de loi et dans le processus d'élaboration de la loi. Ces démarches ne sont pas incompatibles. En fait, en reconnaissant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, le gouvernement applique les dispositions de la déclaration relatives à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. Il n'y a pas d'incohérence; il s'agit simplement de différentes façons d'utiliser la déclaration.

Le gouvernement doit appliquer le reste de la Loi sur la Déclaration des Nations unies et adopter de nouvelles mesures législatives pour incorporer plus clairement les dispositions de la déclaration dans le droit. D'ici là, rien ne nous empêche — nous devrions assurément le faire, si nous pensons au droit international en matière de droits de la personne — d'interpréter la loi actuelle en respectant la déclaration. Nous devrions inciter très clairement les assemblées législatives à le faire.

**La sénatrice Simons :** Merci beaucoup.

**La sénatrice Pate :** Je vous remercie tous deux d'être des nôtres.

Madame Metallic, on vous a demandé de représenter l'Association du Barreau autochtone, mais vous avez développé une certaine expertise dans ce domaine à titre de professeure et d'universitaire. Vous avez conseillé beaucoup de gens à ce sujet, dont l'Association du Barreau autochtone. Le ministre de la Justice vous a-t-il consultée? Vous a-t-il demandé de l'aide pour rédiger ce projet de loi?

**Mme Metallic :** Non, on ne m'a pas consultée. Comme je l'ai dit, je me suis essentiellement comportée comme le commun des mortels. Je me suis prononcée au moment opportun et j'ai incité d'autres amis universitaires à faire de même, mais on ne m'a jamais approchée pour que je donne ma rétroaction sur le projet de loi.

**La sénatrice Pate :** À votre connaissance, est-ce que d'autres universitaires ayant une expertise sur l'article 35 et la Déclaration des Nations unies ont été consultés pour la rédaction de ces dispositions?

**Mme Metallic :** Non, pas à ma connaissance.

**La sénatrice Pate :** Vous avez été très claire, mais peut-être voudrez-vous expliquer plus en détail pourquoi il s'agit d'un enjeu aussi crucial. Vous avez clairement dit que le plan ou l'inspiration pour ce projet de loi découle d'un rapport de 2007. C'était il y a 16 ans. La Déclaration des Nations unies est beaucoup plus jeune, et pourtant on ne l'a pas incluse ici. À quel point est-ce crucial de l'inclure, selon vous?

Nous serions heureux de vous entendre à ce sujet également, monsieur Neudorf, si vous avez quelque chose à ajouter.

**Mme Metallic :** 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

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.

**Mr. Neudorf:** I would just echo those comments. I've scrutinized this bill as drafted, but, certainly, amending the bill in such a way would further the policy goals behind this proposal.

**Senator Pate:** Great. Thank you very much.

Professor Metallic, you provided us with some suggested wording. Could you provide that in writing to the committee?

**Ms. Metallic:** Yes, I'm happy to provide that. Some proposed wording is appended to the back of my speaking notes which were circulated this afternoon, I believe.

**Senator Pate:** Great. I don't think we have them yet because they are awaiting translation. That would be great. We'll get those.

**The Chair:** They'll be circulated shortly. Thank you, Professor Metallic.

[Translation]

**Senator Dupuis:** I thank both witnesses for being here today.

I have a question for Ms. Metallic. In your mind, is there a nuance, legally speaking, between Indigenous peoples and rights holders?

According to what the minister told us, all sorts of concepts are being introduced without necessarily specifying the meaning ascribed to these terms.

In your mind, does the term rights holders refer to a concept in law that is well known, well determined and well delimited?

**Ms. Metallic:** I'm not entirely sure I can answer that question. I know that the current convention adopted by the federal government, according to subclause 8.3(2) of Bill S-13, is to use the word Indigenous instead of Aboriginal. However, I haven't really considered the issue in depth.

I think they're using that word because it's consistent with the declaration, but on the other hand, they're also relying on subsection 35(2). I think you have to use the declaration to interpret section 35, because it's a Canadian statute.

I think it's a bit of a circle. I'm not entirely sure I've answered your question, but I haven't studied it in depth.

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.

**M. Neudorf :** Je suis du même avis. J'ai examiné attentivement le projet de loi tel que rédigé, mais il est certain qu'un amendement dans ce sens favoriserait les objectifs politiques qui sous-tendent cette proposition.

**La sénatrice Pate :** Génial, merci beaucoup.

Madame Metallic, vous nous avez proposé un libellé. Pourriez-vous nous l'envoyer par écrit?

**Mme Metallic :** Oui, avec plaisir. Vous trouverez d'ailleurs des propositions de libellé au verso de mes remarques liminaires que vous avez reçues cet après-midi, si je ne m'abuse.

**La sénatrice Pate :** Génial. Je ne crois pas que nous les ayons, car elles doivent être traduites. Ce serait formidable. Nous les recevrons.

**Le président :** Nous vous les distribuerons bientôt. Merci, madame Metallic.

[Français]

**La sénatrice Dupuis :** Merci aux deux témoins d'être ici aujourd'hui.

J'aurais une question pour Mme Metallic. Est-ce que, dans votre esprit, il y a une nuance, sur le plan juridique, entre *Indigenous peoples* et *rights holders*?

Selon ce que le ministre nous a dit, on introduit toutes sortes de concepts sans nécessairement préciser le sens que l'on attribue à ces termes.

Dans votre esprit, est-ce que le terme *rights holders* renvoie à un concept en droit qui est bien connu, bien déterminé et bien délimité?

**Mme Metallic :** Je ne suis pas tout à fait certaine de pouvoir répondre à cette question. Je sais qu'à l'heure actuelle, la convention adoptée par le gouvernement fédéral, selon le paragraphe 8.3(2) du projet de loi S-13, est d'utiliser le mot *Indigenous* au lieu du mot *Aboriginal*. Par contre, je n'ai pas vraiment étudié la question en profondeur.

Je pense qu'ils utilisent ce mot parce qu'il est conforme à la déclaration, mais d'un autre côté, ils s'en remettent aussi au paragraphe 35(2). D'après moi, on doit utiliser la déclaration pour interpréter l'article 35, parce que c'est une loi canadienne.

Je crois que c'est un peu comme un cercle. Je ne suis pas tout à fait certaine d'avoir répondu à votre question, mais je ne l'ai pas étudiée de façon approfondie.

**Senator Dupuis:** Is there a slip of meaning in what I'm seeing? Is this a new convention at the Department of Justice to use the term rights holders? Does it imply that they're not necessarily Indigenous peoples as defined in section 35? It could be different groups using section 35 or declaration.

My second question is this. Bill S-13 states that subsection 2(2) of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act is repealed.

Basically, the United Nations Declaration Act provides that this act is to be construed as upholding the recognized and affirmed rights of Indigenous peoples.

In your opinion, doesn't the introduction of Bill S-13 diminish the recognition that was made in the United Nations Declaration Act? The United Nations Declaration Act stands on its own, and it is intended to uphold the rights of Indigenous peoples.

If we're specifying here that this means that none of this affects the constitutional rights provided for in section 35, aren't we reducing the scope of this act?

**Ms. Metallic:** I have not interpreted the repeal of subsection 2(2). I know it was a fairly important provision for some Indigenous groups during the debates on the United Nations Declaration Act.

On the other hand, yes. Maybe I don't understand all the nuances in terms of how this could change the scope of the act. Maybe you could explain it to me a bit, because I'm not sure I understand, actually.

**Senator Dupuis:** Passing Bill S-13 and changing the wording from Aboriginal peoples to Indigenous peoples opens up the category of groups or individuals who could claim to fall under the United Nations Declaration Act or section 35.

**Ms. Metallic:** I think not, but if one refers to the other, it comes full circle. I find it hard to see how others.... There are peoples claiming rights that are not recognized. There are tests from the Supreme Court that help us determine this. In addition, we have the declaration itself that guides us somewhat on this matter.

These are the tools we'll use to decide on these matters. In my opinion, the two would work together; we would use both tools to answer this question.

I apologize, but I can't shed any more light on this.

**La sénatrice Dupuis :** Est-ce qu'il y a un glissement de sens dans ce que je vois? Est-ce une nouvelle convention au ministère de la Justice d'utiliser le terme *rights holders*? Est-ce que ça laisse entendre que ce ne sont pas nécessairement des peuples autochtones au sens de l'article 35? Ce pourrait être différents groupes qui se revendiqueraient de l'article 35 ou de la déclaration.

Ma deuxième question est la suivante. Dans le projet de loi S-13, on dit que l'on abroge le paragraphe 2(2) de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Au fond, la Loi sur la Déclaration des Nations Unies prévoit que cette loi maintient les droits des peuples autochtones reconnus et confirmés.

Selon vous, est-ce que l'introduction du projet de loi S-13 ne vient pas réduire la reconnaissance qu'on avait faite dans la Loi sur la Déclaration des Nations Unies? En effet, la Loi sur la Déclaration des Nations Unies se tient toute seule, et on prévoit qu'elle maintient les droits des peuples autochtones.

Si on vient préciser ici que cela veut dire que tout cela ne touche pas aux droits de la Constitution prévus à l'article 35, est-ce qu'on ne vient pas réduire la portée de cette loi?

**Mme Metallic :** Je n'ai pas interprété l'abrogation du paragraphe 2(2). Je sais que c'était un article assez important pour quelques groupes autochtones lors des débats sur la Loi sur la Déclaration des Nations Unies.

D'un autre côté, oui. Je ne comprends peut-être pas toutes les nuances pour ce qui est de la façon dont cela pourrait changer la portée de la loi. Peut-être pourriez-vous me l'expliquer un peu, car je ne suis pas certaine de comprendre, effectivement.

**La sénatrice Dupuis :** En adoptant le projet de loi S-13 et en changeant la formulation d'*Aboriginal peoples* à *Indigenous peoples*, on ouvre la catégorie des groupes ou des individus qui pourraient se revendiquer de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies ou de l'article 35.

**Mme Metallic :** Je pense que non, mais si l'un envoie à l'autre, cela boucle la boucle. J'ai de la difficulté à voir comment d'autres.... Il y a des peuples qui revendiquent des droits qui ne sont pas reconnus. Il y a des tests qui viennent de la Cour suprême et qui nous aident à déterminer cela. De plus, on a la déclaration elle-même qui nous guide quelque peu sur cette question.

Ce sont les outils que l'on utilisera pour trancher ces questions. Selon moi, les deux fonctionneraient ensemble; on utiliserait les deux outils pour répondre à cette question.

Je m'excuse, mais je ne peux pas vous éclairer davantage à ce sujet.

**Senator Dupuis:** Thank you.

[English]

**Senator D. Patterson:** My question is for Professor Metallic. It's great to see you back before a Senate committee again. I'd like to see your proposed wording for the proposed amendment, and I'm glad we will see it once it's translated.

I'd like to share with you a question that's on my mind. This bill is about how to interpret Canadian laws with respect to section 35 Aboriginal and treaty rights. You're proposing that we also amend the Interpretation Act to ensure consistency between UNDRIP and other federal laws that may be inconsistent with UNDRIP. As I understand it, the UNDRIP bill contained a pledge to overhaul all federal laws to identify laws that are inconsistent with the UN declaration, and the action plan was the first step. My question came to my mind while listening to your presentation. Would your proposed amendment also require related amendments, as was done in this bill, to make enactments more consistent with UNDRIP?

**Ms. Metallic:** I don't think so because all you're doing is confirming an interpretation rule that we shouldn't have even needed the UNDRIP legislation for. There's this principle of interpretation called "the presumption of conformity with international law," which says that we will read domestic law to be consistent with international human rights norms.

It was being applied by some courts, but not all courts. I was successful in a case in 2012 in arguing the UN declaration informed the procedural rights under administrative law. That wasn't because of systemic discrimination and the ongoing neglect or denial of Indigenous rights. That interpretive rule was not well understood, so we put it in the UNDRIP Act, section 4(a), which essentially encapsulates that rule. It confirms or affirms that rule.

This was a similar answer to one of the previous senators. UNDRIP does different things. It informs the interpretation of law, but then it can also inform more substantive work on making provisions of the law into Canadian law. Those are two different things. They are not inconsistent. It's simply confirming a rule that should be followed by everyone already, which is that we should interpret Canadian law, as much as we can, to be consistent with UNDRIP.

**La sénatrice Dupuis :** Merci.

[Traduction]

**Le sénateur D. Patterson :** Ma question s'adresse à Mme Metallic. Je suis heureux de vous revoir devant un comité sénatorial. Je suis curieux de voir quel libellé vous suggérez pour l'amendement proposé, et je suis heureux de savoir que nous pourrions l'avoir une fois vos remarques traduites.

J'aimerais vous poser une question qui me trotte dans la tête. Ce projet de loi traite de l'interprétation des lois canadiennes en vertu de l'article 35 relatif aux droits ancestraux et issus de traités. Vous proposez que nous modifiions également la Loi d'interprétation afin d'assurer une certaine cohérence entre la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones et d'autres lois fédérales qui pourraient être incompatibles avec cette déclaration. Si j'ai bien compris, le projet de loi sur la déclaration contenait un engagement à réviser toutes les lois fédérales afin de relever toutes celles qui étaient incompatibles avec la déclaration, et le plan d'action constituait la première étape. J'ai pensé à ma question en écoutant vos remarques liminaires. L'amendement que vous proposez exigerait-il également des amendements connexes comme il y en a eu dans ce projet de loi afin de rendre les textes législatifs plus conformes à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones?

**Mme Metallic :** Je ne pense pas car tout ce que vous faites, c'est confirmer une règle d'interprétation pour laquelle nous n'aurions même pas dû avoir besoin de la loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, ou DNUDPA. Il existe un principe d'interprétation, « la présomption de conformité au droit international », qui prévoit que nous devons interpréter le droit national de manière à ce qu'il soit conforme aux normes internationales en matière de droits de la personne.

Certains tribunaux l'appliquaient, mais pas tous. J'ai obtenu gain de cause dans une affaire en 2012 en faisant valoir que la Déclaration des Nations unies informait les droits procéduraux en vertu du droit administratif. Ce n'était pas le cas en raison de la discrimination systémique et de la négligence ou du déni constants des droits des Autochtones. Cette règle d'interprétation n'était pas bien comprise. Nous l'avons donc inscrite dans la loi sur la DNUDPA, au paragraphe 4a), qui l'englobe essentiellement. Il confirme ou affirme cette règle.

C'est une réponse semblable à une question d'un des sénateurs précédents. La DNUDPA fait différentes choses. Elle oriente l'interprétation du droit, mais elle peut également éclairer un travail plus substantiel pour transposer des dispositions de la loi dans le droit canadien. Ce n'est pas incompatible. Il faut simplement confirmer une règle que tout le monde devrait déjà respecter, à savoir que nous devrions interpréter le droit canadien, dans la mesure du possible, pour qu'il soit compatible avec la DNUDPA.

Hopefully, I've gotten to your question.

**Senator D. Patterson:** I think you have. Well, that is in the UNDRIP statute; isn't it?

**Ms. Metallic:** Yes, section 4(a).

**Senator D. Patterson:** Yes. But you believe that we should reinforce that with the amendment you propose to the Interpretation Act as well?

**Ms. Metallic:** Exactly.

**Senator D. Patterson:** Okay, that's helpful. Thank you.

**The Chair:** I have a brief question.

We have heard in the discussion from Professor Neudorf about the power of the Interpretation Act. I'm thinking that Senator Dalphond in his previous life probably used it a lot in court decisions. That's meaningful in the context of considering section 35 and the provision that is before us for consideration.

Professor Metallic, am I understanding that the addition or supplement that you described takes us not necessarily inconsistently but beyond questions of section 35 rights? In fact, the amendment that you propose is really an amendment related to a general linkage between Canadian law and UNDRIP and not really even focused on section 35 specifically.

**Ms. Metallic:** I tend to disagree because I see the UN declaration and section 35 as linked, and so does this government, who has said, as I said in my remarks, that the UN declaration will breathe life into section 35. The 10 principles document also talks about section 35 now providing a full box of rights guided by the UN declaration. It's only if you see section 35 as being quite narrow and not capable of growing do you see them as being separate and distinct things. I think the view of Indigenous peoples and the Truth and Reconciliation Commission is that one should inform the other. One must, because it is the minimum standards of fundamental human rights of Indigenous peoples that were guaranteed and recognized by the UN General Assembly.

**The Chair:** I'm just going to ask a brief supplementary out of what almost sounds like semi-ignorance. I haven't read UNDRIP in a little while, but my memory seems to be that the provisions of UNDRIP cover territory that go beyond the kinds of things that one normally thinks about as section 35 rights. Am I seeing that too narrowly and shallowly or not rich enough with respect to UNDRIP? What's your perspective?

J'espère avoir répondu à votre question.

**Le sénateur D. Patterson :** Je pense que vous l'avez fait. Eh bien, c'est dans la loi sur la DNUDPA, n'est-ce pas?

**Mme Metallic :** Oui, au paragraphe 4a).

**Le sénateur D. Patterson :** Oui. Mais vous croyez que nous devrions renforcer cela avec l'amendement que vous proposez à la Loi d'interprétation également?

**Mme Metallic :** Exactement.

**Le sénateur D. Patterson :** D'accord, c'est utile. Merci.

**Le président :** J'ai une brève question à poser.

Dans le cadre de la discussion, M. Neudorf nous a parlé du pouvoir de la Loi d'interprétation. Je pense que le sénateur Dalphond, dans sa vie antérieure, l'a probablement beaucoup utilisé dans ses décisions judiciaires. C'est important dans le contexte de l'examen de l'article 35 et de la disposition dont nous sommes saisis.

Madame Metallic, est-ce que je comprends que l'ajout ou le supplément que vous avez décrit ne nous amène pas nécessairement à une incohérence mais dépasse les questions des droits prévus à l'article 35? En fait, l'amendement que vous proposez est en réalité un amendement lié à un lien général entre le droit canadien et la DNUDPA et ne se concentre même pas sur l'article 35 en particulier.

**Mme Metallic :** Je ne suis pas d'accord car j'estime que la Déclaration des Nations unies et l'article 35 sont liés, tout comme ce gouvernement, qui a déclaré, comme je l'ai dit dans mes remarques, que la Déclaration des Nations unies donnera vie à l'article 35. Le document sur les 10 principes fait également état que l'article 35 fournit désormais un ensemble complet de droits guidés par la Déclaration des Nations unies. C'est seulement si l'on considère l'article 35 comme étant très étroit et incapable d'évoluer qu'on les perçoit comment étant deux choses distinctes. Je pense que le point de vue des peuples autochtones et de la Commission de vérité et réconciliation est que nous devrions les rendre compatibles. C'est essentiel car ce sont les normes minimales des droits de la personne fondamentaux des peuples autochtones qui ont été garanties et reconnues par l'Assemblée générale des Nations unies.

**Le président :** Je vais juste poser une brève question complémentaire pour ce qui ressemble à de la semi-ignorance. Je n'ai pas lu la DNUDPA depuis un certain temps, mais il me semble que les dispositions de la DNUDPA couvrent un territoire qui va au-delà de ce que l'on considère normalement comme des droits au titre de l'article 35. Mon interprétation est-elle trop étroite ou superficielle ou pas assez poussée en ce qui concerne la DNUDPA? Q'en pensez-vous?

**Ms. Metallic:** I think that that's correct. You are seeing section 35 too narrowly, and the UN declaration is the minimum standards of rights that the international law has seen fit that Indigenous people are entitled to. Section 35 is not a closed box or an empty box. Our Constitution, you know well, is a living tree. The critique of most Indigenous scholars over the last 20 years, as well as the TRC, has been that our rights are more than just fishing and hunting. I heard a bit of that in the last panel. We need to get beyond that. We're not going to get reconciliation if we simply see section 35 as hunting and fishing rights. We are more than that, and a lot more needs to be addressed. The UN declaration helps us do that.

**The Chair:** Thank you.

We have a small amount of time for a second round.

**Senator Dalphond:** I will be brief.

[*Translation*]

Ms. Metallic, I don't know if you're aware of the Native Women's Association of Canada brief that was submitted to our committee on October 5. They recommended adding to the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples that any act and regulations must be consistent with the declaration.

Are you proposing the same approach?

**Ms. Metallic:** Yes, pretty much. I didn't know about that. It's a happy coincidence that they submitted a brief with the same proposal.

**Senator Dalphond:** Thank you.

**Senator Dupuis:** My question is similar to Senator Dalphond's, but a little different. If we add clause 8.3 of Bill S-13, which states, "Every enactment is to be construed as upholding the Aboriginal and treaty rights of Indigenous peoples recognized and affirmed by section 35 of the Constitution Act, 1982," we have an interpretive clause to section 35. We also add a provision to the effect that any text will uphold the rights recognized by the United Nations Declaration. Aren't we just including two interpretative clauses from two different types of documents, including section 35 of the Constitution Act, 1982, without necessarily making the connection that you make between the two? That was my question to the minister.

You are talking to us about section 35 as if it were only for the past, when on the contrary, it's prospective. It's artificial to say that one is forward-looking and the other is for the past. I'd like

**Mme Metallic :** Je pense que c'est exact. Vous interprétez l'article 35 de manière trop étroite, et la Déclaration des Nations unies représente les normes minimales que le droit international a jugé bon d'accorder aux peuples autochtones. L'article 35 n'est pas une boîte fermée ou vide. Notre Constitution, vous le savez bien, est en constante évolution. La critique de la plupart des universitaires autochtones au cours des 20 dernières années, ainsi que de la Commission de vérité et réconciliation, a été que nos droits ne se limitent pas à la pêche et à la chasse. Le dernier groupe de témoins en a un peu parlé. Nous devons aller plus loin. Nous ne parviendrons pas à une réconciliation si nous considérons simplement l'article 35 comme des droits de chasse et de pêche. Nous sommes plus que cela, et il faut s'attaquer à d'autres problèmes. La Déclaration des Nations unies nous y aide.

**Le président :** Je vous remercie.

Nous avons peu de temps pour une deuxième série de questions.

**Le sénateur Dalphond :** Je serai bref.

[*Français*]

Madame Metallic, je ne sais pas si vous avez pris connaissance du mémoire de l'Association des femmes autochtones du Canada qui a été déposé devant notre comité le 5 octobre dernier. Elles ont recommandé d'ajouter un texte au sujet de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones qui se lit comme suit : « Toute loi et tout règlement doivent être compatibles avec la Déclaration. »

Faites-vous la même proposition?

**Mme Metallic :** Effectivement, oui. Je n'étais pas au courant. C'est un bel accident qu'ils aient déposé un mémoire contenant la même proposition.

**Le sénateur Dalphond :** Merci.

**La sénatrice Dupuis :** Ma question rejoint celle du sénateur Dalphond, mais elle est un peu différente. Si on ajoute l'article 8.3 du projet de loi S-13, qui dit ce qui suit : « Tout texte maintient les droits — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* », on a une clause interprétative de l'article 35. On ajoute aussi une disposition selon laquelle tout texte va maintenir les droits qui sont reconnus par la déclaration des Nations unies. N'inclut-on pas seulement deux clauses interprétatives de deux types de documents différents, dont l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, sans faire nécessairement le lien que vous faites bien entre les deux? C'était ma question au ministre.

Vous nous parlez de l'article 35 comme si ce n'était que pour le passé, alors qu'au contraire, c'est prospectif. Il est artificiel de dire que l'un est prospectif et que l'autre est pour le passé. Je

you to think about your wording to ensure that, if you submit a text to us, we make sure that there's a link between the two, that they're not just two interpretative clauses that have nothing to do with each other, and that judges continue to interpret article 35 for the past, and that when we have time, we'll look at the declaration — we'll keep that for the future.

**Ms. Metallic:** This is an interesting point that I thought about yesterday and today while writing this. I used the wording from the British Columbia Interpretation Act because I want to suggest something that is doable and not too big. It works. The declaration dictates the minimum standards of fundamental right for Indigenous peoples. That can also help us interpret section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, other sections of that charter and other legislation. Putting all this together, I wondered if it might reduce the scope of the declaration. It's really a tool for interpreting section 35 on collective rights for some.

There are also individual rights mentioned in there; there are both. That's what I think, but it's a good question and I'm thinking about it, too.

**Senator Dupuis:** Thank you.

[English]

**The Chair:** That concludes the round of questioning from senators.

Let me take a moment to thank our two witnesses for joining us from relatively near, Professor Metallic, and from quite far, Professor Neudorf. Perhaps it is not unbelievably early morning, but we do appreciate you taking the time out of your early day to join us and inform us with respect to this important bill.

Colleagues, this brings me to close this session of our consideration of this bill. We will be continuing again tomorrow with Indigenous witnesses from Indigenous organizations. We look forward to two hours of tomorrow's session.

Thanks again, Professor Metallic and Professor Neudorf. We appreciate your time and the insights you provided.

(The committee adjourned.)

voudrais que vous réfléchissiez à votre formulation pour faire en sorte que, si vous nous soumettez un texte, on s'assure qu'il y ait un lien entre les deux, que ce ne sont pas uniquement deux clauses interprétatives qui n'ont rien à voir l'une avec l'autre, et que les juges continuent d'interpréter l'article 35 pour le passé, et que quand on aura du temps, on regardera la déclaration — on gardera cela pour l'avenir.

**Mme Metallic :** C'est un point intéressant auquel j'ai réfléchi hier et aujourd'hui pendant que j'écrivais cela. J'ai utilisé le libellé de la Loi d'interprétation de la Colombie-Britannique, car je veux suggérer quelque chose qui est faisable et qui n'est pas trop grand. Cela fonctionne. La déclaration dicte les normes minimales de droit fondamental des peuples autochtones. Cela nous aide à interpréter l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Cela peut aussi nous aider à interpréter l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés, les autres articles de cette Charte et les autres lois. En mettant tout cela ensemble, je me demandais si cela pouvait réduire la portée de la déclaration. C'est vraiment un outil qui sert à interpréter l'article 35 sur les droits collectifs pour certains.

Il y a aussi des droits individuels qui sont évoqués là-dedans; il y a les deux. Voilà ce que j'en pense, mais c'est une bonne question et j'y réfléchis moi aussi.

**La sénatrice Dupuis :** Merci.

[Traduction]

**Le président :** Voilà qui conclut la série de questions des sénateurs.

Permettez-moi de prendre un moment pour remercier nos deux témoins de s'être joints à nous de relativement près, Mme Metallic, et d'assez loin, M. Neudorf. Il n'est peut-être pas incroyablement tôt ce matin, mais nous vous sommes reconnaissants que vous ayez pris le temps de vous joindre à nous et de nous informer sur cet important projet de loi.

Chers collègues, cela m'amène à clore cette séance sur l'étude de ce projet de loi. Nous poursuivrons l'étude demain avec des témoins autochtones représentant des organisations autochtones. Nous nous réjouissons à l'avance des deux heures de réunion de demain.

Merci encore une fois, madame Metallic et monsieur Neudorf. Nous vous sommes reconnaissants du temps que vous nous avez consacré et des renseignements que vous nous avez fournis.

(La séance est levée.)