

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, November 23, 2022

The Standing Senate Committee on Indigenous Peoples met with videoconference this day at 6:46 p.m. [ET] to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and any other subject concerning Indigenous Peoples.

Senator Brian Francis (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I would like to begin by acknowledging that we are gathered on the traditional unceded and unsurrendered territory of the Algonquin Anishinaabe people.

I am Mi'kmaq Senator Brian Francis from Epekwitk, also known as Prince Edward Island, and I am the chair of the committee on Indigenous peoples. Before we begin our meeting, I would like to ask everyone in the room to please refrain from leaning in too close to the microphone or removing your earpiece when doing so. This will avoid any sound feedback that could negatively impact the committee staff in the room.

I would like to now ask committee members in attendance to introduce themselves by stating their name and province or territory.

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

Senator Pate: Kim Pate, I live here on the shores of the Kitchissippi, the unceded and unsurrendered territory of Algonquin Anishinaabeg.

Senator Martin: Yonah Martin, British Columbia.

Senator Busson: Bev Busson, British Columbia.

Senator Tannas: Scott Tannas, Alberta.

Senator Coyle: Mary Coyle, Antigonish, Nova Scotia.

Senator Audette: Michèle Audette, Quebec.

The Chair: Thank you, senators. We will begin tonight by resuming our study into the federal implementation of the Cannabis Act as it relates to Indigenous people in Canada. We anticipate this to be the last meeting on this topic.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 23 novembre 2022

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 46 (HE), avec vidéoconférence, pour examiner les responsabilités constitutionnelles, politiques et juridiques et les obligations découlant des traités du gouvernement fédéral envers les Premières Nations, les Inuits et les Métis et tout autre sujet concernant les peuples autochtones.

Le sénateur Brian Francis (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je tiens d'abord à souligner que nous sommes réunis sur le territoire non cédé du peuple algonquin anishinabe.

Je suis le sénateur Brian Francis, micmac d'Epekwitk, région mieux connue sous le nom d'Île-du-Prince-Édouard, et je préside le comité des peuples autochtones. Avant de commencer notre réunion, j'aimerais demander à toutes les personnes présentes de ne pas se pencher trop près du microphone et de ne pas retirer leur oreillette lorsqu'ils s'en approchent. Cela permettra d'éviter au personnel de la commission présent dans la salle d'être exposé aux désagréments d'un effet Larsen.

J'aimerais maintenant demander aux membres du comité présents de se présenter en indiquant leur nom et leur province ou leur territoire.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Patti LaBoucane-Benson, territoire du Traité n° 6, Alberta.

La sénatrice Pate : Kim Pate, je vis ici, sur les rives de Kitchissippi, le territoire non cédé des Algonquins anishinabes.

La sénatrice Martin : Yonah Martin, Colombie-Britannique.

La sénatrice Busson : Bev Busson, Colombie-Britannique.

Le sénateur Tannas : Scott Tannas, Alberta.

La sénatrice Coyle : Mary Coyle, Antigonish, Nouvelle-Écosse.

La sénatrice Audette : Michèle Audette, Québec.

Le président : Merci, honorables sénateurs. Nous allons commencer ce soir par reprendre notre étude sur la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de la Loi sur le cannabis en relation avec les peuples autochtones du Canada. Nous croyons qu'il s'agira de la dernière réunion sur ce sujet.

Today, we will hear from the following witnesses in the first panel: Drew Lafond, President, Indigenous Bar Association; and Jukeepa Hainnu, Vice-Chair, Ilisaqsivik Society Board of Directors, Ilisaqsivik Society. Mr. Lafond and Ms. Hainnu will each provide opening remarks of five minutes, which will be followed by a question and answer session of approximately five minutes per senator. Due to time constraints this evening, we ask that you keep your exchanges brief and precise. To avoid interrupting or cutting anyone off, I will hold up a sign when we have a minute left on allocated time.

Drew Lafond, President, Indigenous Bar Association: Thank you, senators. In the lead up to the legalization of cannabis in Canada, Standing Senate Committee on Indigenous Peoples issued a report dated May 2018. The report canvassed written testimony and written briefs relating to issues specific to the Indigenous community's rising of what is now the Cannabis Act. One of the central topics covered in the report is Indigenous jurisdiction over cannabis, of note for today's purposes, I would refer to the portion of the report which states:

The Committee strongly believes that under section 35 of the *Constitution Act, 1982* Indigenous peoples have the inherent right of self-determination, including the appropriate law-making authority to make meaningful decisions that affect the lives of their people and communities, including regulating cannabis.

On behalf of the Indigenous Bar Association, I'm here to wholeheartedly agree with the committee's assessment of Indigenous peoples inherent right and jurisdiction to regulate cannabis as reflected in the report just quoted. I am also here to urge this committee to now go further and push forward with the work required to see that Indigenous people's inherent right and jurisdiction to regulate cannabis are recognized, operationalized and respected.

The need for change could be better understood by understanding the damage caused by the federal government's inaction to do this work in the first instance. First the federal government's decision to ignore Indigenous people's inherent rights and jurisdiction in the Cannabis Act to regulate cannabis is caused considerable uncertainty.

Some First Nations have chosen a rely on section 35 in passing their own laws, regulating cannabis on reserve, and in doing so, they are exercising their inherent right and jurisdiction to regulate cannabis.

Aujourd'hui, nous entendrons les témoins du premier groupe, soit Drew Lafond, président de l'Association du Barreau autochtone, et Jukeepa Hainnu, vice-présidente du conseil d'administration de la Ilisaqsivik Society. M. Lafond et Mme Hainnu présenteront chacun leur tour un exposé de cinq minutes, qui sera suivi d'une période de questions et réponses d'environ cinq minutes par sénateur. Ce soir, en raison des contraintes de temps, nous vous prions d'être brefs et concis dans vos échanges. Pour éviter d'interrompre ou de couper la parole, je vous ferai signe lorsqu'il restera une minute au temps alloué.

Me Drew Lafond, président, Association du Barreau autochtone : Merci, honorables sénateurs. Avant la légalisation du cannabis au Canada, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a publié un rapport daté de mai 2018. Ce rapport présentait par écrit des témoignages et des mémoires sur les enjeux pour la communauté autochtone que soulevait la Loi sur le cannabis, qui est maintenant en vigueur. Ce rapport abordait, principalement, la question de la compétence autochtone en matière de réglementation du cannabis. Aux fins de la discussion d'aujourd'hui, je vous renvoie à la partie du rapport qui se lit comme suit :

Le Comité croit fermement qu'en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les peuples autochtones disposent d'un droit inhérent à l'autodétermination, ce qui s'entend du pouvoir législatif permettant de prendre des décisions qui influent sur la vie de leurs membres et de leurs communautés, y compris la réglementation du cannabis.

Au nom de l'Association du Barreau autochtone, je souhaite exprimer mon soutien inconditionnel à l'évaluation qui a été faite par le comité sur la question du droit inhérent et de la compétence des peuples autochtones en matière de réglementation du cannabis; j'abonde dans le sens du rapport que je viens tout juste de citer. Je souhaite également exhorter le comité à poursuivre ses travaux pour faire en sorte que le droit inhérent et les compétences des peuples autochtones en matière de réglementation du cannabis soient reconnus, mis en œuvre et respectés.

On comprend mieux l'urgence de modifier la relation entre le gouvernement et les peuples autochtones quand on prend la mesure des dommages causés par l'inaction du gouvernement fédéral dans ce dossier. D'abord, en adoptant la Loi sur le cannabis, le gouvernement fédéral a choisi de faire fi du droit inhérent des peuples autochtones et de leur compétence en matière de réglementation du cannabis, ce qui a généré beaucoup d'incertitude.

Certaines communautés des Premières Nations se sont appuyées sur l'article 35 pour adopter leurs propres lois, pour réglementer le cannabis dans les réserves. Ce faisant, elles exercent leur droit et agissent en fonction de leur compétence en matière de réglementation du cannabis.

However, for many reasons, other Indigenous groups have chosen to stay clear of regulating cannabis all together, despite their inherent right and jurisdiction to do so. It's a sorry state of affairs when Indigenous groups decline to exercise their inherent right and jurisdiction to regulate cannabis — jurisdiction that most seem to agree that they have — because the risks associated with exercising that jurisdiction are too great.

The federal government's decision to ignore Indigenous peoples inherent right and jurisdiction to regulate cannabis have also caused damage to intergovernmental relationships. To explain this further, I refer to the first of the principles respecting the Government of Canada's relationship with Indigenous peoples, published by the Department of Justice in 2018 which states:

The Government of Canada recognizes that all relations with Indigenous peoples need to be based on the recognition and implementation of their right to self-determination, including the inherent right of self-government.

The federal government's actions on the cannabis file have to date been out of step with its own highly advertised policies pursuing nation-to-nation, government to government relationships with Indigenous peoples. To be blunt, it is troubling for Canada to hold itself out as a partner in nation-to-nation government to government relationships while at the same time leaving Indigenous governments out of the fold on the cannabis file, and forcing Indigenous governments resort to litigation to see their inherent right and jurisdiction to regulate cannabis recognized in law.

The federal government's decision to ignore Indigenous peoples inherent right and jurisdiction to regulate cannabis have also caused damage in the practical day-to-day realities that decision has spawned. There are a number of ways in which Indigenous groups have entered the field of regulating cannabis where — to illustrate from the outset — they had and have very little support from provincial or federal governments. There is no funding available to Indigenous groups to support development of these laws like there is for other government initiatives, and there is no knowledge transfer capacity building program.

After cannabis is regulated by an Indigenous group, like a First Nation, enforcement can become difficult because First Nations often lack the tools to meaningfully enforce cannabis laws.

With respect to the solution, the Indigenous Bar Association submits that in addressing the aforementioned issues and more generally working to resolve the many complex questions relating to cannabis and its intersection with Indigenous

Toutefois, pour différentes raisons, d'autres groupes autochtones ont préféré ne pas utiliser leur droit inhérent pour réglementer le cannabis. La situation est déplorable lorsque certains groupes autochtones refusent d'exercer ce droit en matière de réglementation du cannabis — même s'il est acquis qu'ils disposent de cette compétence — parce que les risques associés sont trop élevés.

La décision du gouvernement fédéral de faire fi de ce droit a également nui aux relations intergouvernementales. Pour mieux comprendre, je propose de rappeler le premier des principes qui concerne la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones, publié par le ministère de la Justice en 2018 qui stipule que :

Le gouvernement du Canada reconnaît que toutes les relations avec les peuples autochtones doivent être fondées sur la reconnaissance et la mise en œuvre de leur droit à l'autodétermination et le respect de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Jusqu'à présent, les actions du gouvernement fédéral dans le dossier du cannabis n'ont pas été en phase avec ses propres politiques, annoncées à grand renfort de tambours qui sont censées privilégier les rapports de nation à nation, les relations de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones. Disons-le carrément, le Canada a beau prétendre qu'il privilégie les relations de gouvernement à gouvernement, de nation à nation, on constate avec étonnement qu'il laisse les gouvernements autochtones sur la touche dans le dossier du cannabis et qu'il les oblige à recourir aux tribunaux pour faire reconnaître leur droit inhérent et leur compétence en matière de réglementation du cannabis.

En choisissant de faire fi du droit inhérent et de la compétence des peuples autochtones en matière de réglementation du cannabis, le gouvernement fédéral affecte très concrètement la réalité quotidienne des peuples autochtones. Il faut d'abord savoir que les groupes autochtones qui ont cherché à réglementer le cannabis de différentes manières ont reçu très peu de soutien de la part des gouvernements provinciaux ou fédéral. Aucun financement ne leur a été accordé afin qu'ils puissent élaborer ces lois, contrairement à ce qui se fait pour d'autres initiatives gouvernementales, et il n'existe aucun programme de transfert de connaissances ou de renforcement de capacités.

Une fois que le cannabis est réglementé par un groupe autochtone, par exemple par une Première Nation, l'application de la loi peut s'avérer difficile parce que, souvent, les Premières Nations ne disposent pas des outils nécessaires pour faire respecter les lois sur le cannabis de manière efficace.

Venons-en à la solution. Pour aborder les problèmes évoqués et, plus généralement, pour œuvrer à la résolution des nombreuses difficultés liées au cannabis, un dossier qui interpelle la question de la gouvernance, la santé, la sécurité et le

governance, health, safety and economic development, the appropriate starting point is Indigenous self-determination and the related imperatives to Indigenous self-government and jurisdiction. From this starting point, the Indigenous Bar Association submits that the Cannabis Act and related legislative instruments should be amended to give proper recognition to Indigenous peoples inherent right and jurisdiction to regulate cannabis. Although section 140 of the Cannabis Act could be relied on to exempt Indigenous groups from the application of the Cannabis Act, that approach is fraught with legal uncertainty. It fails to adequately address all the issues we discussed today. The best solution is legislative change, even as the Supreme Court of Canada prepares to hear the Bill C-92 reference.

The Indigenous Bar Association submits that in conceptualizing the scope of amendments to the Cannabis Act and related legislative amendments that may be required as part of this initiative, due regard should be given to the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Although we do not have time to visit all the UNDRIP articles that are relevant to the discussion, I would highlight articles 4, 23, 24, 31 and 34.

In closing as one of our members, Naiomi Metallic, recently wrote:

Crucially, a major effect of the UN Declaration will be to put Indigenous rights to self-determination, self-government and Indigenous laws at the forefront of discourse on Aboriginal rights.

The Chair: Thank you, Mr. Lafond. I'll now invite Ms. Hainnu to give remarks.

Jukeepa Hainnu, Vice-Chair, Iiisaqsivik Society Board of Directors, Iiisaqsivik Society: [*Another language spoken*].

Good evening, my name is Jukeepa Hainnu and I am the Vice-Chair and co-founder of the Iiisaqsivik Society in Clyde River, Nunavut. Thank you for the opportunity to present to you this evening on Iiisaqsivik and the important work we do on addictions and counselling in Nunavut.

We are a unique not-for-profit and registered charity governed and led by an Inuit volunteer community board of directors. We are one of the largest employers in Clyde River. Our programs are wide-ranging and often unprecedented: created and delivered by Inuit for Inuit, in Inuktitut.

développement économique des Autochtones, l'Association du Barreau autochtone propose de s'en tenir en premier lieu à l'autodétermination et aux impératifs liés à l'autonomie gouvernementale et à la compétence des Autochtones. Partant de là, l'Association du Barreau autochtone soutient que la Loi sur le cannabis et les instruments législatifs qui s'y rapportent doivent être modifiés, afin que soient reconnus le droit et la compétence des peuples autochtones en matière de réglementation du cannabis. Bien que l'article 140 de la Loi sur le cannabis puisse être invoquée pour exempter les groupes autochtones de l'application de la loi sur le cannabis, cette approche est empreinte d'un certain flou juridique. Elle laisse en plan les questions que nous avons abordées aujourd'hui. Alors même que la Cour suprême du Canada s'apprête à examiner le renvoi du projet de loi C-92, la meilleure solution est un réaménagement législatif.

L'Association du Barreau autochtone soutient que notre évaluation de la portée des modifications à la Loi sur le cannabis et des modifications législatives qui en résulteraient doit tenir compte de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, la DNUDPA. Nous n'avons pas le temps de consulter tous les articles de la DNUDPA qui sont pertinents pour la discussion, mais je mettrais l'accent sur les articles 4, 23, 24, 31 et 34.

Pour terminer, voici ce qu'une de nos membres, Naiomi Metallic, a récemment écrit :

Un élément crucial et l'un des principaux effets de la Déclaration des Nations unies sera de faire passer le droit des Autochtones à l'autodétermination, à l'autonomie gouvernementale et aux lois autochtones à l'avant-plan du discours sur les droits des Autochtones.

Le président : Merci, maître Lafond. J'invite maintenant Mme Hainnu à faire une déclaration.

Jukeepa Hainnu, vice-présidente, Conseil d'administration de la Société Iiisaqsivik : [*mots prononcés dans une autre langue*].

Bonsoir, je m'appelle Jukeepa Hainnu et je suis vice-présidente et cofondatrice de l'Iiisaqsivik Society à Clyde River, au Nunavut. Je vous remercie de me donner l'occasion de vous parler d'Iiisaqsivik et du travail important que nous réalisons en matière de toxicomanie et de suivi psychologique au Nunavut.

Nous sommes un organisme de bienfaisance sans but lucratif, régi et dirigé par un conseil d'administration communautaire composé de bénévoles inuits. La Société Iiisaqsivik est l'un des employeurs les plus importants de Clyde River. Nos programmes de grande envergure sont souvent inédits; ils sont créés par les Inuits pour les Inuits et sont offerts en inuktitut.

This year we are celebrating 25 years. Iisaaqsiqvik began in 1997 out of a deep need to develop our own solutions. Iisaaqsiqvik means a place to recognize oneself and it stands true. Starting with the needs and possibilities of each Inuk, we have become the place where we can truly see ourselves, both as we are and as we can be. We are the beating heart of our community, doing whatever is needed and doing it in a way that works for Inuit, from building our town's library to a school breakfast program to offering Inuktitut-language counselling and addiction programs, a heritage and research centre and creating a social enterprise. Our work does have a common thread — increasing well-being and personal potential of all Inuit.

Iisaaqsiqvik has three core pillars: 1. Health and Wellness Centre; 2. Ittaq Heritage and Research Centre; and 3. Tukumaaq Social Enterprise.

Iisaaqsiqvik's main pillar is its Health and Wellness Centre. Iisaaqsiqvik offers Inuit-led culturally relevant community programs and counselling services in Inuktitut.

Community programs serve all life stages from prenatal to elders in Clyde River. Core programs run year-round such as the breakfast program, lunch program, community library, moms and tots, recreation programming, youth drop-in program, elder's programming, land programs and a prenatal nutrition program.

The counselling programs are Iisaaqsiqvik offers training and crisis response services to residents of Clyde River and elsewhere in Nunavut. We have counsellors in Pond Inlet, Pangnirtung, Iqaluit and Igloolik while serving other communities remotely.

We have also developed and delivered Our Life's Journey, an Inuit counsellor training program, for 15 years which trains Inuit to become certified counsellors and work in front-line mental health positions. Our counsellors support clients in a variety of addictions from alcohol, cannabis and gambling. We have just launched a 28 day on-the-land addiction treatment program to meet an acute need for addiction support and counselling by Inuit, in Inuktitut. We bring clients to Clyde River and have them at a camp we built on the coast for them to go through 28 days of healing and treatment. Most clients are seeking to break their addiction to alcohol and cannabis.

Cette année, nous célébrons notre 25^e anniversaire. Iisaaqsiqvik est né en 1997 du besoin criant de trouver nos propres solutions à nos problèmes. En inuktitut, Iisaaqsiqvik signifie un endroit où l'on peut se reconnaître, et c'est exactement de cela qu'il s'agit. En misant d'abord sur les besoins et le potentiel de chaque Inuit, nous avons évolué jusqu'à devenir un endroit où les gens se reconnaissent, où il est possible de voir ce que nous sommes et ce que nous pouvons devenir. Nous sommes le cœur battant de cette communauté et nous travaillons pour le demeurer en trouvant des solutions qui correspondent aux besoins des Inuits, qu'il s'agisse de construire une bibliothèque, de mettre en place un programme de petits déjeuners dans les écoles, d'offrir des programmes de suivi psychologique en toxicomanie en langue inuktitut, de créer un centre de recherche sur le patrimoine ou une entreprise à vocation sociale. Il y a un fil conducteur dans tout le travail que nous effectuons : accroître le bien-être de tous les Inuits et leur permettre d'atteindre leur plein potentiel.

Iisaaqsiqvik s'articule autour de trois piliers : 1. le Health and Wellness Centre; 2. le Ittaq Heritage and Research Centre, et 3. la Tukumaaq Social Enterprise.

Le Health and Wellness Centre est le pilier principal d'Iisaaqsiqvik. Iisaaqsiqvik offre, en inuktitut, des programmes communautaires et des services de suivi psychologique qui valorisent la culture et qui sont dirigés par des Inuits.

Les programmes communautaires de Clyde River accompagnent la population dans toutes les étapes de la vie, de la période prénatale à un âge avancé. Les programmes de base comme le programme des petits déjeuners, le programme des repas de midi, la bibliothèque communautaire, les services offerts aux mères et aux enfants, les programmes de loisirs, de halte-accueil pour les jeunes, les programmes pour les aînés, les programmes sur le territoire et le programme de nutrition prénatale sont offerts toute l'année.

Les programmes de counseling d'Iisaaqsiqvik proposent aux résidents de Clyde River et d'ailleurs au Nunavut des formations et des services d'intervention en cas de crise. Nous avons des accompagnateurs à Pond Inlet, à Pangnirtung, à Iqaluit et à Igloolik, qui desservent aussi des collectivités plus éloignées.

Au cours des 15 dernières années, nous avons également développé et mis en place le programme Our Life's Journey, dédié à la formation de conseillers inuits agréés qui occuperont des postes de première ligne en santé mentale. Nos conseillers aident les patients qui souffrent de diverses dépendances, comme l'alcool, le cannabis et le jeu. Nous venons tout juste de lancer un programme de 28 jours de traitement de la toxicomanie en milieu naturel, pour répondre au besoin aigu de soutien et de counseling en matière de toxicomanie chez les Inuits. Ce programme est offert en inuktitut. Les patients sont amenés à Clyde River, puis sont envoyés dans un camp que nous avons

Iliasaqivik is a critical lifeline for residents of Clyde River and beyond. We operate in a timeworn building which supports a large portion of the local population of every age. Our building is a decommissioned community health centre deemed unusable 20 years ago. It is aged beyond repair and requires a lot of maintenance and off-site storage to keep it operational. We outgrew the facility long ago and its limitations impede our development and potential. Our programs and services are at risk and there is no more room for expansion or growth. Often our two or three of our counsellors share office space which they have to leave when someone has a client. We desperately need more space in order to keep supporting our community and ensuring that Inuit have access to addictions support and counselling in Inuktitut delivered by Inuit.

Thank you for your time this evening.

The Chair: Thank you, Ms. Hainnu. I'll open the floor for questions, and I'll start off. Mr. Lafond, you mentioned that the Cannabis Act should be amended to recognize the Indigenous right of self-determination over cannabis-related activities. What specific amendments would you suggest?

Mr. Lafond: I know that there are provisions in the current — what was known as Bill C-92 that are under scrutiny and are currently being challenged and will be considered before the Supreme Court of Canada. I think without drawing too closely to the language in that specific act, we would look for a form of legislative amendment that recognized and allowed for the enforcement of Indigenous laws to the extent that they were related to the regulation of cannabis-related activities within reserve lands.

The Chair: Thank you for that.

Senator LaBoucane-Benson: Thank you for your testimony. It's really helpful.

Mr. Lafond, I'm interested in what you were talking about, about capacity building, because I think that maybe what you were saying to us is that there is a section 35 right for every First Nation to self-determine and to regulate if they choose to do so, but there might be a hesitancy to get into that regulation game.

construit sur la côte, où ils séjourneront pendant 28 jours, le temps de guérir. La plupart des patients cherchent à rompre leur dépendance à l'alcool et au cannabis.

Iliasaqivik permet d'établir un lien vital entre les résidents de Clyde River et du Nunavut. Nous travaillons dans un bâtiment vétuste qui abrite une grande partie de la population locale de tous âges. Anciennement, notre immeuble était un centre de santé communautaire qui a été jugé inutilisable et déclassé il y a 20 ans. Trop vieux pour être réparé, il nécessite beaucoup d'entretien et une partie du matériel doit être stockée à l'extérieur du bâtiment pour que celui-ci demeure opérationnel. Il y a longtemps que nous avons dépassé la capacité de cette installation, ce qui nuit au développement de nos activités. Nos programmes et nos services sont menacés et l'espace limité ne nous permet pas de nous étendre. Souvent, nos deux ou trois conseillers partagent un même espace de bureau qu'ils doivent libérer quand un collègue rencontre un patient. Nous avons désespérément besoin de plus d'espace pour continuer à soutenir notre communauté et pour veiller à ce que les Inuits aient accès à un soutien et à des services de soutien psychologique offerts par des Inuits, en inuktitut.

Je vous remercie de votre temps.

Le président : Merci, madame Hainnu. Nous allons maintenant passer aux questions. Je commence. Maître Lafond, vous avez mentionné que la Loi sur le cannabis devrait être modifiée pour reconnaître le droit des Autochtones à l'autodétermination, en ce qui concerne le cannabis. Quelles modifications précises proposez-vous?

Me Lafond : Je sais que des dispositions du projet de loi C-92 sont actuellement à l'étude et qu'elles sont contestées devant la Cour suprême du Canada. Sans trop m'attarder au libellé de cette loi, je dirais que nous cherchons une forme de modification législative reconnaissant et permettant l'application des lois autochtones dans la mesure où elles ont trait à la réglementation du cannabis sur le territoire des réserves.

Le président : Merci.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Votre témoignage est d'une grande aide, et je vous en remercie.

Maître Lafond, revenons sur ce que vous avez dit à propos du développement des capacités. Si je ne m'abuse, vous nous disiez que chaque Première Nation dispose, en vertu de l'article 35, du droit à l'autodétermination et du droit de légiférer si elle le souhaite, mais qu'on hésite à se lancer dans ce jeu de réglementation.

How would you suggest the government build capacity to regulate with First Nations? What kind of supports could be built so that First Nations could do that self-determination work?

Mr. Lafond: Thank you for the question, senator. I think the hesitancy to occupy the legislative space by First Nations governments that we have seen over the last four years is owing to a couple of different factors.

As I would echo before getting into the strictly operational or capacity-related items, the first, which sends a strong signal and one that would go a long way, would be the enactment of legislation that recognizes and provides a legislative basis for law enforcement authorities, such as the RCMP or city police, to enforce First Nations laws when they are passed. That doesn't speak directly to a monetary support or a funding support for Indigenous groups, but for First Nations governments having the ability to have enforcement of their laws become a reality on reserve would be a game changer.

Senator LaBoucane-Benson: That's really interesting. We just heard the same thing from the Land Management Board. They pass laws, they have land code, and the RCMP doesn't enforce that code. So the idea that the RCMP needs to enforce First Nations laws is really important.

The other thing that I'm wondering about is, for example, in Bill C-92, the child welfare act, the idea was that there would be a centre of excellence established so that First Nations that had made their own child welfare law could help mentor other First Nations that were just starting that process of building their own law around child and family services. The same thing with land code. There is a resource centre that helps First Nations to do that work.

Do you think that a centre of excellence around cannabis regulation would be helpful so that First Nations aren't burdened with the legal costs of trying to build that regulation for their First Nation?

Mr. Lafond: That is an excellent question. I think that points to one of the realities that I, as a practising lawyer, have encountered over the past four years. This relates back to one of the comments that I raised in my submission, which was that First Nations were often hesitant to exercise their inherent rights to enact and enforce cannabis laws within their own territories. It wasn't for a lack of willingness to do so but for a lack of certainty.

I would say there was a lack of willingness to take on the risk that was associated with allowing cannabis-related activities to continue on their reserves, and that left, unfortunately, the baton in the hands of a lot of First Nations that were willing to take on that risk, and, in many cases, risked putting themselves in

Que suggérez-vous au gouvernement afin de renforcer la capacité des Premières Nations à réglementer? Quel genre de soutien pourrait être mis en place pour permettre aux Premières Nations de faire ce travail d'autodétermination?

Me Lafond : Je vous remercie pour cette question, sénatrice. Je pense que cette hésitation des gouvernements des Premières Nations à occuper l'espace législatif, comme on l'a vu ces quatre dernières années, peut être attribuée à deux ou trois facteurs.

Avant d'aborder les questions d'ordre opérationnel ou liées au développement des capacités, je souhaite revenir sur le premier point, lequel pourrait envoyer un signal fort et s'avérer très utile. Il s'agirait d'adopter une loi constituant un fondement législatif pour les organismes d'application de la loi, comme la GRC ou la police municipale, afin d'assurer l'application des lois des Premières Nations en vigueur. Cela ne concerne pas directement le soutien financier accordé aux groupes autochtones, mais si les gouvernements de Premières Nations pouvaient faire appliquer leurs lois dans les réserves, cela changerait la donne.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Voilà qui est tout à fait intéressant. Nous venons d'entendre la même chose de la part des Conseils de gestion des terres. Ils adoptent des lois et ont un code foncier, mais la GRC ne les applique pas. L'idée de miser sur le renforcement de l'application de la loi des Premières Nations par la GRC est d'une importance capitale.

L'autre chose qui me préoccupe concerne le projet de loi C-92, la loi sur la protection de l'enfance, plus précisément l'idée de mettre en place un centre d'excellence pour que les Premières Nations s'étant dotées d'une loi sur la protection de l'enfance puissent accompagner d'autres Premières Nations qui souhaitaient élaborer leur propre loi sur les services à l'enfance et à la famille. Il en va de même pour le code foncier. Un centre de ressources chargé d'aider les Premières Nations à faire ce travail a été mis en place.

Pensez-vous qu'un centre d'excellence sur la réglementation du cannabis pourrait être utile pour éviter aux Premières Nations de devoir assumer des coûts juridiques liés à l'élaboration de cette réglementation pour leur Première Nation?

Me Lafond : Excellente question. Je pense que cela illustre l'une des réalités à laquelle j'ai été confronté dans ma pratique d'avocat ces quatre dernières années. Cela nous ramène à l'un des commentaires que j'ai formulés dans mon mémoire, à savoir que les Premières Nations hésitent souvent à exercer leurs droits inhérents d'adopter et d'appliquer des lois sur le cannabis sur leur propre territoire, non pas par manque de volonté, mais par manque d'assurance.

Je dirais qu'il y a une absence de volonté devant le risque associé à la poursuite des activités liées au cannabis dans les réserves. Malheureusement, plusieurs Premières Nations disposées à prendre ce risque ont pris le relais et, dans bien des cas, elles se sont exposées à des situations risquant d'engager

situations where they could incur criminal liability or, alternatively, incur sizable legal fees to try to establish their right or support their right.

Those First Nations incurred hundreds of thousands of dollars in legal fees, professional fees, and, in many cases, were just making it up as they went along. They had to confront many of the key questions regarding the exercise of their jurisdiction that a lot of the First Nations didn't. Did they get reimbursed or was there recognition for that risk that they took, which ultimately brought me here today arguing on behalf of First Nations? Rarely, scarcely, if any.

So having a place such as a centre of excellence, for instance, where there is the ability to collect, analyze and synthesize data that could be made available to other First Nations governments when they do get in this realm, they will not be doing so with the blinders on. They don't have to be myopic about things such as their own treaty territories, their own law enforcement authorities, their own provincial or municipal governments. They can start taking lessons from others across the country.

I don't want to give the impression there isn't a robust communication network happening between and among Indigenous peoples across Canada, but for those who are just getting into this industry or getting into this regulatory space, it really would be beneficial.

Senator Tannas: Thank you for being here. I want to ask Ms. Hainnu ask a couple of questions. First, I have to say thank you for the journey that you have made to come here. I was just looking on my phone where Clyde River was. It's as if you have come from Europe. It's that far. Thank you very much for making the trip.

I was here when we passed the law, and a number of elders came from a number of Inuit communities and basically begged us not to go through with it.

What is going on in Clyde River? How do people buy cannabis? Can they buy cannabis? How does it come into the community?

Ms. Hainnu: I think they order it. I'm not familiar with how they get it, but I think they order from a cannabis store.

Senator Tannas: It comes in by mail?

Ms. Hainnu: Yes.

Senator Tannas: There is no store? Is there a liquor store in Clyde River?

leur responsabilité criminelle, quand elles n'ont pas été amenées à assumer des frais juridiques importants afin de faire reconnaître et de faire respecter leurs droits.

Ces Premières Nations ont engagé des centaines de milliers de dollars en frais juridiques et en honoraires professionnels et, dans bien des cas, elles ont dû improviser. Elles se sont butées à des questions délicates relativement à l'exercice de leur compétence, ce que beaucoup de Premières Nations cherchent à éviter. Ont-elles été remboursées? Le risque qu'elles ont pris leur a-t-il valu une reconnaissance? Nous dirons très rarement. C'est ce qui m'amène aujourd'hui à venir ici, afin de défendre les intérêts des Premières Nations.

Un centre d'excellence, par exemple, ayant pour vocation de recueillir, d'analyser et de synthétiser les données pour les mettre à la disposition de gouvernements d'autres Premières Nations — de sorte que ceux-ci se lancent dans ces démarches — ne peut avancer à tâtons. Les Premières Nations ne doivent pas sous-estimer tout ce qui a trait aux traités visant leur territoire, à la question de l'application de la loi par les autorités locales, ni aux gouvernements de leur province ou de leurs municipalités. Ils peuvent toutefois s'inspirer de ce qui se fait ailleurs au pays.

Je ne veux pas donner l'impression qu'il n'existe pas déjà un très bon réseau de communication entre les peuples autochtones du Canada, mais pour ceux qui entament ces démarches, qui se lancent dans cette aventure réglementaire, le genre de collaboration dont je parle serait vraiment bénéfique.

Le sénateur Tannas : Merci pour votre présence. Je vais poser quelques questions à Mme Hainnu. Tout d'abord, je tiens à vous remercier d'avoir fait ce déplacement pour venir ici. Je regardais sur mon téléphone où se trouve Clyde River. C'est comme si vous veniez d'Europe. Ça semble aussi loin. Merci beaucoup d'avoir fait le voyage.

J'étais présent quand nous avons adopté la loi. Des aînés de plusieurs collectivités inuites nous imploraient de ne pas l'adopter.

Que se passe-t-il à Clyde River? Comment les gens se procurent-ils du cannabis? Peuvent-ils en acheter? Comment cela se passe-t-il dans la communauté?

Mme Hainnu : Je pense que le cannabis est commandé ailleurs. Je ne peux pas vous dire exactement comment on se le procure, mais je crois qu'il est commandé à un magasin de cannabis.

Le sénateur Tannas : Il arrive par la poste?

Mme Hainnu : Oui.

Le sénateur Tannas : Il n'y a pas de magasin? Y a-t-il un magasin qui vend de l'alcool à Clyde River?

Ms. Hainnu: No. We have no bank. They are only 1,000 people.

Senator Tannas: How many beds are in your facility? How many people can you take in?

Ms. Hainnu: “Bed” meaning rooms?

Senator Tannas: Yes. Do you take people in overnight or is it just a day program?

Ms. Hainnu: It’s just a day program, but we also have evening programs that run youth drop-in and youth sports in the evening. We use the public school gym to facilitate that.

Senator Tannas: But no one is coming for 28 days and staying overnight in your facility?

Ms. Hainnu: The 28-day program, it can take in about 25 participants, but it’s outside of Clyde River, in a camp, and cabins are made. It’s not in the community; it’s outside the community. It’s almost like an on-the-land program.

Senator Tannas: The need that you have for a new building, is there a building in the community that could be bought or repurposed, remodeled, or would it have to be new construction in order to meet your needs?

Ms. Hainnu: It would have to be a new construction, because there are no available buildings at all. We’re very short of houses and buildings.

Senator Audette: Thank you, Mr. Lafond and Ms. Hainnu. I wasn’t there when the passionate debate or this discussion happened and it became a law, but we all come from a place where we know someone or we’re the person.

I’m from a beautiful community, my north — more south than your north — called Mani-Utenam, and Schefferville. When legislation like this comes, some of us will say “imposed,” because we didn’t have time to propose something that will help the majority or too many people who have mental health problems. We have a crisis on mental health and social problems, but knowing that it’s there. We also know that the government is putting in place a committee to study this or to see the impact. I believe in empowerment for our leadership: Métis, First Nations, Inuit.

Mme Hainnu : Non. Il n’y a pas de banque non plus à Clyde River. On y recense à peine 1 000 habitants.

Le sénateur Tannas : Combien de lits y a-t-il dans votre établissement? Combien de pensionnaires pouvez-vous accueillir?

Mme Hainnu : Par « combien de lit » vous voulez dire combien de chambres?

Le sénateur Tannas : Oui. Est-ce que vous accueillez les gens pour la nuit ou s’agit-il seulement d’un programme de jour?

Mme Hainnu : Ce n’est qu’un programme de jour, mais nous organisons aussi des activités sportives pour les jeunes en soirée. Nous utilisons le gymnase de l’école publique pour cela.

Le sénateur Tannas : Mais personne ne vient passer 28 jours dans votre établissement? Personne n’y reste de nuit?

Mme Hainnu : Le programme de 28 jours peut accueillir environ 25 participants, mais il s’agit d’un programme à l’extérieur de Clyde River, où un campement a été aménagé. Ce n’est pas à Clyde River même, c’est à l’extérieur de notre communauté. C’est en quelque sorte un programme sur le terrain.

Le sénateur Tannas : Vous avez besoin d’infrastructures. Y a-t-il un immeuble dans la communauté qui pourrait être acheté ou réaménagé, est-ce que cela répondrait à vos besoins ou vous faudrait-il une nouvelle construction?

Mme Hainnu : Il faudrait que ce soit une nouvelle construction, parce qu’il n’y a pas du tout de bâtiments disponibles. Nous manquons cruellement d’édifices, de bâtiments.

La sénatrice Audette : Merci, maître Lafond et madame Hainnu. Je n’étais pas présente lors du débat, lors de cette discussion animée qui a accouché de cette loi, mais nous avons tous un certain bagage, une histoire.

Je viens d’une belle communauté du nord que je chéris — elle est plus au sud que votre nord à vous — et qui s’appelle Mani-Utenam ou Schefferville. Quand nous sommes saisis d’un projet de loi comme celui-ci, certains d’entre nous disent qu’on le leur impose, par manque de temps pour établir des balises répondant aux besoins de la majorité ou pour fournir un soutien aux trop nombreuses personnes qui souffrent de problèmes de santé mentale. Nous sommes conscients de la situation critique en matière de santé mentale et de problèmes sociaux, et nous savons que le gouvernement œuvre à la mise en place d’un comité pour étudier le phénomène et ses répercussions. Je crois en l’importance de l’autonomie de nos dirigeants, qu’ils soient métis, de Premières Nations ou inuits.

How do we balance, Mr. Lafond, what you spoke about, the importance that we decide what is good for us when we also know there is a huge crisis? Cannabis can sometimes be part of it. Yes, there is an economy, but also on mental health, there are also numbers showing that it's not helping. How do we make sure that we can support First Nations governments and knowing that this law exists?

I'm very concerned. There are so many people in Labrador and Goose Bay who no longer have a house or shelter. They are homeless. It's across Canada. That legislation was supposed to help us, but it probably accelerated us to a roof. I know it's a complicated question, even in French. Tell us that the leaders in our communities also have that concern when we talk about self-government.

Mr. Lafond: Thank you for that question, senator. Without oversimplifying, my simple response is what is good for the goose is good for the gander, and I will explain that. The question that you posed, I don't want to assume has any connotations of mistrust towards Indigenous governments or whether they have the best interests of their citizens in mind.

Senator Audette: I trust them.

Mr. Lafond: When I get into the discussion about making space, acknowledging the space or creating the space for Indigenous people to create and enforce their own laws and having that recognized federally, that has immense practical implications on the ground because it allows First Nations to start working collaboratively with federal and provincial governments as equals and as a regulatory and enforcement authority.

I don't want to give the impression that the approach to regulating cannabis across Canada was uniform. When I speak about a lack of enforcement on reserve it goes both ways, not only the ability to enable or facilitate economic development or cannabis-related activities on reserve, but also to restrict them and place limits on the manner in which cannabis can be used within their territories. An important one would be that a lot of First Nations that — and I have to watch myself, I don't speak on behalf of any particular First Nation. This is just learning through osmosis practising in the area for four years now that many First Nations really did want to restrict the use and proliferation of cannabis in their communities for medicinal purposes. It's that sacred relationship with cannabis that they saw as being the basis for exercising their inherent jurisdiction over law making. Some of them didn't want cannabis within their territories at all until they had enough data, analysis and

Maître Lafond, partant de ce que vous avez dit, où situer l'équilibre entre l'importance de décider par nous-mêmes de ce qui est bon pour nous et ce constat voulant que nous sommes en présence d'une grave crise? Le cannabis entre peut-être dans cette équation. Ces enjeux sont bien réels, mais en ce qui concerne la santé mentale, il y a aussi des chiffres qui montrent que cela n'aide pas. Comment pouvons-nous nous assurer que l'on aide les gouvernements des Premières Nations, tout en tenant compte de cette loi qui existe?

Je suis très inquiète. Il y a tellement de gens au Labrador et à Goose Bay qui n'ont plus de maison ou d'endroit où loger, qui sont sans-abri. C'est comme cela partout au Canada. Cette loi, censée nous aider, a peut-être empiré les choses. C'est une question compliquée, même formulée dans notre langue. Pouvez-vous confirmer que les dirigeants de nos communautés partagent aussi cette préoccupation, lorsqu'il est question d'autonomie gouvernementale?

Me Lafond : Je vous remercie pour cette question, sénatrice. Sans vouloir simplifier à outrance, je dirais simplement que ce qui est bon pour l'un est bon pour l'autre, ce que je propose de clarifier dans un instant. Je ne voudrais pas présumer que la question que vous avez posée a une quelconque connotation de méfiance à l'égard des gouvernements autochtones ou s'il s'agit de savoir si ceux-ci ont à cœur les meilleurs intérêts de leurs citoyens.

La sénatrice Audette : Je leur fais confiance.

Me Lafond : Quand on parle de créer un espace ou de reconnaître un espace dans lequel les peuples autochtones puissent se doter de leurs propres lois, et que cela soit reconnu à l'échelon fédéral, les répercussions sur le terrain sont très concrètes. Les Premières Nations peuvent travailler en collaboration avec les gouvernements fédéral et provinciaux et elles sont sur un pied d'égalité en tant qu'autorité légitime en matière de réglementation et d'application de la loi.

Je ne veux pas donner l'impression que tout le monde au Canada a envisagé de réglementer le cannabis de la même façon. Quand j'évoque les manquements au chapitre de l'application de la loi dans les réserves, cela ne concerne pas seulement le développement économique ou les activités liées au cannabis, mais aussi les règles entourant la consommation du cannabis dans ces réserves, ainsi que les restrictions et les limites imposées à cet égard. Il serait important que bon nombre de Premières Nations... je dois faire attention de ne pas m'exprimer au nom d'une Première Nation en particulier. J'ai appris au contact, parce que j'exerce dans la région depuis quatre ans, que de nombreuses Premières Nations voulaient vraiment restreindre l'utilisation et la prolifération du cannabis à des fins médicinales, dans leurs communautés. C'est cette relation sacrée avec le cannabis qu'elles considéraient comme le fondement de l'exercice de leur compétence inhérente en matière de

medical support to be able to competently, in their view, legislate in that area.

Senator Audette: In a few words, what could this committee do to make sure we support our leadership? Because they are doing an investigation of this bill. What would you say or recommend to us?

Mr. Lafond: Further to my notes treat the First Nations as equal governing partners. If they enact a law that they view is in the best interests of their citizens and they think they are doing the right thing, there is no reason why that law should be treated on a less or more disadvantageous basis than any federal or provincial law. The law they passed is something that should govern their people and territories, and to the extent of any conflict between that law and provincial law, the First Nation law should prevail because it's the First Nation government that knows their people best.

The Chair: Thank you, senator. Mr. Lafond, to follow up on the question by Senator Audette, would you agree that a percentage of the revenue from cannabis sales on and off reserve should be allocated to Indigenous peoples to help us increase access to mental health supports and other supports?

Mr. Lafond: Without question.

The Chair: With respect to the Quebec Court of Appeal ruling on Bill C-92, the court ruled specific sections of the act went beyond the scope of federal authority in terms of establishing the paramouncy of Indigenous laws over conflicting provincial laws. In your view, what effects may this have on amendments to recognize the Indigenous rights of self-determination over cannabis-related activities?

Mr. Lafond: As you know, that decision was appealed to the Supreme Court of Canada and will be heard in the coming weeks. We are impatiently awaiting the outcome of the decision of the Supreme Court of Canada. How I would treat the analysis in this case would be, to the extent that any Indigenous law is adopted by the federal government, that law would have the force of federal law. There is no question in my mind, at least, of the ability of the federal government to referentially incorporate Indigenous laws and treat them as federal laws under its powers under section 91 (24) of the Constitution. I think that is the complete answer in that regard.

The question then becomes a paramouncy analysis. That Indigenous law, which has been recognized and adopted into the federal framework, then has the force and effect of federal law. I

législation. D'autres ne voulaient pas du tout de cannabis sur leur territoire tant qu'elles ne disposeraient pas de suffisamment de données, d'analyses et de soutien médical pour pouvoir, selon elles, exercer leur compétence et légiférer en toute connaissance de cause.

La sénatrice Audette : En quelques mots, étant donné que ce projet de loi fait l'objet d'une enquête, que pourrait faire le comité pour mieux appuyer le leadership autochtone? Que recommanderiez-vous?

Me Lafond : Pour poursuivre sur ma lancée, je dirais qu'il faut traiter les Premières Nations comme des partenaires égaux en matière de gouvernance. Si les Premières Nations adoptent une loi qu'elles estiment être dans le meilleur intérêt de leurs concitoyens et si elles pensent que c'est la meilleure façon d'agir, il n'y a aucune raison pour que cette loi ne bénéficie pas du même traitement que toute autre loi fédérale ou provinciale. Les lois qu'elles adoptent devraient régir leur peuple et leur territoire et, en cas de conflit entre une loi et la loi provinciale, c'est la loi de la Première Nation qui devrait prévaloir, car c'est le gouvernement des Premières Nations qui est le mieux à même d'évaluer les besoins de son peuple.

Le président : Merci, sénatrice. Maître Lafond, suite à la question de la sénatrice Audette, conviendriez-vous qu'il y a lieu d'attribuer au peuple autochtone un pourcentage des revenus de la vente de cannabis dans les réserves et hors réserve afin de nous aider à ouvrir l'accès aux soutiens en santé mentale et à d'autres soutiens?

Me Lafond : Sans aucun doute.

Le président : Dans sa décision sur le projet de loi C-92, la Cour d'appel du Québec a statué que certains articles précis de la loi outrepassaient le cadre du pouvoir fédéral en établissant la primauté des lois autochtones en cas de conflit avec les lois provinciales. À votre avis, quels effets cela pourrait-il avoir sur les modifications visant à reconnaître les droits autochtones à l'autodétermination en matière d'activités liées au cannabis?

Me Lafond : Comme vous le savez, cette décision a été portée en appel à la Cour suprême du Canada, qui entendra l'appel dans les prochaines semaines. Nous attendons impatiemment la décision de la Cour suprême du Canada. La façon dont je traiterais l'analyse dans cette affaire serait que toute loi autochtone que pourrait adopter le gouvernement fédéral aurait force de loi fédérale. Je n'ai aucun doute, pour ma part, sur la capacité du gouvernement fédéral d'incorporer par renvoi les lois autochtones et de les traiter comme des lois fédérales en vertu des pouvoirs que lui confère le paragraphe 91(24) de la Constitution. Je pense qu'il n'y a rien à ajouter à cet égard.

La question devient alors une analyse de primauté. La loi autochtone, qui a été reconnue et adoptée et qui fait partie du cadre fédéral, a le même effet que la loi fédérale même. Je crois,

believe, and I hope I'm not speaking out of step in this regard, but what the Quebec Court of Appeal found was that it was a step beyond that. When the Quebec Court of Appeal essentially said that in the event of a conflict between a provincial law and an Indigenous law that had been incorporated into the federal framework, the Indigenous law would prevail to the extent of the conflict and that would be the end of the question. That is what the court had taken issue with when, ultimately, once that law becomes federal law and conflicts with the provincial law, there is an entire analysis taken under the paramouncy of laws test about which should prevail.

It's our view that this doesn't impact section 35. This is just a federalism analysis and a division of power analysis. Once an Indigenous law has been incorporated into a federal framework, to the extent that there is a conflict between that Indigenous law and provincial law, the law dictates that the federal law will prevail to the extent of the inconsistency or conflict. It's a very technical question. There are a lot of issues associated with that analysis.

The Chair: Good answer. Thank you very much.

Senator Tannas: I may be about to reveal my towering ignorance here, but if an Indigenous community wishes to make their laws — and we've heard some testimony in the last little while on related and unrelated subjects to cannabis where they've put together bylaws and so on. But now who is going to enforce them? They don't have their own police forces, so they're looking to the RCMP.

I don't understand, practically, how you would have an Indigenous law enforced by the RCMP. Enforced how? What do they do? Do they arrest the person? How do they charge them? What court do they go to? What punishment do they receive? Who decides all of that? It occurs to me that it makes sense that it has to be a whole thing. Some of the larger communities seem to have this a little easier because they have their own police and they have other means by which they can bring pressure on somebody to comply in addition to the police. It's interesting to see some communities where they are just like — who could blame them? They pass a law. Well, what happens if somebody says no? Who are they going to call? How is all this going to work? It's mind-boggling. There are some communities now that are moving this ahead and, as you have said, the road is fairly clear to go quite a long way.

In other areas, we have seen Indigenous institutions spring up, develop with the best of the best, the most advanced in many cases because they are larger and they have the resources, et cetera. Do you see anything in this area at any early stage of development in terms of an Indigenous-led institution? In my mind, all of the great institutions have been started by Indigenous people with a plan. What I am saying is the government didn't invent them. They were invented by

et j'espère ne pas me tromper sur ce point, que la conclusion de la Cour d'appel du Québec est que cela allait un peu plus loin. Lorsque la Cour d'appel du Québec a essentiellement déclaré qu'en cas de conflit entre une loi provinciale et une loi autochtone incorporée dans le cadre fédéral, la loi autochtone primerait pour le règlement du conflit, et qu'on n'en parlerait plus. C'est ce que la cour avait rejeté lorsque, tout compte fait, dès lors que cette loi devient fédérale et entre en conflit avec la loi provinciale, une analyse complète est déclenchée selon le critère de primauté des lois pour déterminer laquelle doit primer.

Nous sommes d'avis que cela n'a pas d'incidence sur l'article 35. Ce n'est qu'une analyse du fédéralisme et une analyse du partage des pouvoirs. À partir du moment où une loi autochtone a été incorporée dans un cadre fédéral, s'il y a conflit entre la loi autochtone et la loi provinciale, la loi dispose que la loi fédérale prime en cas d'incompatibilité ou de conflit. C'est une question très technique. Cette analyse soulève de nombreuses questions.

Le président : Bonne réponse. Merci beaucoup.

Le sénateur Tannas : Ma question risque de trahir ma totale ignorance du sujet. Si une communauté autochtone veut faire ses lois... Selon les témoignages que nous avons reçus depuis quelque temps sur des sujets parfois sans rapport avec le cannabis, la communauté a adopté ses propres règlements administratifs. Mais qui va les appliquer maintenant? Comme il n'y a pas de police autochtone, la communauté se tourne vers la Gendarmerie royale du Canada.

Dans la pratique, je ne comprends pas comment la GRC pourrait appliquer une loi autochtone. Appliquer comment au juste? Que ferait-elle? Elle arrêterait la personne? Comment l'accuse-t-elle? À quel tribunal s'adresse-t-elle? Quelle serait la peine infligée? Qui décide de tout cela? Il me semble qu'il serait logique que ce soit un tout. Certaines grandes communautés semblent avoir un peu plus de facilité, en ce sens qu'elles ont leur propre police et d'autres moyens que la police d'exercer des pressions pour faire respecter la loi. Il est intéressant de voir certaines communautés qui font justement... Qui pourrait les en blâmer? Elles adoptent une loi. Eh bien, qu'arrive-t-il si quelqu'un dit non? Qui va-t-il appeler? Comment tout cela fonctionnera-t-il? C'est ahurissant. Il y a déjà des communautés qui vont de l'avant et, comme vous l'avez dit, il est bien clair que la route sera pas mal longue.

Dans d'autres domaines, nous avons vu des institutions autochtones naître et se développer avec la crème de la crème des institutions, les plus avancées dans bien des cas, parce qu'elles sont plus grandes et qu'elles ont les ressources, et cetera. Y voyez-vous quelque chose à un stade précoce du développement en ce qui concerne une institution dirigée par des Autochtones? Dans mon esprit, toutes les grandes institutions ont été fondées par des Autochtones selon un plan. Je veux dire que

Indigenous communities for the betterment of themselves and other Indigenous communities. Are you seeing anything in this area that would give the practicality as it has done in other areas to this area that you are talking about?

Mr. Lafond: No, and there are reasons for that, senator. The reasons are a product of what I had just mentioned, which was that without federal recognition or federal incorporation of Indigenous laws into the federal framework — if I were to paint a picture, all of the provinces across Canada — and I think you are well aware, you probably heard a lot of testimony about this — are at various stages of their own journey in recognizing reconciliation and recognizing the inherent rights of Indigenous peoples across Canada. There is only one province to my knowledge that has actually enacted provincial legislation adopting the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous People, and that is British Columbia. That's just one example. It signals or is indicative of the mentality or philosophy towards the legitimacy of the laws of Indigenous peoples within their territories.

Some would prefer to see the enactment and enforcement of Indigenous laws and they'll give deference to that, and that is reflected in provincial legislation. Again, B.C. is one example. Without that federal or provincial recognition, law enforcement authorities have taken a default position that federal and provincial laws prevail and they apply on reserve. To the extent there is non-compliance with federal or provincial law, an activity related to cannabis is unlawful. That has given rise to a lot of issues. One is that, to the extent that there are First Nations out there who have made investments in the development of a robust regulatory framework dealing with cannabis, their ability to do that has been limited. If you are a First Nation that wants to get involved in the cannabis business entirely outside of the law enforcement regime, you won't be able to get a bank loan because banks won't loan to businesses that are "unlicensed." You won't be able to get answer insurance policy on the property you've set up because it's "unlicensed." You won't be able to get an annual audit done by an auditor and you won't be able to produce financial statements in respect to a business or institution because the auditor won't take a client where they believe the proceeds that are being generated by the business are proceeds of money laundering, terrorist financing, et cetera. So practically, your ability to build capacity and start expanding your institutions and knowledge base, which in many communities is robust but unspoken, is a problem, certainly.

The Chair: Thank you.

Senator Coyle: I want to ask a question of each of our witnesses, and I will ask them both right now and then you can answer them in turn.

le gouvernement ne les a pas inventées. Ce sont les communautés autochtones qui les ont inventées pour améliorer leur sort et celui des autres communautés autochtones. Y a-t-il quoi que ce soit là-dedans qui permettrait d'appliquer ici ce qui a été fait dans d'autres domaines dont vous parlez?

Me Lafond : Non, et il y a des raisons pour cela, sénateur. Les raisons découlent de ce que je viens de mentionner, c'est-à-dire qu'il faut la reconnaissance fédérale ou l'incorporation des lois autochtones dans le cadre fédéral... Si je devais brosser un tableau, on verrait que toutes les provinces du Canada — et je pense que vous le savez pour avoir entendu de nombreux témoignages à ce sujet — en sont à divers stades de leur cheminement vers la reconnaissance de la réconciliation et des droits inhérents des peuples autochtones à l'échelle du Canada. Une seule province, à ma connaissance, a légiféré pour adopter la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, et c'est la Colombie-Britannique. Ce n'est qu'un exemple, qui signale ou indique la mentalité ou la philosophie à l'égard de la légitimité des lois des peuples autochtones sur leur territoire.

Certains préféreraient l'adoption et l'application des lois autochtones, et feront primer leurs préférences à cet égard, et cela se reflète dans la législation provinciale. Sans cette reconnaissance fédérale ou provinciale, les forces de l'ordre ont adopté par défaut la position selon laquelle les lois fédérales et provinciales ont préséance et s'appliquent dans les réserves. En cas de non-conformité aux lois fédérales et provinciales, une activité liée au cannabis est illégale. Cela a soulevé bien des questions. Premièrement, même si nos Premières Nations ont investi dans la création d'un solide cadre de réglementation, leur capacité de le faire est limitée. La Première Nation qui veut participer au commerce du cannabis en dehors du régime d'application de la loi ne peut pas contracter un emprunt bancaire parce que les banques ne prêtent pas aux entreprises qui sont « sans permis ». Elle ne peut pas souscrire une police d'assurance sur la propriété parce qu'elle est « sans permis ». Impossible également de faire faire un audit annuel par un auditeur et de produire les états financiers d'une entreprise ou d'une institution parce que l'auditeur refusera de prendre un client s'il croit que l'argent généré par l'entreprise est le produit du blanchiment d'argent, de l'activité terroriste, et cetera. Donc, sur le plan pratique, cela pose certainement un problème pour développer sa capacité et commencer à élargir ses institutions et sa base de connaissances, qui dans de nombreuses communautés est solide, mais inavouée.

Le président : Merci.

La sénatrice Coyle : J'aurais une question à poser à chacun de nos témoins. Je la leur pose tout de suite et chacun pourra répondre, à son tour.

Ms. Hainnu, thank you for being here and not just that, but for the work that you have been doing for so long. What an impressive community-based effort that you and your colleagues have been engaged in. It's just phenomenal. The range of activities is wonderful. Clearly, you are dedicated to the community and providing a wonderful service.

Could you let us know, with your work with mental health and addictions, have you noticed much of a change since the Cannabis Act came into effect? What was the situation like in your community with any kind of substance abuse, and what does it look like since cannabis became legalized in Canada?

Mr. Lafond, I hear what you said, and I think we're all well aware of the point about Indigenous governments being left out in the cold by the Government of Canada, that there needs to be recognition of the jurisdictional authority of those governments and that it has to be affixed in the act itself. I've heard you say that. A lot of the talk about the retailing of cannabis, but I'm curious about the bigger opportunities around cultivation. Have you had much look at that? Is there anything you want to say in particular about what it would take to release support and unleash the capacity of the cultivation and manufacturing side of things?

Ms. Hainnu: I think it has brought down the crime in the community because it's not as expensive anymore, budget-wise. Financially, I think it really has supported less fortunate families. Also, I have seen more patients who have illnesses that are unbearable taking some cannabis and I've seen more good outcomes since it was legalized. There are fewer people who are not criminals anymore and are able to work. If they were criminalized due to selling, then they wouldn't be able to work and support their families so that they were always disadvantaged in the harsh life that we already have.

Senator Coyle: So the stated intent of those sorts of benefits. You're actually saying that they are bearing fruit in the community.

Ms. Hainnu: Yes.

Senator Coyle: Thank you.

Mr. Lafond: The legislative competence of the authority of Indigenous governing bodies or First Nations I don't think is limited to that which is delegated to the province under the act, which is essentially retail and distribution. Cultivation, processing, retail, distribution, sale and possession, these are all aspects of cannabis-related activities that should properly fall within the jurisdiction or legislative competence of a First Nation.

Madame Hainnu, merci non seulement de votre présence aujourd'hui, mais encore du travail que vous faites depuis longtemps. Quel bel effort communautaire que vous faites avec vos collègues. C'est phénoménal. La gamme de vos activités est merveilleuse. Il est clair que vous êtes dévouée à la communauté et que vous rendez un service extraordinaire.

Dans le cadre de votre travail sur la santé mentale et les toxicomanies, avez-vous remarqué un changement important depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur le cannabis? Quelle était la situation dans votre communauté en ce qui concerne les toxicomanies de toutes sortes, et à quoi ressemble-t-elle depuis la légalisation du cannabis au Canada?

Maître Lafond, je comprends ce que vous dites, et je pense que nous sommes tous bien conscients que le gouvernement du Canada a laissé tomber les gouvernements autochtones, et qu'il faut reconnaître la compétence de ces gouvernements et l'inscrire dans la loi même. Je vous ai entendu le dire. On parle beaucoup de la vente au détail du cannabis, mais je suis curieuse de savoir quelles sont les possibilités plus intéressantes de sa production. Avez-vous examiné cela de près? Auriez-vous quelque chose de particulier à dire sur ce qu'il faudrait pour libérer le soutien et exploiter la capacité de culture et de fabrication?

Mme Hainnu : Je pense que cela a fait reculer la criminalité dans la communauté, parce que cette consommation ne coûte plus aussi cher. Sur le plan financier, je pense que cela a vraiment aidé les familles moins fortunées. De même, j'ai vu davantage de patients atteints de maladies insupportables s'adonner au cannabis et j'ai constaté davantage de résultats positifs depuis la légalisation. Il y a moins de gens qui ne sont plus des criminels et qui sont capables de travailler. S'ils étaient tenus pour criminels parce qu'ils vendent du cannabis, ils ne pouvaient pas travailler et subvenir aux besoins de leur famille, de sorte qu'ils étaient toujours désavantagés par la vie cruelle que nous vivons.

La sénatrice Coyle : Donc, l'intention avouée de ce genre d'avantages... Ce que vous dites en fait, c'est qu'ils trouvent leur place dans la communauté.

Mme Hainnu : Oui.

La sénatrice Coyle : Merci.

Me Lafond : La compétence législative des instances dirigeantes autochtones ou des Premières Nations ne se limite pas, selon moi, à ce qui est délégué à la province en vertu de la loi, à savoir essentiellement la vente au détail et la distribution. La culture, la transformation, la vente au détail, la distribution, la vente et la possession sont autant d'aspects des activités rattachées au cannabis qui devraient relever de la compétence législative d'une Première Nation.

Every single step that a First Nation takes to undertake a new legislative initiative will come with challenges. Obviously, challenges related to how they're going to enforce that, how they will resource the regulation and how they will be able to operate in harmony with neighbouring jurisdictions.

You can't, in my view, foreclose the opportunity of getting a First Nation to legislate full-seed-to-sale operations. The opportunity has to be there for them to exercise it if they choose.

The Chair: Thank you both for making the long trip here and the important work you are doing for Indigenous people. Your testimony is greatly appreciated.

On this panel, we will hear from the Office of the Auditor General, Karen Hogan, Auditor General; and Glenn Wheeler, Principal.

Wela'lin, thank you, Ms. Hogan, for being here tonight. You will have approximately five minutes to make opening remarks, which will be followed by a question-and-answer session of approximately five minutes per senator.

Due to time constraints, I ask everyone to please keep your exchanges brief and precise. To avoid interrupting or cutting anyone off, I will hold this sign up with one minute left, so you have an idea when your time is almost up.

I'll now invite Ms. Hogan to begin her opening remarks.

[*Translation*]

Karen Hogan, Auditor General of Canada, Office of the Auditor General of Canada: Thank you for this opportunity to discuss recent reports that we have presented to Parliament, as well as current and planned audits.

I would like to acknowledge that this hearing is taking place on the traditional unceded territory of the Algonquin Anishinaabe people. Joining me today is Glenn Wheeler, Principal, who has been auditing Indigenous issues for more than a decade.

My office has audited issues of importance to Indigenous peoples for decades, and we have repeatedly raised the disparity in outcomes for Canada's Indigenous peoples. For example, since 2015 alone, we have reported on health services, land claim supports, the reintegration of offenders into the community, employment programs, safe drinking water and support to Indigenous communities during the COVID-19 pandemic.

Chaque étape que franchit une Première Nation pour lancer une nouvelle initiative législative comporte ses défis. De toute évidence, il y a des défis liés aux modalités d'application, aux ressources à consacrer à la réglementation et au fonctionnement en harmonie avec les administrations voisines.

À mon avis, on ne peut pas empêcher les Premières Nations de légiférer sur l'ensemble des opérations, de l'ensemencement à la vente. Elles doivent pouvoir exploiter l'occasion si elles le veulent.

Le président : Merci à vous deux d'avoir fait le long voyage qui vous a amenés ici et de l'important travail que vous faites pour les Autochtones. Votre témoignage est très apprécié.

Dans ce groupe, nous entendrons Karen Hogan, vérificatrice générale, et Glenn Wheeler, directeur principal, du Bureau du vérificateur général.

Wela'lin, merci, madame Hogan, de votre présence ce soir. Vous disposerez d'environ cinq minutes pour votre déclaration préliminaire, qui sera suivie d'une période de questions et réponses d'environ cinq minutes par sénateur.

En raison des contraintes de temps, je demande à tout le monde d'être concis et précis dans ses échanges. Pour ne pas vous interrompre ou vous couper la parole, je lèverai cette affiche lorsqu'il ne vous restera qu'une minute, pour vous signaler que votre temps de parole est presque écoulé.

J'invite maintenant Mme Hogan à faire sa déclaration préliminaire.

[*Français*]

Karen Hogan, vérificatrice générale du Canada, Bureau du vérificateur général du Canada : Je vous remercie de nous donner l'occasion de discuter des récents rapports que nous avons présentés au Parlement ainsi que les audits en cours et prévus.

Je tiens d'abord à reconnaître que cette rencontre se déroule sur le territoire traditionnel non cédé du peuple algonquin anishinabe. Je suis accompagnée aujourd'hui de Glenn Wheeler, directeur principal, qui audite les questions autochtones depuis plus d'une décennie.

Mon bureau a audité des questions importantes pour les Autochtones depuis des décennies et nous avons souligné à plusieurs reprises la disparité des résultats pour les peuples autochtones du Canada. Par exemple, depuis 2015 seulement, nous avons présenté des rapports sur les services de santé, le soutien aux revendications territoriales, la réinsertion des délinquantes et des délinquants au sein de la société, les programmes d'emploi, la salubrité de l'eau potable et le soutien offert aux collectivités autochtones durant la pandémie de COVID-19.

Just last week, we delivered to Parliament an audit report on emergency management in First Nations communities. Echoing our 2013 audit in this area, we concluded that Indigenous Services Canada had not provided these communities with the support they needed to manage emergencies such as floods and wildfires. These natural emergencies are happening more often and with greater intensity.

We found that the department's actions were more reactive than preventative. Although First Nations communities had identified many infrastructure projects to mitigate the impact of emergencies, the department had a backlog of 112 projects that it had approved but not funded.

Indigenous Services Canada was spending 3.5 times more money on responding to and recovering from emergencies than on supporting communities to prepare for and mitigate impacts.

Despite our 2013 recommendation, the department still had not identified which First Nations communities most need support to increase their capacity to prepare for emergencies. Until the department shifts its focus to prevention and investing in infrastructure, communities are likely to continue experiencing greater effects from emergencies.

I would also like to draw the committee's attention to two reports we presented in 2021. They focused on safe drinking water and health resources for First Nations communities during the COVID-19 pandemic.

Reliable access to safe drinking water is a necessity of life. Yet, in many of the more than 600 First Nations communities in Canada, this is an ongoing challenge. Finding a sustainable solution so that Indigenous peoples and communities across the country have reliable access to safe drinking water is an important part of advancing reconciliation.

In 2015, the federal government committed to eliminating all long-term drinking water advisories on public water systems in First Nations reserves by March 31, 2021.

[English]

Our audit was delivered as that deadline approached, six years after that commitment was made. We were disappointed to find that 60 of these long-term advisories remained in effect in 41 First Nations communities. Almost half of the advisories had been in effect for more than a decade. Some long-term advisories

La semaine dernière, nous avons présenté au Parlement un rapport d'audit sur la gestion des urgences dans les collectivités des Premières Nations. Tout comme lors de notre audit de 2013 à ce sujet, nous avons conclu que Services aux Autochtones Canada n'avait pas fourni à ces collectivités le soutien dont elles avaient besoin pour gérer les urgences comme les inondations et les feux de forêt. La fréquence et l'intensité de ces urgences d'origine naturelle ne cessent d'augmenter.

Nous avons constaté que les mesures prises par le ministère visaient plutôt à réagir aux urgences qu'à les prévenir. Malgré les nombreux projets d'infrastructure cernés par les collectivités des Premières Nations qui permettraient d'atténuer les répercussions des situations d'urgence, le ministère avait un arriéré de 112 projets qu'il avait approuvés, mais qu'il n'avait pas financés.

Les dépenses de Services aux Autochtones Canada liées aux activités d'intervention en situation d'urgence et de rétablissement étaient trois fois et demie plus élevées que les dépenses visant à aider les collectivités à s'y préparer ou à en atténuer les répercussions.

En dépit de notre recommandation faite en 2013, le ministère n'avait toujours pas recensé les collectivités des Premières Nations ayant le plus besoin de soutien pour renforcer leur capacité à se préparer aux situations d'urgence. Jusqu'à ce que le ministère se concentre sur la prévention et l'investissement dans les infrastructures, les collectivités sont susceptibles de continuer à subir des répercussions plus marquées dans les situations d'urgence.

Je souhaite également attirer l'attention du comité sur deux rapports que nous avons présentés en 2021. Ils portaient sur la salubrité de l'eau potable et sur les ressources en santé pour les collectivités autochtones pendant la pandémie de COVID-19.

L'accès à une eau potable est essentiel à la vie. Or, dans un grand nombre de collectivités des Premières Nations — il y en a plus de 600 au Canada — l'accès à l'eau potable pose un problème persistant. La mise en œuvre d'une solution durable qui permettrait aux collectivités des Premières Nations partout au pays d'avoir accès à une source fiable d'eau potable est un élément important de la réconciliation.

En 2015, le gouvernement fédéral a promis de mettre fin à tous les avis à long terme sur la qualité de l'eau potable touchant les réseaux publics d'approvisionnement en eau dans les réserves des Premières Nations avant le 31 mars 2021.

[Traduction]

Notre rapport d'audit a été présenté à l'approche de cette date limite, six ans après cette promesse. Nous avons été déçus de constater que 60 de ces avis à long terme demeuraient en vigueur dans 41 collectivités de Premières Nations. Près de la moitié des avis étaient en vigueur depuis plus d'une décennie. Certains avis

had been lifted as a result of interim measures, but the underlying deficiencies were unresolved, and long-term solutions were often years away.

We found that Indigenous Services Canada's efforts had been constrained by an outdated policy and a 30-year-old funding formula for the operation and maintenance of public water systems. Until this formula is updated, it is unclear whether funding increases will be sufficient to meet the water infrastructure needs of First Nations communities.

In our other 2021 audit, we found that Indigenous Services Canada adapted quickly to respond to the additional health care needs of First Nations communities during the COVID-19 pandemic. The department worked to expand access to both protective equipment and nurses and paramedics. On average, communities received shipments of equipment within 10 days of requesting it from the department. Although Indigenous Services Canada was unable to meet more than half of the requests for extra contract nurses and paramedics needed to respond to COVID-19, overall, the department's support helped Indigenous communities and organizations respond to the pandemic.

Last week, I provided Parliament with a report on chronic homelessness. That audit showed that the government did not know whether efforts and investments made so far have improved housing outcomes for people and vulnerable groups experiencing homelessness or chronic homelessness. To me, this reinforces the importance of addressing the housing needs of all Canadians, including Indigenous peoples. We are in the early stages of planning an audit that will focus on the housing needs of First Nations, an area that we last examined in 2003.

My office is also the legislative auditor for Canada's three northern territories. We report regularly to each legislative assembly. Our territorial audits often focus on programs that affect Indigenous peoples. For example, in 2021 and 2022, we examined corrections in Nunavut, addiction prevention and recovery services in the Northwest Territories, and housing and mental health services in Yukon. Next year, we will be presenting a report on the important topic of child and family services to the Legislative Assembly of Nunavut.

à long terme ont été levés grâce à des mesures provisoires sans que les déficiences sous-jacentes soient corrigées, et la mise en œuvre de solutions à long terme n'a presque jamais été envisagée avant plusieurs années.

Nous avons constaté que les efforts de Services aux Autochtones Canada ont été limités par une politique désuète et une formule de financement vieille de 30 ans relativement au fonctionnement et à l'entretien des réseaux publics d'approvisionnement en eau. Tant que la formule ne sera pas modernisée, il sera difficile de savoir si des fonds supplémentaires suffiront à répondre aux besoins en matière d'infrastructures d'approvisionnement en eau des communautés de Premières Nations.

Dans notre autre audit de 2021, nous avons constaté que Services aux Autochtones Canada avait adapté rapidement ses interventions pour répondre aux besoins supplémentaires en matière de soins de santé des collectivités des Premières Nations pendant la pandémie de COVID-19. Le ministère a agi afin d'élargir l'accès aux équipements de protection au personnel infirmier et ambulancier. Les collectivités ont reçu l'équipement demandé du ministère dans un délai de 10 jours en moyenne. Même si Services aux Autochtones Canada n'a pas été en mesure de répondre à plus de la moitié des demandes de personnel infirmier et ambulancier supplémentaire sous contrat pour lutter contre la COVID-19, dans l'ensemble, le soutien du ministère a aidé les collectivités et les organisations autochtones à faire face à la pandémie.

La semaine passée, j'ai présenté au Parlement un rapport sur l'itinérance chronique. Cet audit a permis de démontrer que le gouvernement ne savait pas si les efforts et les investissements faits jusqu'alors avaient permis d'améliorer les conditions de logement des personnes et des groupes vulnérables en situation d'itinérance ou d'itinérance chronique. Selon moi, cela montre qu'il est encore plus important de répondre aux besoins en matière de logement de toute la population canadienne, y compris les peuples autochtones. Nous sommes aux premières étapes de la planification d'un audit qui portera sur les besoins en matière de logement des Premières Nations, un secteur que nous avons examiné la dernière fois en 2003.

Mon bureau est également l'auditeur législatif des trois territoires du Nord du Canada. Nous présentons régulièrement des rapports à chaque assemblée législative. Nos audits des territoires visent souvent des programmes qui concernent les peuples autochtones. À titre d'exemple, en 2021 et en 2022, nous avons examiné les services correctionnels au Nunavut, les services de prévention et de traitement des dépendances dans les Territoires du Nord-Ouest, et les services de logement et de santé mentale au Yukon. L'an prochain, nous présenterons un rapport sur le sujet important des services à l'enfance et à la famille à l'Assemblée législative du Nunavut.

In 2011, at the end of her mandate as Auditor General of Canada, Sheila Fraser summed up her impression of the government's actions after 10 years of audits and related recommendations on First Nations issues with the word "unacceptable." Five years later, my predecessor, Michael Ferguson, used the words "beyond unacceptable."

We are now into decades of audits of programs and government commitments that have repeatedly failed to effectively serve Canada's Indigenous peoples. It is clear to me that strong words are not driving change. Concrete actions are needed to address these long-standing issues, and government needs to be held accountable.

My office will continue to audit these issues because they matter. We are currently working to identify areas where our audits will bring the greatest value for parliamentarians. We look forward to working with this committee today.

Senators, this concludes my opening remarks. We would be pleased to answer any questions the committee may have. Thank you.

The Chair: Thank you, Ms. Hogan. Just a reminder to everyone in the room to refrain from leaning in too close to the microphone or remove your earpiece. Before opening the floor to questions from senators, I would like to make a comment.

Ms. Hogan, you sent a letter to this committee on November 21 in response to the recommendation we made in a recent report asking your office to conduct a performance audit of the registration of individuals by ISC with a focus on the implementation of amendments made to the Indian Act since 1985. The letter notes that this topic is not included in your work plan for 2023 and 2024 so that you can:

. . . focus on issues you consider to be urgent and that may have a broader impact on a larger number of Indigenous peoples.

As an Indigenous person myself and a former chief, I want to make it clear that the ongoing discrimination in the registration provisions of the Indian Act has devastating consequences for countless First Nations, including cultural and social disconnection, denial of participation and political processes, the lack of access to essential services and supports and more.

Our committee remains troubled by the low number of registrations, especially since many people still don't know they are newly eligible for status. We are further troubled by the long

En 2011, Sheila Fraser, à la fin de son mandat en tant que vérificatrice générale du Canada, a employé le mot « inacceptable » pour résumer son impression des mesures prises par le gouvernement après 10 ans d'audits et de recommandations connexes sur les enjeux touchant les Premières Nations. Cinq ans plus tard, Michael Ferguson, mon prédécesseur, a qualifié la situation de « plus qu'inacceptable ».

Aujourd'hui, plusieurs décennies d'audits ont montré que les programmes et les engagements du gouvernement n'ont pas servi les peuples autochtones du Canada, et ce, de nombreuses fois. Il me paraît évident que les discours fermes ne suffisent pas pour opérer un changement; il faut prendre des mesures concrètes pour corriger ces problèmes de longue date, et le gouvernement doit être tenu responsable de ses actes.

Mon bureau continuera d'auditer ces questions parce qu'elles sont importantes. Nous travaillons maintenant à recenser les secteurs d'audit qui apporteront la plus grande valeur aux parlementaires. Nous serons heureux d'avoir l'occasion de collaborer avec le comité.

Honorables sénateurs, voilà qui conclut ma déclaration d'ouverture. Nous serons heureux de répondre aux questions des membres du comité. Merci.

Le président : Merci, madame Hogan. Je rappelle à toutes les personnes dans la salle de ne pas parler trop près de leur microphone et de ne pas retirer leur oreillette. Avant de passer aux questions des sénateurs, je souhaite faire un commentaire.

Madame Hogan, vous avez fait parvenir une lettre à notre comité le 21 novembre en réponse à la recommandation que nous avons faite dans un rapport récent demandant à votre bureau d'effectuer un audit de gestion de l'inscription des personnes par Services aux Autochtones Canada, ou SAC, en mettant l'accent sur la mise en œuvre des modifications apportées à la Loi sur les Indiens depuis 1985. La lettre indique que ce sujet n'est pas inclus dans votre plan de travail de 2023 et 2024 afin que vous puissiez :

[...] mettre l'accent sur les questions que vous jugez urgentes et qui pourraient avoir une incidence plus vaste sur un plus grand nombre d'Autochtones.

En tant qu'Autochtone et ancien chef, je tiens à dire clairement que la discrimination continue qui découle des dispositions de la Loi sur les Indiens en matière d'inscription a des conséquences dévastatrices sur d'innombrables membres de Premières Nations, notamment en termes de déconnexion culturelle et sociale, de déni de participation et de processus politiques, de manque d'accès aux services et aux soutiens essentiels et plus encore.

Notre comité demeure préoccupé par le faible nombre d'inscriptions, d'autant plus que de nombreuses personnes ne savent toujours pas qu'elles sont nouvellement admissibles au

delays in processing of applications by the department and the complex, opaque and indecipherable process encountered by individuals.

I recognize your office has competing priorities to balance and sincerely appreciate all the work you have completed related to First Nations, Inuit and Métis people. However, I hope you and your colleagues can understand why ending the discrimination against thousands of First Nations women and descendants who have been deprived of their status and identities is a matter of urgent importance.

I also hope that perhaps you will reconsider conducting an independent audit to hold a relevant federal department accountable for issues that should have been addressed years ago, but have not. If you would like to make any comments, you're welcome to.

Ms. Hogan: I thank the committee for its letter and its request for the audit. As I mentioned in my opening remarks, we have already identified that we wanted to look at housing of First Nations communities, and that is something we have already started to plan, which covers most of 2023. We are in the throes of finalizing our 2024 plan.

I hope that the committee's work and your report on the registration system will drive some concrete change. We absolutely will keep our eye on it and consider it as we ponder what our next round of work will look like.

The Chair: I appreciate that answer. You know, I just want to say that I know housing is important as a former chief. It's very important. But, if you don't have your culture, you have nothing. To be denied status, you don't have your culture. I would just like you to keep that in mind going forward.

Ms. Hogan: I will. I thank you very much for helping me understand the issue in more detail.

The Chair: Thank you.

Senator LaBoucane-Benson: Thank you very much for your work that you're doing on behalf of all Canadians and for Indigenous people as well. We really appreciate it.

I was looking at your emergency preparedness report, and noted that the government has increased its spending of the \$180 million over a three-year period, and while that is kind of in the right direction, I take it that it's not sufficient at this point. I imagine that you have had a discussion with Indigenous Services Canada, and I'm wondering what kind of response you

statut. Nous sommes encore plus troublés par les longs délais de traitement des demandes par le ministère et par le processus complexe, opaque et indéchiffrable auquel se heurtent les personnes.

Je reconnais que votre bureau a des priorités concurrentes à équilibrer et j'apprécie sincèrement tout le travail que vous avez accompli dans le cas des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Cependant, j'espère que vous et vos collègues pouvez comprendre pourquoi il est urgent de mettre fin à la discrimination dont sont victimes des milliers de femmes et de descendants des Premières Nations qui ont été privés de leur statut et de leur identité.

J'espère aussi que vous réexaminerez la possibilité de mener une vérification indépendante pour tenir un ministère fédéral compétent responsable de questions qui auraient dû être réglées il y a des années, mais qui ne l'ont pas été. Si vous voulez faire des commentaires, n'hésitez pas à le faire.

Mme Hogan : Je remercie le comité de sa lettre et de sa demande d'audit. Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration préliminaire, nous avons déjà indiqué que nous voulions examiner la question du logement dans les collectivités de Premières Nations, et c'est quelque chose que nous avons déjà commencé à planifier, ce qui couvre la majeure partie de 2023. Nous sommes en train de mettre une touche finale à notre plan 2024.

J'espère que les travaux du comité et votre rapport sur le système d'enregistrement entraîneront des changements concrets. Nous allons certainement garder cela à l'esprit et en tenir compte quand nous réfléchirons à notre prochaine ronde de travail.

Le président : Je vous remercie de cette réponse. En tant qu'ancien chef, je sais que le logement est un enjeu de taille. Il est très important. Mais si vous n'avez pas votre culture, vous n'avez rien. Si on vous refuse le statut, vous n'avez pas votre culture. J'aimerais que vous gardiez cela à l'esprit pour l'avenir.

Mme Hogan : Tout à fait. Je vous remercie beaucoup de m'avoir aidé à mieux comprendre la question.

Le président : Merci.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Merci beaucoup pour le travail que vous faites au nom de tous les Canadiens et des peuples autochtones. Nous vous en sommes très reconnaissants.

J'ai examiné votre rapport sur la protection civile et j'ai remarqué que le gouvernement a augmenté ses dépenses de 180 millions de dollars sur une période de trois ans et, bien que ce soit en quelque sorte un pas dans la bonne direction, j'estime que ce n'est pas suffisant pour l'instant. J'imagine que vous avez eu une discussion avec les gens de Services aux Autochtones

might have had and if you have had a chance to talk to the minister about this report.

Ms. Hogan: Are you referring to the report we just tabled last week on emergency management in First Nations?

Senator LaBoucane-Benson: Yes.

Ms. Hogan: I have had the opportunity to talk with the Deputy Minister in the department about the issue. They highlighted for me some of their concerns with their infrastructure budgeting, and it leads me to conclude that something different needs to be done going forward. The department receives a broad budget for infrastructure spending, but then within it, there are little programs that allocate. The program that is meant to support infrastructure spending to mitigate the impacts of natural disasters only gets \$12 million a year. Based on that, the 112 projects that we have seen that have been approved and aren't funded yet will likely take about 24 years to fund at that rate.

It was clear to me that a different approach is needed to help communities self-identify what their most critical infrastructure needs are. For some it might be water infrastructure, for others it might be mitigating the impacts of floods or forest fires. Right now, the way the programs are designed, communities need to apply and then wait in the queue. There might be a disincentive to even apply if they even have the capacity or the awareness. It's clear that a more proactive approach is needed to help address these issues in a more timely way.

Senator LaBoucane-Benson: Thank you very much.

Senator Martin: Referring to the same report, it states that the department's focus has been reactive rather than preventative, which has ended up costing the taxpayers three and a half times more money as a result. First Nations communities have identified 112 infrastructure projects, as you stated. I'm from the province of B.C. I'm wondering, can you elaborate on what types of infrastructure projects are backlogged in B.C.? What is at risk for First Nations communities if these projects remain unfunded by the government?

Ms. Hogan: I will ask Mr. Wheeler to provide more details about B.C. The one point I would make is that we talked about the financial implications of spending three-and-a-half times more on responding and recovering than on repairing and preventing. While there is a fiscal responsibility to be better prepared, the impact on communities and the people in those

Canada, et je me demande quel genre de réponse vous avez eue et si vous avez eu la chance de parler de ce rapport avec la ministre.

Mme Hogan : Faites-vous allusion au rapport que nous avons déposé la semaine dernière sur la gestion des urgences chez les Premières Nations?

La sénatrice LaBoucane-Benson : Oui.

Mme Hogan : J'ai eu l'occasion de discuter de la question avec le sous-ministre qui m'a fait part de certaines de ses préoccupations concernant son budget d'infrastructures, ce qui m'amène à conclure qu'il faudra faire quelque chose de différent à l'avenir. Le ministère reçoit un gros budget au titre des dépenses d'infrastructures, mais celui-ci englobe de petits programmes. Le programme qui vise à soutenir les dépenses d'infrastructures destinées à atténuer l'impact des catastrophes naturelles ne reçoit que 12 millions de dollars par année. À ce rythme, les 112 projets qui ont été approuvés et qui ne sont pas encore financés nécessiteront probablement environ 24 ans pour être financés.

Il m'a semblé évident qu'il fallait adopter une approche différente pour aider les collectivités à déterminer leurs besoins les plus critiques en matière d'infrastructures. Pour certaines, il peut s'agir d'infrastructures liées à l'eau, pour d'autres, il peut être question d'atténuer les répercussions des inondations ou des incendies de forêt. À l'heure actuelle, compte tenu de la façon dont les programmes sont conçus, les collectivités doivent présenter une demande, puis attendre en file. Elles pourraient se sentir découragées de soumettre une demande même si elles ont les moyens ou la motivation d'agir. Il est clair qu'une approche plus proactive s'impose pour aider à régler ces problèmes plus rapidement.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Merci beaucoup.

La sénatrice Martin : Dans le même rapport, on dit que le ministère a joué la réaction plutôt que la prévention, ce qui a fini par coûter trois fois et demie plus cher aux contribuables. Les collectivités de Premières Nations ont identifié 112 projets d'infrastructures, comme vous l'avez dit. Je viens de la Colombie-Britannique. Je me demande si vous pouvez nous en dire plus sur les types de projets d'infrastructures qui accusent un retard dans cette province? Quels sont les risques pour les communautés de Premières Nations si ces projets ne sont toujours pas financés par le gouvernement?

Mme Hogan : Je vais demander à M. Wheeler de vous donner plus de détails au sujet de la Colombie-Britannique. Nous avons parlé des conséquences financières de dépenser trois fois et demie plus au titre de l'intervention et du rétablissement que pour la réparation et la prévention. La responsabilité financière exige de mieux se préparer, mais il est encore plus important de

communities is even more important to be better prepared. With that, I'll ask Mr. Wheeler to talk about B.C.

Glenn Wheeler, Principal, Office of the Auditor General of Canada: I think the situation in B.C. would be similar to that in other regions across the country. There are both structural and non-structural infrastructure projects that are required to be done.

An example of a structural project would be a dike or a dam in order to mitigate or prevent flooding. That's an example of a structural-type project. Some of the non-structural projects are also very important. They include things like flood mapping and helping communities develop emergency plans to deal with specific hazards. There are two types, but the 112 we refer to are of the structural type. Those are ones that, were they in place, could hopefully prevent or reduce the impact of a lot of the natural disasters that First Nations face.

They are also important for another reason. We note in our report that for every dollar that is put into prevention-type programming infrastructure, you can save \$6 in response and recovery funding. If there is a greater emphasis put on infrastructure to prevent or mitigate disasters, I think it's going to allow for the government to be able to use more of that funding for areas where there is greater need.

Senator Martin: In Question Period in the House of Commons last week, Minister Hajdu was asked about the report, and in response, she touted the government spending record with respect to First Nations communities. In your view, has the government simply not invested enough, or are the shortfalls a matter of mismanagement?

Ms. Hogan: When it comes to emergency management, it really is a case of not investing enough upfront in prevention and preparedness. I think we often see, even in other reports — we saw it in our pandemic preparedness report — that it's difficult over the years for governments to invest in things you don't see. That's exactly what preparedness is. But there is a real consequence to that. There is a monetary consequence, but also one on individuals.

When it comes to their budget, I do not believe it's a question of mismanagement. I think it's a question of limited resources and how Indigenous Services Canada has chosen to allocate it to different buckets of infrastructure needs. There is not enough to go around, but the bucket allocated to structural mitigation is very small.

mieux préparer les communautés et leurs habitants. Sur ce, je vais demander à M. Wheeler de vous parler de la Colombie-Britannique.

Glenn Wheeler, directeur principal, Bureau du vérificateur général du Canada : Je pense que la situation en Colombie-Britannique est semblable à celle d'autres régions du pays. Il faut réaliser des projets d'infrastructures de type structurel et d'autres de type non structurel.

Un exemple de projet structurel serait une digue ou un barrage afin d'atténuer ou de prévenir les inondations. C'est un exemple de projet de type structurel. Certains projets non structurels sont également très importants. Il s'agit notamment de cartographier les inondations et d'aider les collectivités à élaborer des plans d'urgence pour faire face à des dangers précis. Il y a donc deux types de projets, mais les 112 dont nous parlons sont de nature structurelle. Ce sont des projets qui, espérons-le, éviteraient ou réduiraient les répercussions d'un grand nombre de catastrophes naturelles auxquelles les Premières Nations sont confrontées.

Et puis, ces projets sont importants pour une autre raison. Dans notre rapport, nous indiquons que, pour chaque dollar investi dans les infrastructures destinées à la prévention, il est possible d'économiser 6 \$ en fonds d'intervention et de rétablissement. Si l'on met davantage l'accent sur les infrastructures pour prévenir ou atténuer les catastrophes, cela devrait permettre au gouvernement d'utiliser une plus grande partie du financement là où les besoins sont plus grands.

La sénatrice Martin : Dans ses réponses au sujet du rapport, lors de la période des questions à la Chambre des communes, la semaine dernière, la ministre Hajdu a vanté le bilan des dépenses du gouvernement au profit des communautés de Premières Nations. À votre avis, le gouvernement n'a-t-il tout simplement pas investi suffisamment, ou les lacunes sont-elles attribuables à une mauvaise gestion?

Mme Hogan : En ce qui concerne la gestion des urgences, l'idée est de ne pas risquer d'investir trop peu en aval au titre de la prévention et de la préparation. Au fil des ans et à la faveur d'autres rapports — notamment de notre rapport sur la préparation aux pandémies —, nous avons constaté que les gouvernements ont du mal à investir dans l'invisible. Or, c'est précisément ce à quoi correspond la préparation. Mais il y a de véritables conséquences à ne pas agir en ce sens : une conséquence monétaire, mais aussi une conséquence sur les personnes.

Quant aux budgets, je ne crois pas qu'on puisse parler de mauvaise gestion. Je pense que c'est une question de ressources limitées et de la façon dont Services aux Autochtones Canada a choisi d'affecter celles dont il dispose à différentes catégories de besoins en matière d'infrastructures. Il n'y en a pas assez pour tout le monde, mais le montant alloué aux mesures d'atténuation structurelle est très réduit.

Senator Martin: Thank you.

Senator Coyle: Thank you very much for all the work that you do and for your presentation to us here this evening. I would like to get a sense, given the back and forth with our chair at the beginning and the letter that you received from us, it just would be interesting for us to know a little bit more about how your priorities are chosen for your work plan. I realize it takes a lot of more planning and these things don't just happen like that overnight. So it would be interesting for us to understand your process for the selection of priorities for your audits.

Ms. Hogan: It's a very rigorous process, and we're actually in the midst of adjusting it. For a very long time, we didn't actually go out and really solicit feedback and input from parliamentarians. Since I've been appointed Auditor General, it was one of my priorities to connect with both the House and the Senate and understand what your concerns are.

I do think there is a lot of our relevance is grounded in us providing parliamentarians with work that you intend to use to study, and that you continue to hold government to account again. Otherwise it's just work that sits on a shelf, and that is not value added to Canadians.

That being said, we start with departments. We have years and years of experience on certain files. As I mentioned, Mr. Wheeler has been auditing Indigenous matters for over a decade now. So we use some of our historical knowledge, the continuous engagement we have with deputy ministers. We have a portal on our website where Canadians can suggest topics for audit. We consider what committees raised to us, individual letters received from parliamentarians, and we put it all together. Then we also try to keep some room for flexibility to adjust because we set our audit schedule now for 2024, but we don't want to be inflexible. As we have seen from the pandemic, the world keeps moving, and we need to adjust.

So it is about balancing out all of those competing priorities and really trying to find topics that will have the greatest impact for hopefully better outcomes for Canadians and a better Canada. It isn't because topics aren't worthy, but it's just we have to somehow maybe incorporate them into other audits or move them to different time frames.

Senator Coyle: Thank you very much. That was helpful. I'm just curious about the Indigenous file, which is what we're talking about here, do you ever get input from the Indigenous communities themselves in terms of priorities they see for audit.

La sénatrice Martin : Merci.

La sénatrice Coyle : Merci beaucoup pour tout le travail que vous faites et pour votre exposé de ce soir. Compte tenu des échanges que nous avons eus avec notre président au début et de la lettre que vous avez reçue de notre part, j'aimerais en savoir un peu plus sur la façon dont sont déterminées vos priorités de travail. Je me rends compte qu'il faut beaucoup plus de planification et que les choses ne se font pas du jour au lendemain. Il serait donc intéressant que nous comprenions votre processus de sélection des priorités pour vos audits.

Mme Hogan : C'est un processus très rigoureux, et nous sommes en train de l'adapter. Pendant très longtemps, nous n'avons pas vraiment sollicité la rétroaction des parlementaires. Toutefois, depuis ma nomination au poste de vérificatrice générale, l'une de mes priorités est de communiquer avec la Chambre et le Sénat et de comprendre les préoccupations des deux chambres.

Je pense que la pertinence de notre bureau réside en grande partie dans le fait que nous communiquons aux parlementaires des rapports qu'ils étudient et dont ils se servent pour continuer de réclamer des comptes au gouvernement. Sinon, ce serait un travail qui accumulerait la poussière sur une tablette, et il n'aurait aucune valeur ajoutée pour les Canadiens.

Cela dit, nous commençons par les ministères. Nous avons des années et des années d'expérience dans certains dossiers. Comme je l'ai mentionné, M. Wheeler vérifie les questions autochtones depuis plus d'une décennie maintenant. Nous utilisons donc une partie de nos connaissances acquises au fil du temps et misons sur les rapports suivis que nous entretenons avec les sous-ministres. Nous avons un portail sur notre site Web où les Canadiens peuvent suggérer des thèmes d'audit. Nous tenons compte de ce que les comités nous ont dit, des lettres individuelles reçues des parlementaires, et nous rassemblons le tout. Ensuite, nous essayons de garder une certaine marge de manœuvre pour nous adapter parce que nous établissons notre programme d'audit pour 2024, mais nous ne voulons pas être inflexibles. Comme nous l'avons vu avec la pandémie, le monde continue de bouger, et nous devons nous adapter.

Il s'agit donc d'équilibrer toutes ces priorités concurrentes et d'essayer de dégager les thèmes qui auront le plus grand impact pour, espérons-le, parvenir à de meilleurs résultats pour les Canadiens et pour le Canada. Ce n'est pas parce que tel ou tel thème ne sera pas digne d'intérêt, mais simplement qu'il faudra peut-être envisager de l'intégrer à un autre audit ou de l'examiner à une autre période.

La sénatrice Coyle : Merci beaucoup. C'était utile. En ce qui concerne le dossier autochtone dont nous parlons ici, est-ce que les communautés autochtones vous font part de leurs commentaires sur les priorités qu'elles considèrent comme devant faire l'objet d'un audit?

Ms. Hogan: I feel bad that I didn't include them. We absolutely do. Glenn would like to help you with understanding that better.

Mr. Wheeler: During the course of our audit planning, we do regularly consult with Indigenous groups and organizations across the country. It's something we have taken very seriously as an office. I can recall as early as the 1990s, consulting with various leadership across the country.

So, we consult with folks from a long-term perspective in terms of the next number of audits we can recommend to the Auditor General, but also in our individual audits as we commence each audit, so we are commencing an audit on housing at the moment. We make a special point when we're planning our audit work to speak to as many people across the country that are partners or stakeholders when it comes to the issue we are auditing in order to get a plurality of views and to better understand the issues. One of the key things we tried to do in each audit is we try to look at and get the views of people that are on the receiving end of programs. For us that is quite important especially given in this particular portfolio and the socio-economic disadvantages that our office has pointed out over the years.

So we really focus, if it's education, what are the impacts on children, what are they getting and not getting? When it comes to housing, who needs housing, why are they getting it, why are they not getting it? How can it be done better? Just to reiterate, it is something we take quite seriously and consultation is a large part of what we do.

The Chair: Thank you.

Senator Pate: I thank you for being here and for all your work. I would like to fully endorse the position that was presented to you by Senator Francis at the beginning. As someone who is part of the Senate committee when we had to push for that and then also for trying to push again for accountability within the government over the past six years, I think it's vitally important and I would underscore all of the issues that Senator Francis made.

I want to ask you something different, though. You have been doing, and so have your predecessors as you mentioned, been doing an admirable job of covering these issues off. In 2016, the report issued by the Auditor General about the importance of taking a proactive approach to lawsuits, in particular, and the fact that so much of the movement that has happened has been as a result of litigation, including that very issue we were speaking about in terms of membership and registration in the Indian Act.

Mme Hogan : Je suis désolée de ne pas en avoir parlé parce que nous en tenons compte. M. Wheeler pourrait vous aider à mieux comprendre la situation.

M. Wheeler : Quand nous planifions un audit, nous consultons régulièrement les groupes et les organisations autochtones partout au pays. C'est quelque chose que notre bureau prend très au sérieux. Je me souviens que, dès les années 1990, j'ai consulté divers dirigeants d'un bout à l'autre du pays.

Nous consultons donc les gens selon une perspective à long terme relativement aux prochains audits recommandés à la vérificatrice générale, mais nous le faisons aussi au début de chaque audit, comme en ce moment dans le cas de l'audit sur le logement. Quand nous planifions nos travaux, nous nous faisons un devoir de communiquer avec le plus grand nombre de partenaires ou de parties prenantes en lien avec la question que nous auditons afin d'obtenir une pluralité de points de vue et de mieux comprendre les enjeux. À chaque audit, nous avons essayé de recueillir et d'analyser le point de vue des bénéficiaires des programmes. Pour nous, c'est très important, surtout compte tenu de ce portefeuille et des désavantages socioéconomiques que notre bureau a signalés au fil des ans.

En matière d'éducation, on peut se demander quelles sont les répercussions sur les enfants. Ce dont ils bénéficient ou ne bénéficient pas? S'agissant de logement, nous nous demandons qui en a besoin? Pourquoi certains en obtiennent un et d'autres pas? Comment améliorer les choses? Je le répète, c'est un aspect que nous prenons très au sérieux et la consultation est une grande partie de ce que nous faisons.

Le président : Merci.

La sénatrice Pate : Je vous remercie de votre présence et de tout votre travail. J'appuie entièrement la position qui vous a été présentée par le sénateur Francis au début. Je trouve cela très important pour les membres de ce comité sénatorial, surtout quand nous avons dû faire des pressions en ce sens pour exiger des comptes du gouvernement au cours des six dernières années, et que nous devons en faire d'autres dans l'avenir, et je tiens à souligner toutes les questions soulevées par le sénateur Francis.

Je vais toutefois vous poser une question différente. À l'instar de vos prédécesseurs, et comme vous l'avez rappelé, vous avez fait un travail admirable dans le traitement de ces questions. En 2016, la vérificatrice générale a publié un rapport sur l'importance d'adopter une approche proactive à l'égard des poursuites en particulier, et sur le fait qu'une grande partie du mouvement qui s'est produit a résulté des litiges, notamment la question dont nous parlions au sujet de l'appartenance et de l'inscription dans la Loi sur les Indiens.

Today, I noticed it was announced the government is, yet again, going back to court on the First Nations caring society case. I would like to hear again if you could reiterate and update the numbers from 2016, if you don't have them today, if you can provide them to committee, on what the cost is of litigating these issues and then what the settlement costs have been.

You have done an excellent job in recent reports as well as that 2016 report outlining just how much more it is costing Canadian taxpayers, to both litigate and then have to compensate, when remedies are required.

Ms. Hogan: I don't have those numbers off the top of my head. I do know, from our audit of the Public Accounts of Canada, that the contingent liabilities related to lawsuits often linked to Indigenous matters are rising and rise every year, but some of the questions of the cost is something my office wouldn't have. It would be something that the government would be able to more readily provide to you.

I would actually have to ask them, so I could probably respond to some of those questions in writing to the committee, but I wouldn't have the information, unless it's readily identifiable in the Public Accounts of Canada to be able to respond to you. So we'll do our best, and then maybe even suggest where you should go for the missing pieces.

Senator Pate: That would be much appreciated. Thank you very much.

[*Translation*]

Senator Audette: Thank you for reminding us — those of us who were in politics in those years, we all remember — what your colleague Ms. Fraser said loud and clear, so that we would know what was happening on a daily basis in our communities.

Of course, Mr. Ferguson, I also appreciate your candour.

I have two things to ask you. I'd like to know how we should go about studying the housing crisis issue in the communities. We talk about First Nations based on the letter we received. It's always based on the people registered with the nation, the bank or the government. Yet, we know very well that the Indian Act disqualifies hundreds of thousands of people who are entitled to status. Perhaps you will see in your study what impact this has as well, because the real numbers will be missing from the data that will be sent to the government, for those who have not been recognized under the Indian Act are excluded. It's a suggestion.

Aujourd'hui, nous venons d'apprendre qu'une fois de plus le gouvernement retourne devant les tribunaux dans l'affaire de la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations. Pouvez-vous nous redonner les chiffres de 2016 actualisés sur ce qu'il en coûte pour plaider ces questions et sur les coûts associés au règlement des causes? Si vous ne les avez pas avec vous, pourriez-vous les fournir plus tard au comité?

Vous avez fait un excellent travail en ce qui concerne vos récents rapports ainsi que le rapport de 2016 en soulignant combien il en coûte aux contribuables canadiens, à la fois pour intenter des poursuites et pour devoir verser les indemnités imposées.

Mme Hogan : Je n'ai pas ces chiffres en tête. Je sais, d'après notre audit des Comptes publics du Canada, que le passif lié aux poursuites qui sont souvent liées aux affaires autochtones augmente d'année en année, mais mon bureau n'a pas à se poser certaines questions sur les coûts. C'est une donnée que le gouvernement pourrait vous fournir plus facilement que nous.

En fait, il faudrait que je lui pose la question pour pouvoir répondre par écrit à certaines des interrogations du comité, mais je n'ai normalement pas l'information, à moins qu'elle soit facilement repérable dans les Comptes publics du Canada. Nous allons donc faire de notre mieux, et peut-être même vous suggérer où vous devriez pouvoir trouver les pièces manquantes.

La sénatrice Pate : Ce serait très apprécié. Merci beaucoup.

[*Français*]

La sénatrice Audette : Merci beaucoup de nous rappeler — on se rappelle tous et toutes, nous qui étions en politique dans ces années — ce que votre collègue, Mme Fraser, a dit haut et fort pour qu'on sache ce qui se passait, au quotidien, dans nos communautés.

Bien sûr, monsieur Ferguson, j'apprécie aussi votre franchise.

J'ai deux choses à vous demander. J'aimerais savoir comment on peut faire, lorsqu'on étudiera la question de la crise du logement dans les communautés. On parle des Premières Nations en fonction de la lettre qu'on a reçue. C'est toujours en fonction des personnes inscrites à la nation, à la banque ou au gouvernement. Or, on sait très bien que la Loi sur les Indiens omet des centaines de milliers de gens qui ont le droit d'être inscrits. Peut-être verrez-vous dans votre étude quel impact cela a aussi, parce que parmi les données qu'on transmettra au gouvernement, il manquera de véritables chiffres, car on exclut ceux et celles qui n'ont pas été reconnus par la Loi sur les Indiens. C'est une suggestion.

It would be good to also keep in mind that the issue of accountability affects me personally, it's important, hence your role and mandate. We're told that billions of dollars are allocated to the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls (NIMMIWG) to respond to calls for justice. We also want to know where the money went to respond to a national tragedy. To me, this is important. We are going to ask the minister these questions tomorrow: Indian status, the aftermath of NIMMIWG. I hope one day that will be part of your priorities as well in your key role: the money that is there.

It's important to say — you may agree, I don't know — that we don't want Canadians and their taxes to support us. We deserve to have our governments and territories to have this economy and this way of paying for housing. We have to be a government. To be one, we need a land base.

These studies are going to be important in order to provide these nuances. In your opinion, is that possible on your end?

Ms. Hogan: You bring an angle that's important to consider in our housing audit, to ensure that the pool where we start is consistent and complete. I really appreciate the suggestion, and I believe Mr. Wheeler agrees with me, it's a very interesting angle. That's why your request, I understand, from several members, is a sensitive and important issue for you.

So I will consider it a criterion during our audit. Thank you for the suggestion.

With respect to future audits, we have so many choices. We're at the point where we have to ask ourselves how many audits we're going to do on Indigenous issues, because we have to continue to look at them and keep up the pressure and the accountability. I really appreciate your suggestions, they will help inform our tough choices, because we always leave something on the table that we wish we had audited.

[English]

The Chair: Thank you for that, Senator Audette. It is important.

Senator Busson: My question goes back to your previous comments about safe drinking water and infrastructure generally. You talked about your two predecessors and the fact that one used the word "unacceptable," and the next used the words "beyond unacceptable." If I could précis what you describe, it is utterly unacceptable the way the government is moving forward with its spending and planning.

Il serait bon de rappeler également que la question de la reddition de comptes, elle me touche, elle est importante, d'où votre rôle et votre mandat. On nous dit que des milliards sont alloués à l'ENFFADA, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, pour répondre aux appels à la justice. On veut aussi savoir où est allé l'argent pour répondre à une tragédie nationale. Pour moi, c'est important. Nous allons poser ces questions à la ministre demain : le statut d'Indien, les suites de l'ENFFADA. J'espère qu'un jour cela fera partie de vos priorités aussi dans votre rôle important : l'argent qui est là.

Il est important de dire — si vous êtes d'accord, je ne sais pas — qu'on ne veut pas que ce soient les citoyens et leurs taxes qui nous fassent vivre. On mérite d'avoir nos gouvernements et des territoires pour avoir cette économie et cette façon de payer le logement. Il faut être un gouvernement. Pour l'être, il faut une assise territoriale.

Ces études vont être importantes afin d'apporter ces nuances. Est-ce que c'est possible de votre côté, d'après vous?

Mme Hogan : Vous apportez un angle qu'il est important de considérer dans notre audit sur les logements, pour s'assurer que le bassin où l'on débute est cohérent et complet. J'apprécie vraiment la suggestion, je pense que M. Wheeler est d'accord avec moi, c'est un angle qui est très intéressant. C'est pourquoi votre demande, je comprends bien, de plusieurs membres, est un enjeu sensible et important pour vous.

Alors, je vais le considérer comme un critère lors de notre audit. Je vous remercie pour la suggestion.

En ce qui concerne les audits futurs, on a tellement de choix. On en est rendu au point où l'on doit se questionner à savoir combien d'audits on consacrerait à des enjeux autochtones, car il faut continuer de les considérer et conserver la pression et la reddition de comptes. J'apprécie vraiment vos suggestions, cela nous aidera à éclairer nos choix difficiles, car on laisse toujours quelque chose sur la table qu'on aurait aimé vérifier.

[Traduction]

Le président : Je vous en remercie, sénatrice Audette. C'est important.

La sénatrice Busson : Ma question va nous ramener à ce que vous avez dit tout à l'heure au sujet de l'eau potable et des infrastructures en général. Vous avez parlé de vos deux prédécesseurs et du fait que la première a employé le mot « inacceptable » et l'autre l'expression « plus qu'inacceptable ». Si je peux résumer ce que vous décrivez, il est hautement inacceptable que le gouvernement dépense et planifie comme il le fait.

Apart from comments and encouragement that we might put into this report, could you comment on anything else that we could recommend to reinforce the urgency of this issue around infrastructure and the utter failure to put plans together over, literally, the last decades?

Ms. Hogan: As I was working on my opening remarks, I was trying to think of what word I could add, and, while you've suggested "utterly unacceptable," I just decided there were no other words. I could have listed a ton of them, and I don't think it would drive change. The number of harsh words you put doesn't matter. It's now really about the action that will happen behind them.

When it's linked to the infrastructure issue, I have had discussions with Indigenous Services Canada about the new approach they are looking at, where communities will decide on their priorities for infrastructure. While that is great in principle, until you have changed the way of allocating it individually based on programs — I hate to call it "silos," but that's almost what it feels like — you're not going to drive change.

If you wait for communities to self-identify or put up their hand, there are some concerns there. One, they may not be aware of funding that's available; and two, they may be aware, but they lack the capacity to address the paperwork needed to gain access to it. They might also be discouraged by the fact that, as I mentioned in the Emergency Management report, it's almost a quarter of a century before a program might get funded even though it has been approved.

It's clear that something different needs to be done. I would encourage you to challenge Indigenous Services Canada to come to the table in partnership with communities, all of them. They do need to be more proactive to make sure every community is heard.

One of our concerns in that report was that Indigenous Services Canada hadn't yet identified those most in need of more support to manage. A First Nation community should respond to an emergency first, and when they don't have the capacity, then they should reach out for help. The department didn't know who was most in need, so where they could target the limited investment.

It isn't about an unlimited bucket of money. It is about targeting it to those most in need first and building capacity in communities to self-support each other afterward.

Mis à part les commentaires et les encouragements que nous pourrions inclure dans ce rapport, pourriez-vous nous mentionner toute autre chose que nous pourrions recommander afin de renforcer la notion d'urgence de la question des infrastructures et de souligner l'incapacité totale du gouvernement à élaborer des plans au cours des dernières décennies?

Mme Hogan : Pendant que je préparais mes propos liminaires, j'essayais de réfléchir à l'expression que je pourrais employer, et comme vous avez suggéré « hautement inacceptable », j'ai décidé qu'il n'y avait pas d'autres façons de s'exprimer. J'aurais pu en trouver une tonne, mais je ne pense pas que cela aiderait au changement. Peu importe le nombre de mots tranchants employés, la question demeure de savoir ce qui se passe ensuite.

En ce qui a trait aux infrastructures, j'ai eu des discussions avec les gens de Services aux Autochtones Canada au sujet de la nouvelle approche envisagée par le ministère, selon laquelle les communautés décideront de leurs priorités en matière d'infrastructures. Bien que ce soit excellent en principe, tant que vous n'aurez pas changé la façon de répartir les fonds en fonction des programmes — je déteste parler de phénomène de « cloisonnement », mais c'est l'impression que j'ai —, vous ne favoriserez pas le changement.

Si vous attendez que les communautés se désignent ou lèvent la main, alors nous avons un problème. Premièrement, elles ne sont pas forcément au courant des fonds disponibles; deuxièmement, si elles le sont, elles n'ont pas nécessairement la capacité de s'occuper de la paperasse nécessaire pour y avoir accès. Elles pourraient aussi être découragées par le fait que, comme je l'ai mentionné dans le rapport sur la gestion des urgences, il faut près d'un quart de siècle avant qu'un programme puisse être financé même s'il a été approuvé.

Il est clair qu'il faut faire quelque chose de différent. Je vous encourage à mettre Services aux Autochtones Canada au défi de venir à la table en partenariat avec toutes les communautés. Le ministère doit être plus proactif pour s'assurer que toutes les communautés sont entendues.

L'une de nos préoccupations dans ce rapport était que Services aux Autochtones Canada n'avait pas encore identifié ceux qui avaient le plus besoin de plus de soutien pour gérer les dossiers. Une communauté de Premières Nations devrait d'abord intervenir en cas d'urgence, et si elle manque de moyens pour le faire, elle devrait demander de l'aide. Comme le ministère ignorait qui en avait le plus besoin, il pouvait envisager des investissements limités.

Il n'est pas question de demander des budgets illimités. Il s'agit de cibler les communautés qui en ont le plus besoin en premier et de renforcer leur capacité à s'entraider par la suite.

I think it's about a different approach that I'm just not seeing yet because everything is staying siloed. I encourage you to drive change there.

The Chair: The time for this panel is complete. I wish to thank Ms. Hogan and Mr. Wheeler for joining us tonight.

In our last panel tonight, we will hear from Ivan Zinger, Correctional Investigator of Canada.

Wela'lin, thank you, Dr. Zinger, for being here tonight. You will have approximately five minutes to provide your opening remarks, which will be followed by a question-and-answer session of approximately five minutes per senator.

Due to time constraints, please keep your exchanges brief and precise. To avoid interrupting or cutting anyone off, I will hold up a sign when you have a minute left on your allocated time.

Dr. Zinger, I now invite you to provide your opening remarks.

Ivan Zinger, Correctional Investigator of Canada, Office of the Correctional Investigator: Thank you, members of the committee, for inviting me. It was very kind, and I'm happy to be here. I thought I would do something different today. I provided you a copy of a PowerPoint deck, and I will go through some of the slides and hopefully you can have a fulsome package of information.

On the second slide, I want to give you a bit of context about federal corrections. As you know, corrections, in general, around the world is a big business, and it certainly is when it comes to Correctional Service of Canada. Correctional Services of Canada has a very impressive budget of \$2.9 billion to manages about 12,500 individuals who are incarcerated and about 9,000 who are on some form of parole or conditional release. It manages about 43 penitentiaries with 19,000 employees, and it has probably the highest ratio in the world between prisoners and staff, which is 1.2 prisoners per staff. That is unparalleled anywhere in the world, and it is something we should pay attention to. In fact, about 40% of penitentiaries have actually more correctional officers than prisoners, so it's quite extraordinary. I have no problem whatsoever spending a great deal of money on priorities, and this should be a priority. But then you must expect, as a Canadian citizen, as a taxpayer and as the Correctional Investigator, a very good return on investment. I would expect outstanding correctional outcomes as well as best practices in every single area of CSC's operation, and that's just not the case.

Je pense qu'il s'agit d'une approche différente que je n'ai pas encore constatée parce que tout reste cloisonné. Je vous encourage à favoriser le changement à cet égard.

Le président : Le temps alloué à ce groupe est écoulé. Je remercie Mme Hogan et M. Wheeler de s'être joints à nous ce soir.

Dans notre dernier groupe de témoins de ce soir, nous entendrons Ivan Zinger, enquêteur correctionnel du Canada.

Wela'lin, merci, monsieur Zinger, d'être ici ce soir. Vous disposerez d'environ cinq minutes pour faire votre déclaration préliminaire, qui sera suivie d'une période de questions d'environ cinq minutes par sénateur.

En raison de contraintes de temps, je vous invite à faire en sorte que les échanges soient brefs et précis. Pour éviter de couper ou d'interrompre qui que ce soit, je vous ferai signe quand il vous restera une minute.

Monsieur Zinger, je vous invite maintenant à faire votre déclaration préliminaire.

Ivan Zinger, enquêteur correctionnel du Canada, Bureau de l'enquêteur correctionnel : Je remercie les membres du comité de m'avoir invité. C'était très gentil, et je suis heureux d'être ici. Je pensais faire quelque chose de différent aujourd'hui. Je vous ai fourni une copie d'une présentation en PowerPoint, et je vais passer en revue certaines des diapositives et j'espère que vous avez une trousse d'information complète.

Avec la deuxième diapositive, je vais vous mettre les services correctionnels fédéraux en contexte. Comme vous le savez, les services correctionnels, en général, partout dans le monde, sont une grosse affaire et c'est certainement le cas pour le Service correctionnel du Canada. Celui-ci dispose d'un budget très impressionnant de 2,9 milliards de dollars pour gérer quelque 12 500 détenus dont 9 000 environ qui sont sous le coup d'une forme de libération conditionnelle ou de mise en liberté sous condition. Le service gère environ 43 pénitenciers comptant 19 000 employés, et elle a probablement le ratio gardiens-détenus le plus élevé au monde avec 1,2 prisonnier par surveillant. C'est sans équivalent dans le monde, et nous devrions y porter attention. En fait, environ 40 % des pénitenciers comptent en fait plus d'agents correctionnels que de détenus, ce qui est assez extraordinaire. Je n'ai absolument aucun problème à dépenser beaucoup d'argent pour des priorités, et les prisons doivent faire partie des priorités. Mais en tant que citoyen canadien, que contribuable et qu'enquêteur correctionnel, il faut s'attendre à un très bon rendement du capital investi. Je m'attendrais à des résultats exceptionnels sur le plan carcéral ainsi qu'à des pratiques exemplaires dans chaque secteur d'activité du SCC, mais ce n'est tout simplement pas le cas.

There is also an extraordinary amount of empty cells right now in the system — 4,000 — which represents about eight empty penitentiaries. That also tells you about the management of them. Finally, the last point in terms of resources, the official number is about \$126,000 per inmate per year. Unfortunately, if you actually do a bit of math, you can add an extra \$100,000 to this, because the official numbers do not cover the overhead, like national headquarters or the five regional headquarters. That's something to remember.

[Translation]

In terms of my role and mandate, the office was established in 1973 and I'm the ombudsman responsible for investigating complaints from inmates serving sentences of two years or more. I have tremendous investigative powers. All of this works, of course, if the agency subject to my external oversight supports my recommendations, and it can work very well. It doesn't work as well if there's a lack of consistency in the agency's ability to support my recommendations. With respect to statistics — I'm on slide 4 of the document — we're investigating almost 5,000 complaints. With a \$5-million budget and about 40 staff members, we do over 1,000 use-of-force reviews, and we also investigate all deaths in facilities, for example.

[English]

Let me now talk about current and future priorities. Indigenous correction has always been something that has been a core priority for our office since 1973. We have made more than 70 recommendations directed to the Commissioner of Corrections and to the Minister of Public Safety and the Government of Canada.

My latest annual report, this one, was tabled on November 1, and it included part one of a two-part update on the progress made since the tabling of a special report called *Spirit Matters: Aboriginal People and the Corrections and Conditional Release Act*. We are currently working on part two, and that will make up the bulk of our report for next year's annual report.

I will finish by giving you a bit of a sense of the challenges faced by federal corrections. After 10 years, there has been marginal progress made on attempting to improve correctional outcomes. These are things that the correctional service has influence over. It doesn't have influence over who comes into the penitentiary. Let me read them, because I want to make sure they are on the record.

Il y a aussi une quantité extraordinaire de cellules vides dans le système à l'heure actuelle — 4 000 —, ce qui équivaut à environ huit pénitenciers vides. Cela en dit long sur leur gestion. Enfin, pour ce qui est des ressources, il en coûte officiellement environ 126 000 \$ par détenu par année. Malheureusement, si vous faites un petit calcul, vous devrez ajouter 100 000 \$ parce que les chiffres officiels ne comprennent pas les frais généraux, comme l'administration centrale ou les cinq administrations régionales. Il ne faut pas l'oublier.

[Français]

En ce qui a trait à mon rôle et à mon mandat, le bureau a été créé en 1973 et je suis l'ombudsman responsable d'enquêter sur les plaintes des détenus qui purgent des condamnations de deux ans ou plus. J'ai des pouvoirs d'enquête énormes. Par contre, en ce qui a trait aux recommandations, mon autorité est limitée. Tout cela peut fonctionner, évidemment, si l'agence qui est assujettie à ma supervision externe appuie mes recommandations, et cela peut fonctionner très bien. Cela fonctionne moins bien s'il y a un manque de cohérence en ce qui concerne la capacité du service à accepter mes recommandations. En ce qui a trait aux statistiques — je suis à la page 4 du document —, on enquête sur près de 5 000 plaintes. Grâce à un budget de 5 millions de dollars et à une quarantaine d'employés, on fait plus de 1 000 examens sur l'utilisation de la force, et on fait aussi toutes les enquêtes relatives aux décès dans les établissements, par exemple.

[Traduction]

Permettez-moi maintenant de parler des priorités actuelles et futures. Les services correctionnels pour les Autochtones sont une priorité de notre bureau depuis 1973. Nous avons formulé plus de 70 recommandations au commissaire du Service correctionnel, au ministre de la Sécurité publique et au gouvernement du Canada.

Mon dernier rapport annuel, celui-là, qui a été déposé le 1^{er} novembre, comprend la première partie d'une mise à jour en deux temps sur les progrès réalisés depuis le dépôt d'un rapport spécial intitulé *Une question de spiritualité — Les peuples autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Nous travaillons actuellement à la deuxième partie, qui constituera le gros morceau de notre rapport annuel de l'an prochain.

Je terminerai en vous donnant un aperçu des défis auxquels font face les services correctionnels fédéraux. Après 10 ans, des améliorations marginales ont été réalisées dans le sens des résultats visés, mais sur des aspects pour lesquels le Service correctionnel avait une influence. Il n'a aucune influence sur les personnes qui entrent dans les pénitenciers. Permettez-moi de vous en faire la lecture, car je veux m'assurer qu'elles figurent au compte rendu.

There continues to be a disproportional overrepresentation in federal custody compared to society, we're now at 32%, and it keeps climbing year after year. Certainly, for the last 30 years. Indigenous people are more likely to be involved in the use of force, overrepresented in maximum security institutions, overrepresented in structured intervention units — which are the new provisions for administrative segregation — more likely to be labelled gang members, more likely to self-injure, to attempt suicide and to commit suicide in the last fiscal year. Also, more are serving more time in custody than non-Indigenous people. There are higher recidivism rates and parole revocation. When we look at women, the situation is even more dire and the overrepresentation has now reached 50%. They are also overrepresented in maximum security units, which are tantamount to the old administrative segregation conditions of confinement. They are also under-represented, as we indicated in our annual report, in the mother-child report. I will leave it at that. Thank you.

The Chair: Thank you, Dr. Zinger. Before we open the floor to questions from senators, I wish to remind everyone to refrain from leaning too close to the microphone or remove your earpiece when you do. We will now open the floor to questions.

Senator Pate: Thank you, Dr. Zinger, for being here with us. I wanted to check one other stat that wasn't in your report that I just saw from the ministerial advisory committee. Is it your understanding that 76% of the women in structured intervention units are Indigenous as well? I'm just adding to the statistics.

Mr. Zinger: Yes, I think it's in that neighbourhood. Absolutely, they are grossly overrepresented.

Senator Pate: I noticed the next slides talk about sections 81 and 84. You and I are both, unfortunately or fortunately, old enough to have been around when the law was being studied by committees like this in the early 1990s. When the Corrections and Conditional Release Act was implemented, it was my understanding — and I would be interested in what yours was — that sections 81 and 84 were put in place to address what was then already seen as the crisis of the overincarceration of Indigenous people. At that time, they were about 10% of the prison population. The idea was that under section 81 First Nations governance and sovereignty would be recognized and individuals could serve the prison part of their sentence in the community under section 81 and the conditional release or parole part in the community under section 84.

On constate toujours une surreprésentation disproportionnée dans les établissements fédéraux par rapport à la société. Nous en sommes maintenant à 32 %, et ce pourcentage ne cesse d'augmenter année après année et certainement, depuis 30 ans. Lors du dernier exercice, les Autochtones ont été plus susceptibles que d'autres de recourir à la force, ils étaient surreprésentés dans les établissements à sécurité maximale, surreprésentés dans les unités d'intervention structurée — soit les nouvelles installations d'isolement préventif —, ils étaient plus susceptibles d'être étiquetés comme membres de gangs; plus susceptibles de s'automutiler, de commettre des tentatives de suicide et d'aboutir dans ces tentatives. De plus, un plus grand nombre de délinquants autochtones purgent une peine d'emprisonnement que des non-Autochtones. Chez eux, les taux de récidive et de révocation de la libération conditionnelle sont plus élevés. Dans le cas des femmes, la situation est encore plus grave et la surreprésentation atteint maintenant 50 %. Les femmes autochtones sont également surreprésentées dans les unités à sécurité maximale, ce qui correspond aux anciennes conditions d'isolement préventif. Elles sont aussi sous-représentées, comme nous l'avons indiqué dans notre rapport annuel, dans le rapport mère-enfant. Je vais en rester là. Merci.

Le président : Merci, monsieur Zinger. Avant de passer aux questions des sénateurs, je rappelle à tout le monde de ne pas parler trop près du microphone ou de ne pas retirer votre oreillette si vous le faites. Nous allons maintenant passer aux questions.

La sénatrice Pate : Merci, monsieur Zinger, d'être ici avec nous. Je voulais vérifier une autre statistique qui ne figure pas dans votre rapport et que je viens de voir dans un document du comité consultatif ministériel. Selon vous, 76 % des femmes dans les unités d'intervention structurée sont des Autochtones? Je ne fais qu'ajouter aux statistiques.

M. Zinger : Oui, je pense que c'est à peu près cela. Absolument, elles sont nettement surreprésentées.

La sénatrice Pate : J'ai remarqué que les diapositives suivantes traitent des articles 81 et 84. Vous et moi sommes, malheureusement ou heureusement, assez vieux pour avoir été là quand des comités comme celui-ci ont étudié la loi au début des années 1990. Lorsque la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition a été mise en œuvre, j'avais cru comprendre que les articles 81 et 84 avaient été mis en place pour s'attaquer à ce qui était déjà considéré comme une crise de surincarcération des Autochtones, et j'aimerais savoir ce que vous en avez pensé, vous. À l'époque, les Autochtones représentaient environ 10 % de la population carcérale. L'idée était qu'en vertu de l'article 81, la gouvernance et la souveraineté des Premières Nations seraient reconnues et que les individus pourraient purger la partie de leur peine en prison dans la collectivité en vertu de l'article 81 et la partie de la libération conditionnelle dans la collectivité en vertu de l'article 84.

Since then, Correctional Service of Canada has limited the policies and only made — well, section 84 is very limited, but both have only been made available to minimum security, even though that was not part of the legislative intent. Are you able to comment further on that, what you see in terms of the trends and the fact that the government will only fund initiatives that allow access for minimum security and some of the history of that in terms of the number of lodges like Buffalo Sage Wellness House? When it first opened, there were no Indigenous women eligible to go there because of the way the policy was set up by Correctional Service of Canada.

Mr. Zinger: You're absolutely right. These provisions were enacted in 1992 by the Mulroney government and they were ground breaking provisions and everywhere around the world people were looking at Canada as a very progressive, very thoughtful government to try to address the overrepresentation which I believe was around 15% and now it is almost over 32%.

I will tell you that there was an awful lot of activity and hope that these provisions would be fully implemented by Correctional Service of Canada and initially, yes, Correctional Service of Canada actually spent a lot of time looking at recruiting different communities, and trying to invest in Indigenous communities that either did not have the capacity and could have the capacity or had some capacity and they initially created a fair amount of healing lodges some of which they managed themselves and some that were managed under those provisions of the act that allows the minister of public safety to enter into an agreement with those Indigenous communities or groups. But everything basically stalled around 2000. We documented the story in our *Spirit Matters* report and what happened at the time is Correctional Service of Canada decided to pull back all the funding and reinvest the funds, if you call that reinvestment, into institutional corrections and then they started funding those pathways units. So the focus was on community corrections and then as of 2000, it shifted to institutional corrections.

Since then, I have the numbers here, in the last 10 years only one new section 81 has been created. Section 81 is managed by Indigenous communities. At the time we wrote this report, they had a vacancy rate of about 50%, despite the fact there are very few beds to begin with and there is such demand because there are about 4,000 Indigenous men and women incarcerated at the federal level.

It's a failure in implementation, a major failure and I have made recommendations specifically to that.

Depuis, le Service correctionnel du Canada a resserré ses politiques et n'a fait que... Eh bien, l'article 84 est très limité, mais les deux n'ont été accessibles qu'à un seul établissement à sécurité minimale, même si cela ne faisait pas partie de l'intention de la loi. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet, nous parler des tendances que vous entrevoyez et du fait que le gouvernement ne financera que des initiatives permettant l'accès à des établissements à sécurité minimale? Parlez-nous du nombre de pavillons comme la Maison de ressourcement Buffalo Sage? Quand cet établissement a ouvert ses portes, aucune femme autochtone n'y était admissible en raison de la façon dont la politique avait été établie par le Service correctionnel du Canada.

M. Zinger : Vous avez tout à fait raison. Ces dispositions ont été promulguées en 1992 par le gouvernement Mulroney et elles étaient révolutionnaires. Partout dans le monde, les gens considéraient le Canada comme un pays très progressiste, un gouvernement très réfléchi désirant régler le problème de la surreprésentation des Autochtones qui était d'environ 15 %, je crois, et qui est maintenant de près de 32 %.

Je peux vous dire que beaucoup de choses ont bougé et que nous espérons que ces dispositions seront entièrement mises en œuvre par le Service correctionnel du Canada. C'est vrai qu'au départ, le Service correctionnel du Canada a consacré beaucoup de temps à chercher à intéresser différentes communautés et qu'il a investi dans des communautés autochtones n'ayant pas la capacité, mais qui auraient pu l'avoir ou qui avaient une capacité limitée. C'est ainsi qu'il a été possible d'ouvrir un nombre appréciable de pavillons de ressourcement sous gestion assurée en partie par ces communautés et en partie en vertu des dispositions de la loi en vertu desquelles le ministre de la Sécurité publique pouvait conclure des ententes avec ces communautés ou groupes autochtones. Mais tout s'est mis à stagner vers l'an 2000. Nous avons documenté ce qui s'est passé à l'époque, dans notre rapport *Une question de spiritualité*, soit que le Service correctionnel du Canada a décidé de retirer tout le financement et de réinvestir les fonds, en quelque sorte, dans les services correctionnels, puis il a commencé à financer les unités des Sentiers autochtones. On a donc mis l'accent sur les services correctionnels communautaires, puis, à partir de 2000, on est passé aux services correctionnels institutionnels.

Depuis, et j'ai les chiffres ici, au cours des 10 dernières années, une seule institution a été ouverte aux termes de l'article 81. L'application de l'article 81 relève des communautés autochtones. Au moment où nous avons rédigé ce rapport, le taux de vacance dans les établissements était d'environ 50 %, bien qu'il n'y ait eu que très peu de lits au départ et que la demande soit forte parce qu'il y a environ 4 000 hommes et femmes autochtones incarcérés au niveau fédéral.

C'est un échec sur le plan de la mise en œuvre, un échec majeur, et j'ai formulé des recommandations à ce propos.

Now, I think I've made that recommendation about four years ago, that the service should allocate a significant segment of its budget to fund sections 81 and 84. I was finally asked by the media about what do you mean by significant? Given that \$2.9 billion, I said let's find a number, let's start with \$500 million and I did say over a period of 10 years to build that capacity. This could be done without any loss of jobs but simply through attrition and a commitment to empower Indigenous groups and communities to look after the care and custody of Indigenous people.

The Chair: Dr. Zinger you called for the creation of a deputy commissioner for Indigenous corrections within the Correctional Service of Canada. What would be the role of this proposed deputy commissioner and how has the federal government responded to this recommendation?

Mr. Zinger: Thank you, Mr. Chair. We've made that recommendation for over 12 years and finally it got picked up by several federal parliamentary committees that have repeated the need for a deputy commissioner to sit at the executive table of the Correctional Service of Canada. It was also picked up by the National Inquiry into the Missing and Murdered Indigenous Women and Girls and, finally, after lots of pressure, Correctional Service of Canada caved and decided to run a competition for that position. I was struck by the initial attempt. It was simply to recruit within Correctional Service of Canada. Somebody eventually decided that it should be posted outside. That was at least good, but we also noted that the position is at an equivalency of a director-general level, an EX3 in government and that position already existed before, so it seems to be simply a relabelling of an existing position. The position was called director-general, Indigenous initiative branch, but now I understand that that person would sit on the executive committee but I think it should have been at the level of an assistant deputy minister, an EX4 level to be fully empowered to have the same realm of influence as everyone else around that table.

The Chair: Thank you, Dr. Zinger.

Senator Coyle: Thank you very much, Dr. Zinger, for your presentation.

I was going to ask about the deputy commissioner, but I will go to one of your other calls for systemic reform. Call No. 7, where you talk about government-led initiatives such as the Indigenous Justice Strategy and the Federal Framework to Reduce Recidivism. Could you speak to us more about what those entail?

Je crois avoir recommandé, il y a quatre ans environ, que le service affecte une partie importante de son budget au financement de l'application des articles 81 et 84. Les médias m'ont finalement demandé ce que j'entendais par « important ». Au vu des 2,9 milliards de dollars, j'ai dit qu'il fallait trouver un chiffre, commencer par 500 millions de dollars, et j'ai bien dit sur une période de 10 ans pour renforcer cette capacité. Cela pourrait se faire sans perte d'emplois, simplement par une élimination naturelle des effectifs et être accompagné de l'engagement de donner aux groupes et aux communautés autochtones les moyens de s'occuper des soins et de la garde des Autochtones.

Le président : Monsieur Zinger, vous avez demandé la création d'un poste de sous-commissaire des services correctionnels pour Autochtones au sein du Service correctionnel du Canada. Quel serait le rôle de ce sous-commissaire et comment le gouvernement fédéral a-t-il réagi à cette recommandation?

M. Zinger : Merci, monsieur le président. Cela fait plus de 12 ans que nous faisons cette recommandation, et elle a finalement été reprise par plusieurs comités parlementaires fédéraux qui ont répété la nécessité qu'un sous-commissaire siège à la table de gouvernance du Service correctionnel du Canada. La recommandation a été reprise par l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et, après moult pressions, le Service correctionnel du Canada a finalement cédé et a décidé de lancer un concours pour doter le poste. J'ai été frappé par la première tentative qui visait simplement à recruter au sein du Service correctionnel du Canada. Quelqu'un a fini par décider que le poste devait être affiché à l'externe. C'était au moins une bonne chose, mais nous avons également remarqué que celui-ci est équivalent à un poste de directeur général, à un poste EX3 au gouvernement et que ce poste existait déjà. Alors il semble qu'il s'agisse simplement d'une nouvelle désignation d'un poste existant. Il s'agissait du poste de directeur général, Direction générale des initiatives pour les Autochtones, mais je crois comprendre que cette personne siégerait au comité de direction et qu'elle aurait dû se situer au niveau de sous-ministre adjoint, un niveau EX4, ce qui lui aurait conféré la même influence que ses collègues à la table.

Le président : Merci, monsieur Zinger.

La sénatrice Coyle : Merci beaucoup pour votre exposé, monsieur Zinger.

J'allais poser une question au sujet du sous-commissaire, mais je vais passer à l'un de vos appels à une réforme systémique, à l'appel n° 7, où vous parlez d'initiatives gouvernementales comme la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones et le Cadre fédéral pour réduire la récidive. Pourriez-vous nous parler davantage de ce que cela implique?

Mr. Zinger: Yes, I've made the last recommendation in this report towards the Minister of Justice to ensure that corrections is considered in that overall strategy.

My fear is that Justice will, because it's a Justice-led initiative, primarily focus on things they know like bail reforms or Gladue courts or maybe conditional sentencing or something like that or alternatives to imprisonment.

But I think corrections has a significant role to play in that strategy and we did receive a positive response on the part of the Department of Justice. The Federal Framework to Reduce Recidivism, as you know, was a bill that became law, and I'm hoping that there is only — it's almost at the infancy stage, at consultation, but I would like to see a big commitment to track recidivism rates, because those recidivism rates are awful. It's only following a recommendation that we made about three years ago that corrections finally conducted a study, and the study showed that the recidivism rates are very high. You're talking about 38% recidivism rate for violence and for Indigenous people it goes up to 60%. So we need to track this closely and have good data so we can readjust the service, and the Government of Canada can readjust its investments and its strategies if it doesn't improve on those terrible rates that we have seen so far.

Senator LaBoucane-Benson: As you know, I spent a great deal of time in a healing lodge movement. I worked in and around Stan Daniels Healing Centre and Buffalo Sage Wellness House. To add to your story, in 1999 the deputy commissioner of corrections for the prairies said to the CEO of native counselling services of Alberta and I, that they had gotten the stats about the baby boom starting to be known in Canada among First Nations, Inuit and Métis people and that there was going to be this large new generation of Indigenous people coming. CSC's response to that is they started planning to build more prisons. This in about 2000. This has been an ongoing motivation of Correctional Service of Canada.

To come to your point about bed counts. It's true that we have healing lodges, a few more now, and not enough healing lodges that work on reintegration, on historic trauma healing and have some of the best reintegration rates across Canada. However, CSC will make sure that every single one of their beds are filled before they will fill a healing lodge bed. They will make sure that all of their staff are employed, but they will have contracts with healing lodges that are based on beds. You get paid for beds that are filled. But when you say that you notice that some of these healing lodges had 50% of their beds filled, it means a not-for-profit is taking a hit and more than likely operating in a

M. Zinger : Oui, j'ai adressé la dernière recommandation de ce rapport au ministre de la Justice pour veiller à ce que les services correctionnels soient pris en compte dans cette stratégie globale.

Comme il s'agit d'une initiative que pilote le ministère de la Justice, je crains que celui-ci se concentre surtout sur des choses qu'il connaît, comme la réforme du cautionnement ou des tribunaux Gladue, ou peut-être la réforme des condamnations avec sursis ou des choses du genre, ou encore des solutions de rechange à l'emprisonnement.

Mais je pense que les services correctionnels ont un rôle important à jouer dans cette stratégie et nous avons reçu une réponse positive de la part du ministère de la Justice. Comme vous le savez, le Cadre fédéral pour réduire la récidive est défini dans un projet de loi qui a été adopté, et j'espère qu'il n'y a que... Nous en sommes presque à l'étape de la consultation, mais j'aimerais que l'on s'engage fermement à suivre l'évolution des taux de récidive, parce qu'ils sont épouvantables. Ce n'est qu'à la suite d'une recommandation que nous avons faite, il y a trois ans environ, que les services correctionnels ont finalement mené une étude qui a montré que les taux de récidive sont très élevés. On parle d'un taux de récidive d'environ 38 % au chapitre de la violence et de 60 % dans le cas des Autochtones. Nous devons donc suivre la situation de près et avoir de bonnes données pour pouvoir rajuster le service, et le gouvernement du Canada ne peut correctement rajuster ses investissements et ses stratégies s'il n'améliore pas ces taux terribles que nous avons vus jusqu'à maintenant.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Comme vous le savez, j'ai passé beaucoup de temps dans le milieu des pavillons de ressourcement, pour avoir travaillé au Centre de guérison Stan Daniels et à la Maison de ressourcement Buffalo Sage. Pour ajouter à ce que vous avez dit, je précise qu'en 1999, le sous-commissaire du service correctionnel des Prairies m'a dit, ainsi qu'au PDG des services de counseling autochtones de l'Alberta, qu'il avait obtenu les statistiques sur le baby-boom des Premières Nations, des Inuits et des Métis que l'on était en train de découvrir au Canada, tandis qu'on s'apprêtait à la poussée de cette nouvelle génération d'Autochtones. En réaction, le SCC a planifié la construction de prisons, vers l'an 2000, et cela demeure un objectif du Service correctionnel du Canada.

Pour en venir à votre question sur le nombre de lits, il est vrai que nous avons maintenant un peu plus de pavillons de ressourcement, mais pas en nombre suffisant pour vraiment contribuer à la guérison des traumatismes historiques, même si certains affichent parmi les meilleurs taux de réinsertion au Canada. Toutefois, le SCC veille à ce que tous ses lits soient occupés avant de remplir un lit de pavillon de ressourcement. Il veille à ce que tout son personnel soit pleinement occupé, même s'il a conclu des contrats par lit avec des pavillons de ressourcement. Le paiement se fait donc par lit occupé et, quand la moitié des lits de certains pavillons de ressourcement sont

deficit because the beds are not filled, whereas CSC makes sure all their beds are filled.

Can you elaborate on the disadvantages the healing lodges have because of the funding formula? They don't have a dynamic versus static funding. It's something new to the healing lodge movement. What advice would you give to healing lodges to deal with this systemic bias — I would say maybe even racism in the system — in the way that healing lodges are treated?

Mr. Zinger: There are two sets of statistics that my office collected and that I have seen. The first one is quite troubling. We discovered in 2013, when we completed the *Spirit Matters* report, that for the same amount of work and expectations, healing lodges that were operated by Indigenous groups and funded by Correctional Service of Canada were paid at 62 cents per dollar, so that was a big discrepancy.

If you visit healing lodges, many of them, compared to the ones run by Correctional Service of Canada — and I was quite happy to be part of a story in the *Globe and Mail* on Stan Daniels, for example — are decrepit, and they need a big investment in their infrastructure. The ones operated by the service are a big step up in terms of the quality of their infrastructure, so that's the first thing.

The second set of statistics does not support what you just said. We did look at vacancy rates, and there didn't seem to be that much difference between the vacancy rates in healing lodges operated by the service and healing lodges operated under section 81.

But part of the problem is the tremendous vacancy rate in minimum security institutions run by the service. There is not much incentive to release those individuals into halfway houses or healing lodges, because they are going to run out of prisoners. I think that's a story that needs to be further investigated. The pressure is to keep those minimum at the institution with at least some prisoners in there, because you have to justify the staffing levels that are extraordinarily high.

Again, the staffing levels in Canadian penitentiaries are probably the highest in the world, so we need to remember that.

Senator LaBoucane-Benson: Thank you for clarifying it. I meant getting people out of medium security to a healing lodge to reclassify them. They will keep them at medium security and

vides, cela veut dire que l'organisme sans but lucratif est touché et qu'il accuse fort probablement un déficit à cause de places vides, tandis que le SCC, lui, veille à ce que toutes les places dans ses prisons le soient.

Pouvez-vous nous en dire plus des désavantages auxquels sont confrontés les pavillons de ressourcement à cause de leur formule de financement? Ce financement n'est pas dynamique, il est statique, ce qui est nouveau pour le mouvement des pavillons de ressourcement. Quels conseils leur donneriez-vous face à ce parti pris, voire ce racisme systémique dans la façon dont ils sont traités?

M. Zinger : Mon bureau a recueilli deux séries de statistiques. La première est très troublante. En 2013, quand nous avons parachevé le rapport *Une question de spiritualité*, nous avons découvert que, pour la même quantité de services et les mêmes attentes, les pavillons de ressourcement exploités par des groupes autochtones et financés par le Service correctionnel du Canada percevaient 62 cents par dollar, ce qui représente un gros écart.

Si vous vous rendez dans les pavillons de ressourcement, vous verrez que bon nombre d'entre eux sont en état de décrépitude, comparativement à ceux gérés par le Service correctionnel du Canada, et qu'ils mériteraient un important investissement au titre des infrastructures. J'ai d'ailleurs été très heureux de participer à un article du *Globe and Mail* sur la maison Stan Daniels. Les pavillons exploités par le SCC représentent un progrès important sur le plan de la qualité des infrastructures. Voilà donc pour les premières statistiques.

La deuxième série de statistiques ne confirme pas ce que vous venez de dire. À l'examen des taux de vacance, il ne nous a pas semblé qu'il y a une grande différence entre les taux de vacance dans les pavillons de ressourcement exploités par le service et les pavillons de ressourcement exploités en vertu de l'article 81.

Le problème tient en partie au taux de vacance très élevé dans les établissements à sécurité minimale gérés par le service. Les maisons de transition ou les pavillons de ressourcement n'ont pas grand intérêt à libérer leurs pensionnaires parce qu'ils risquent de se retrouver à court de prisonniers. Je pense que cela mérite d'être approfondi. Les établissements se sentent obligés de retenir un minimum de pensionnaires parce qu'ils doivent justifier des niveaux de dotation en personnel extraordinairement élevés.

Encore une fois, les niveaux de dotation dans les pénitenciers canadiens sont probablement les plus élevés au monde. Ne l'oublions pas.

La sénatrice LaBoucane-Benson : Merci de la précision. Je voulais parler du transfert de détenus d'un établissement à sécurité moyenne à un pavillon de ressourcement où ils seraient

won't reclassify them to minimum security so that they can be transferred into a healing lodge.

Senator Pate: That goes exactly back to the point that we were talking about a little while ago. It's CSC policy that people have to be minimum security to go to the healing lodge. When the first healing lodge for women was opened, the Okimaw Ohci healing lodge, the plan was for the reserve to take it over. You will probably remember that they put a segregation unit in it. They called it a "safe lodge," but they put a segregation unit in it because it was supposed to take women at every security level. That evolved away very quickly and hasn't happened.

I would like to talk about the security level issue. The overclassification is in this report again, and it's in the Auditor General's report, in particular, the overclassification of Indigenous people and Indigenous women.

Could you comment on the response the Correctional Service of Canada had when they briefly hired someone outside? They said — and I notice it's coming up again in court cases — they hired Dr. Moira Law to look at the classification system in particular for women after the Human Rights Commission joined the correctional investigator, the Arbour commission and others and said that the classification system was discriminatory on the basis of race, sex and disability.

Could you comment on what Dr. Law recommended and the response of Correctional Services of Canada to it? Can you comment on where you see it contributing to where we are today in terms of the overincarceration and overclassification of Indigenous people, and Indigenous women in particular?

Mr. Zinger: The first point that you make is correct. There is nothing in the legislation under section 81 that suggests that a healing lodge can only be a minimum-security institution. That's just the way that the service has interpreted it and attempted to implement it. As I mentioned to you, the implementation has been less than stellar since 1982, in my view.

With respect to risk assessment, because we're talking about the tools that are used to classify or reclassify people, this has been a saga for over 20 years now. It was 20 years ago that observations first appeared that the tools used by the service were discriminatory, not valid and not reliable for certain groups, including Indigenous people, as well as women. The service has continuously used those for the last 20 years.

reclassifiés. Des détenus, se trouvant actuellement dans des établissements à sécurité moyenne, ne sont pas reclassifiés en tant que détenus à sécurité minimale, ce qui rend impossible leur transfert dans un pavillon de ressourcement.

La sénatrice Pate : Cela nous ramène exactement à ce dont nous parlions tout à l'heure. Selon la politique du SCC, les détenus doivent être dans un établissement à sécurité minimale pour pouvoir être admis dans un pavillon de ressourcement. Quand le premier pavillon de ressourcement pour femmes a été ouvert, le pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, il était prévu que la réserve prendrait la relève de l'administration des lieux. Vous vous souviendrez probablement qu'on y avait créé une unité d'isolement baptisée « pavillon de sécurité » censée accueillir des femmes à tous les niveaux de sécurité. Cela a évolué très rapidement et le projet ne s'est pas concrétisé.

Je souhaite que nous parlions de la question du niveau de sécurité. La question de la surclassification des détenus est traitée dans ce rapport et dans celui de la vérificatrice générale, surtout en ce qui concerne les Autochtones et les femmes autochtones.

Pourriez-vous nous parler de la réaction du Service correctionnel du Canada quand il a embauché brièvement une personne de l'extérieur? Le service a déclaré — et je remarque que cela revient encore une fois devant les tribunaux — avoir engagé Mme Moira Law pour examiner le système de classification des femmes en particulier, après que la Commission des droits de la personne s'est associée avec l'enquêteur correctionnel, la Commission Arbour et d'autres pour dire que le système de classification était discriminatoire sur la base de la race, du sexe et du handicap.

Pourriez-vous nous dire ce que Mme Law a recommandé et quelle a été la réaction du Service correctionnel du Canada? Pouvez-vous nous dire en quoi cela a contribué à la situation actuelle en matière de surincarcération et de surclassification des Autochtones, et des femmes autochtones en particulier?

M. Zinger : Votre première remarque est fondée. L'article 81 du projet de loi ne dit pas qu'un pavillon de ressourcement ne peut être qu'un établissement à sécurité minimale. C'est simplement la façon dont le service l'a interprété et tenté de le mettre en œuvre. Comme je vous l'ai mentionné, l'application de cet article laisse à désirer depuis 1982.

S'agissant de l'évaluation des risques, depuis plus de 20 ans maintenant, nous assistons à une véritable saga en ce qui a trait aux outils de classification ou de reclassification des détenus. Il y a 20 ans, les premières observations semblaient indiquer que les outils utilisés par le service étaient discriminatoires, non valides et non fiables pour certains groupes, y compris pour les Autochtones, ainsi que pour les femmes. Le service les utilise continuellement depuis 20 ans.

Our office has been saying it for well over a decade. I think we started documenting this 12 years ago. It was only after the Supreme Court of Canada's judgment in *Ewert v. Canada* that the service was basically told, "You have to create new tools that are reliable and valid for those particular groups."

The service still, to this day, hasn't responded correctly. It now has a contract in place to develop such a tool, and it continues to rely on a tool, for example, the Custody Rating Scale, that discriminates against Indigenous people and overclassifies Indigenous people. The level of inertia and lack of responsiveness from the service on this file is extraordinary.

I'm aware of the work of Moira Law, which I think is very clever, and it's something that the service should certainly consider, but it's probably unwilling and not ready to implement such a thing. The idea here is that instead of looking at risk and trying to stack the cards against a person, you tell them, "You are going to come into a minimum security setting, and if your behaviour isn't correct and you're not responding correctly, then we will move you up the security classification," as opposed to, "We have preconceived ideas. We'll put you in the highest security, and then if you behave, we will cascade you down."

The problem we have seen with that is, certainly, in secure units and women's facilities, it is so obvious that some women are in crisis. They are in psychological distress; there are all sorts of issues they are dealing with. The more you want to control and restrict, the more they act out, and then the more they get into higher security or the newly called Structured Intervention Units, or SIUs.

I absolutely agree that there should be a presumption of minimum security and that people should be managed in those, and only if there are problems should you increase the security level.

This would certainly be more consistent with creating choice that now dates back to 1990 or something. So I agree with you there.

The Chair: Dr. Zinger, do you think there are any specific issues that we should be examining in the future?

Mr. Zinger: I've been with the office for 17 years, and I've been the head of this organization for the last six. I find it extraordinary that a department can continue to function with this level of funding and when it has had, for at least the last

Notre bureau le dit depuis plus d'une décennie. Je pense que nous avons commencé à documenter la chose il y a 12 ans. Ce n'est qu'après le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Ewert c. Canada* que le service s'est fait dire essentiellement : « Vous devez créer de nouveaux outils fiables et valides pour ces groupes particuliers. »

Le SCC n'a toujours pas répondu comme il fallait. Il a maintenant un contrat en place pour élaborer un tel outil, mais il s'appuie toujours sur un autre outil, l'Échelle de classement par niveau de sécurité, qui est discriminatoire à l'égard des Autochtones et qui les surclassifie. Le niveau d'inertie et de manque de réactivité du service dans ce dossier est extraordinaire.

Je suis au courant du travail de Moira Law, que je trouve très intelligent, et c'est quelque chose que le service devrait certainement envisager, mais il est probablement peu disposé à le faire. L'idée est qu'au lieu de considérer le risque et de fausser le jeu a priori contre la personne, on lui dise : « Vous allez entrer dans un établissement à sécurité minimale, mais si votre comportement n'est pas acceptable et que vous ne vous comportez pas comme il faut, nous vous placerons dans un établissement de catégorie de sécurité supérieure. » Cela par opposition à un discours consistant à dire : « Nous savons qui vous êtes vraiment et nous allons vous placer dans la zone de sécurité maximum. Si vous vous comportez bien, nous vous passerons à une catégorie inférieure. »

Nous avons constaté que, dans les unités de garde en milieu fermé et dans les établissements pour femmes, certaines femmes sont en crise. Elles sont en détresse psychologique; elles font face à toutes sortes de problèmes. Plus on veut contrôler et restreindre, plus elles dérapent et plus elles aboutissent dans des unités d'intervention structurée, ou UIS, à sécurité supérieure.

Je suis tout à fait d'accord pour dire qu'on devrait envisager a priori la détention à sécurité minimale et que les détenus devraient être placés dans des établissements à ce niveau. Ce n'est qu'en cas de problèmes que le niveau de sécurité serait augmenté.

Ce serait certainement plus compatible avec les choix envisagés aux environs de 1990, et je suis donc d'accord avec vous.

Le président : Monsieur Zinger, pensez-vous qu'il y a des aspects particuliers sur lesquels nous devrions nous pencher à l'avenir?

M. Zinger : Je travaille au bureau depuis 17 ans et je dirige cette organisation depuis six ans. Je trouve extraordinaire qu'un ministère soit autorisé à continuer de fonctionner avec ce niveau de financement et qu'il fasse l'objet, depuis au moins sept ans,

7 years, very clear mandate letters to improve correctional outcomes, to reform itself so that it can provide safe and humane custody, and to ensure that it rehabilitates so that it can fulfill its public safety mandate.

I think this is a department that is in need of some sort of external program review. I can't speak about any other department, but this is the one that I've been looking at, basically, since the beginning of my career more than 25 years ago. It could do much better with some deep-needed reforms and be the best it can be. I think we are so far away from that, that any suggestions that you can make to scrutinize this department and review from the ground up how it operates would be a useful exercise.

The Chair: Thank you, Dr. Zinger.

Senator Pate: It was about oversight too. You foresaw what I was going to ask.

Your office has made recommendations about changes to the Corrections and Conditional Release Act. You know that the Senate made amendments to Bill C-83 that were rejected by the House of Commons but have been reintroduced as a private member's bill that the late Senator Josée Forest-Niesing and I were working on. It calls for judicial oversight in light of the sorts of recommendations you have been making.

Is there any other mechanism that you can see that could actually hold Correctional Services of Canada to account based on your experience with Corrections to date?

Mr. Zinger: Given the dismissive nature of the service towards — not just my recommendations but also mandate letters issued by the Prime Minister or the Minister of Public Safety — I think Canada would be best served — and not just with respect to Correctional Services of Canada, or CSC, but with respect to many other areas — to look at how the U.S. is financing lawsuits for civil rights violations.

In the U.S., they have a federal statute that basically says that if the court finds that any government has violated civil rights, reasonable legal fees would be paid. That has, basically, financed the American Civil Liberties Union to be in business in every single state in the U.S.

I think Canada would be best served if we could do some of that kind of reform, because, clearly, Legal Aid isn't meeting the demand to ensure that cases are taken up and that judgments are effective change. If my office has an informal avenue or redress that isn't working, then you have to look at the formal system, which is the court system, and it's coming short on that, so maybe reforms there.

de lettres de mandat très claires l'invitant à améliorer ses résultats opérationnels, à se réformer afin d'assurer une garde sécuritaire et humaine, et à se réadapter de sorte à parvenir à exécuter pleinement son mandat en matière de sécurité publique.

Je pense que ce ministère devrait soumettre ses programmes à une sorte d'examen externe. Je ne peux pas parler des autres ministères, car c'est celui que je suis chargé d'examiner depuis le début de ma carrière, il y a plus de 25 ans. Il pourrait faire beaucoup mieux s'il entreprenait les réformes hautement nécessaires devant lui permettre d'être le meilleur possible. Nous sommes tellement loin de tout cela, que toute suggestion que vous pourriez formuler relativement à l'examen de ce ministère et à la façon dont il fonctionne serait utile.

Le président : Merci, monsieur Zinger.

La sénatrice Pate : C'était aussi une question de surveillance. Vous avez prévu ce que j'allais demander.

Votre bureau a recommandé des modifications à apporter à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Vous savez que le Sénat a apporté au projet de loi C-83 des amendements qui ont été rejetés par la Chambre des communes, mais qui ont été présentés de nouveau sous la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire sur lequel la regrettée sénatrice Josée Forest-Niesing et moi avons travaillé. Il prévoit un contrôle judiciaire à la façon de ce que vous avez recommandé.

Y a-t-il un autre mécanisme qui, selon vous, pourrait obliger le Service correctionnel du Canada à rendre des comptes, compte tenu de votre expérience avec le Service correctionnel à ce jour?

M. Zinger : Compte tenu de l'attitude méprisante du SCC — pas seulement vis-à-vis de mes recommandations, mais aussi vis-à-vis des lettres de mandat du premier ministre ou du ministre de la Sécurité publique —, je crois que le Canada serait mieux servi s'il appliquait la formule de financement des poursuites pour violation des droits civils en vigueur aux États-Unis. Et je ne vous dis pas tout cela uniquement au sujet du Service correctionnel du Canada.

Une loi fédérale américaine dit essentiellement que, si un tribunal conclut qu'un gouvernement a enfreint des droits civils, il doit payer des frais juridiques raisonnables. Cela a essentiellement permis à l'American Civil Liberties Union d'avoir une présence dans tous les États américains.

Je pense que le Canada serait mieux servi si nous pouvions procéder à ce genre de réforme, parce qu'il est évident que l'aide juridique ne permet pas de s'assurer que les causes sont entendues et que les jugements donnent lieu à des changements efficaces. Si mon bureau peut appliquer des correctifs informels pouvant être inefficaces, c'est qu'il convient de soumettre le système officiel, c'est-à-dire le système judiciaire, à un examen,

et d'analyser les lacunes qu'il présente en vue de le soumettre éventuellement à des réformes.

The Chair: The time for this panel is now complete. Thank you, Dr. Zinger, for your testimony.

(The committee adjourned.)

Le président : Et voilà, nous en avons terminé avec ce témoin. Merci, monsieur Zinger, de votre témoignage.

(La séance est levée.)
