



CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

INAN • NUMÉRO 147 • 1^{re} SESSION • 42^e LÉGISLATURE

TÉMOIGNAGES

Le jeudi 2 mai 2019

Présidente

L'honorable MaryAnn Mihychuk

Comité permanent des affaires autochtones et du Nord

Le jeudi 2 mai 2019

• (0830)

[Traduction]

La présidente (L'hon. MaryAnn Mihychuk (Kildonan—St. Paul, Lib.)): Bonjour à tous. Nous formons le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord et nous sommes saisis du projet de loi C-92. Nous avons le privilège d'accueillir un participant par vidéoconférence, en plus des témoins en personne qui comparaissent pour représenter divers groupes ou à titre personnel.

Avant de commencer, nous reconnaissons toujours que nous nous trouvons sur le territoire non cédé du peuple algonquin, dans l'espoir que tous les Canadiens prennent conscience d'où ils viennent, de l'histoire de la région et qu'ils participent activement à la réconciliation.

Commençons. Selon la procédure, chaque témoin reçoit jusqu'à 10 minutes pour son exposé — et parfois, vous vous partagez le temps. Je vous ferai signe un peu avant la fin de votre temps, et une fois tous les exposés présentés, soit dans 30 minutes, il y aura une période de questions des membres du Comité.

Très bien, donc je ne veux pas vous enlever plus de temps, donc nous commencerons tout de suite par Melanie Omeniho, qui représente Les Femmes Michif Otipemisiwak.

Melanie, à vous de commencer.

Mme Melanie Omeniho (présidente, Women of the Métis Nation / Les Femmes Michif Otipemisiwak): Merci.

Bonjour à tous.

Je m'appelle Melanie Omeniho et je suis présidente des Femmes Michif Otipemisiwak, Women of the Métis Nation.

Je tiens à préciser, avant d'aller plus loin, que Les Femmes Michif Otipemisiwak n'est pas l'équivalent français des Women of the Métis Nation. C'est en fait le nom michif que nous ont donné nos aînés, et il signifie « les femmes métisses qui s'appartiennent ».

LFMO est la voix reconnue des femmes métisses sur tout le territoire métis. Nous fonctionnons de manière démocratique, transparente et financièrement responsable. Nous essayons d'influencer la politique publique et la prise de décisions sur les préoccupations et les aspirations des femmes métisses à tous les ordres de gouvernement autochtone et canadien.

LFMO voit le projet de loi C-92 comme une ébauche qui représente au mieux un pas en avant. Elle est bien loin d'atteindre l'objectif de transformer le système d'appréhension que représentent les services à l'enfance et à la famille par un système fondé sur la prévention et le soutien aux familles. C'est un autre exemple d'approche panautochtone pour changer un système sans reconnaître les distinctions qui existent entre les Premières Nations, les Métis et les Inuits. Elle ne tient pas compte des caractéristiques distinctes et uniques de chaque peuple autochtone du Canada, et cette approche

unique n'a jamais réussi auparavant. Il faut reconnaître les répercussions distinctes de la colonisation sur chaque peuple. De plus, ce projet de loi ne permet pas de nous transférer la pleine et entière compétence des services à l'enfance et à la famille.

Dans la partie sur le principe de l'égalité réelle, l'alinéa 9(3)b) se lit comme suit, dans la version anglaise:

(b) a child must be able to exercise his or her rights under this Act, including the right to have his or her views and preferences considered in decisions that affect him or her, and he or she must be able to do so without discrimination, including discrimination based on sex or gender identity or expression;

Nous trouvons cet alinéa contradictoire selon l'analyse comparative entre les sexes, puisque tout le document intègre l'utilisation très genrée des pronoms « he » et « she » ou « him » et « her » en anglais, plutôt que « they » et « them ». LFMO recommande de modifier ce libellé à la lumière des principes mêmes de cette question, pour en faire un document sans discrimination de genre.

Par ailleurs, LFMO croit qu'il faut définir le principe de « l'intérêt de l'enfant ». Il n'est pas assez précis pour contrer l'impact de la culture dominante sur les enfants et les familles autochtones. Le paragraphe 9(1) est rédigé pour accorder la priorité à « l'intérêt de l'enfant ». Or, ce principe, tel qu'il est défini, pourrait accentuer la marginalisation et ne pas protéger les enfants et les familles dans les pires situations de pauvreté socioéconomique.

Il est notoire que la pauvreté vécue est le résultat de la colonisation. Nous avons vu que l'utilisation des concepts occidentaux du bien-être, dans les affaires portant sur les enfants autochtones, favorise une intervention accrue des services à l'enfance et à la famille et crée de l'appréhension à l'égard des enfants autochtones.

LFMO recommande qu'on clarifie la signification du principe de « l'intérêt de l'enfant » et que les trois principes définis aient le même poids.

Cela fait bien trop longtemps que l'accueil d'un enfant n'est plus motivé par des objectifs altruistes. Pour certains, c'est un chèque de paie. Nos enfants ne sont pas un objet de commerce dans l'économie des services à l'enfance et à la famille, et tous les efforts devraient être déployés pour que les fournisseurs de soins soient évalués et qu'on s'assure que ce n'est pas leur principale motivation.

Je souligne particulièrement l'article 13, qui confère des droits de représentation et la qualité de partie aux fournisseurs de soins. Comme les fournisseurs de soins sont payés pour leur travail auprès de l'enfant, il est contre-productif et dommageable pour l'enfant qu'ils jouissent d'un statut spécial à l'égard du bien-être de l'enfant. LFMO recommande que les fournisseurs de soins n'aient pas le droit de faire des représentations et n'aient pas de statut particulier, pour que l'intérêt de l'enfant soit au coeur de la démarche, plutôt que le gain socioéconomique qu'il représente pour le fournisseur de soins.

● (0835)

LFMO recommande que le mécanisme de résolution des différends soit défini au cas où une province et un corps dirigeant autochtone n'arrivent pas à conclure un accord de coordination. Sans autre définition, le mécanisme de résolution des différends sera fort probablement semblable aux mécanismes fédéraux ou provinciaux plutôt que de suivre le modèle autochtone de résolution des différends. Des mécanismes doivent être établis pour que les décisions soient exécutoires.

Le principal problème du projet de loi C-92, de la perspective des femmes métisses, c'est qu'il est présenté sans définition des modes de financement qui interviendront pour assurer la pleine participation des peuples autochtones. Sans financement prévisible, le principe de « l'égalité réelle », tel qu'il est défini dans la loi, n'aura aucune prise. Nous ne pourrions pas participer pleinement au processus à moins d'avoir toutes les ressources nécessaires pour cela. Cela nous empêchera d'intervenir auprès des enfants et des jeunes Autochtones du moment où ils entrent dans le système de protection de l'enfance jusqu'à leur sortie.

Les Femmes Michif Otipemisiwak recommandent que les éléments suivants soient inclus au projet de loi C-92: qu'une approche fondée sur les distinctions de chacun s'applique à la loi; que la prévention et l'intervention précoces soient le modèle de soins privilégié, plutôt que l'appréhension; que la nation métisse et Les Femmes Michif Otipemisiwak reçoivent un financement prévisible pour que des infrastructures adéquates soient mises en place afin de répondre aux besoins de nos enfants métis; que les enfants métis confiés aux services à l'enfance soient identifiés comme des Métis et non comme « d'autres Autochtones »; que des ressources soient allouées pour assurer des services complets aux enfants métis; que les jeunes visés soient pris en charge jusqu'à 21 ans, pour que nos enfants ne tombent pas dans d'autres systèmes comme le système de justice; que des ressources soient affectées à la collecte de données et aux modèles de recherche sur les Métis afin que le financement soit proportionnel au nombre d'enfants pris en charge.

Merci.

● (0840)

La présidente: Merci beaucoup. C'était très instructif.

Nous avons bien hâte d'entendre maintenant Naomi Metallic et Hadley Friedland, qui se partageront leur temps. Vous pouvez vous le partager à votre guise, donc la parole est à vous.

Mme Naomi Metallic (titulaire de la Chaire de chancelier en droit et politiques autochtones et professeure adjointe, Schulich School of Law, Dalhousie University, à titre personnel): Bonjour.

Vous savez que nous sommes les deux auteures du bulletin Yellowhead sur le projet de loi C-92. Je crois que l'avez reçu et que vous savez que nous relevons des problèmes graves. Cela dit, nous croyons que ce projet de loi est fondé sur de bonnes intentions, mais qu'il y a des améliorations importantes à y apporter pour qu'il soit efficace.

Nous nous partagerons le temps de parole. Je me concentrerai sur les raisons pour lesquelles nous estimons si important que le projet de loi comprenne des dispositions sur le financement et la reddition de comptes. Cette question est étroitement liée à celle de la compétence parce qu'en fait, si la loi ne prévoit pas de financement ni de reddition de comptes adéquats, ce projet de loi ne fera que donner aux Autochtones le pouvoir de légiférer sur leur propre pauvreté.

J'ai vu la version photocopiée que Cindy Blackstock a fait circuler, et je crois que les membres du Comité l'ont reçue. Je crois que les amendements proposés sur le financement et la reddition de comptes sont réalistes.

Nous croyons vraiment que ce projet de loi est une occasion de faire la différence dans ce domaine si important. Comme beaucoup l'ont dit, dont les membres de la CVR et du Tribunal canadien des droits de la personne, le système d'aide à l'enfance actuel est l'incarnation moderne des pensionnats autochtones. En tant que législateurs, vous avez devant vous une occasion historique de faire quelque chose que les parlementaires précédents n'ont peut-être pas fait ou ne pouvaient pas faire. Je vous exhorte à bien faire les choses, parce que si vous ne le faites pas et que vous ne posez qu'un geste creux, ce ne sera pas suffisant pour les enfants autochtones.

Beaucoup de mes écrits scientifiques portent sur les problèmes inhérents à la protection de l'enfance en raison de sa structure en ce qui a trait aux questions touchant les Premières Nations. Elle souffre de problèmes systémiques majeurs et de problèmes de conception structurelle. J'ai écrit un article très long sur le sujet, si vous voulez le lire, mais pour vous en donner les points saillants, c'est un système qui est en place depuis presque 70 ans. L'une de ses principales caractéristiques, c'est la négligence des compétences, ce qui signifie que ni le gouvernement fédéral ni les gouvernements provinciaux n'ont jamais vraiment voulu assumer la responsabilité principale à cet égard. Les deux font valoir que l'autre est responsable de fournir des services dans ce domaine, et les problèmes touchant les Autochtones et les Premières Nations deviennent une patate chaude. Les enfants autochtones sont donc laissés pour compte, ce qui crée des risques et de l'incertitude, et cela ne sert personne.

Ce système a également permis aux fonctionnaires du ministère des Affaires autochtones de continuer de sous-financer les services en toute connaissance de cause depuis plus d'une dizaine d'années, sans que les parlementaires ni la société canadienne en général ne s'en rendent compte. Le système, tel qu'il est structuré actuellement, ne prévoit pas vraiment de surveillance ni de reddition de comptes, alors que nous en aurions cruellement besoin. De même, la structure du système crée un épouvantable déséquilibre des pouvoirs, puisque les Premières Nations ont très peu de moyens pour contester le système et exiger des comptes des fonctionnaires.

Mais si Cindy Blackstock et l'APN n'avaient pas dénoncé leur situation, nous ne serions pas ici. Il est très important de nous souvenir de cette affaire. Elle marque un véritable tournant pour quelques grandes raisons. Premièrement, les juges ont non seulement constaté que les services aux Autochtones étaient sous-financés, mais ils ont précisé que les peuples autochtones ont droit à un financement et à des services qui répondent à leurs besoins et qui soient adaptés à leur situation, comme tous les autres Canadiens. Il est également très clair, dans cette décision, qu'il incombe au gouvernement fédéral, en vertu du paragraphe 91(24), de fournir ces services et ce financement.

Cela dit, je suis favorable à ce que le gouvernement fédéral légifère en la matière, mais il ne peut pas se contenter de reconnaître le partage des compétences. C'est un volet essentiel, mais ce n'est pas suffisant en soi. La loi doit également prévoir des mécanismes de financement et des mesures de reddition de comptes. Le financement ne devrait pas être subordonné à la conclusion d'une entente entre les Premières Nations ou les autres groupes autochtones et les gouvernements provinciaux. Vraiment, c'est le gouvernement fédéral qui devrait s'en charger. Si le gouvernement fédéral est d'avis que les provinces devraient également investir dans ce domaine, laissons le gouvernement fédéral et les provinces négocier entre eux.

● (0845)

Ne mettez pas ce fardeau sur les épaules des Autochtones, qui ont toujours souffert de déséquilibres de pouvoirs énormes, pour qu'ils essaient de négocier cela eux-mêmes. Cela ne marchera pas, et nous nous trouverons simplement à légiférer sur notre propre pauvreté. L'idée de laisser au gouvernement fédéral et aux provinces le soin de déterminer s'ils veulent se partager le financement est conforme au principe de Jordan.

Je n'ai plus beaucoup de temps. Je partage le sentiment qu'il nous faut un organe décisionnel indépendant habilité à prendre des décisions contraignantes en matière de reddition de comptes. La proposition que j'ai vue viserait à charger la Commission canadienne des droits de la personne de le faire en dernier recours. Je crois que ce serait tout à fait logique, bien que je sois très favorable à l'établissement de mécanismes de résolution des différends intégrés au système.

Enfin, je crois que conformément à l'appel à l'action n° 2, la collecte de données doit être obligatoire et faire partie des mesures de responsabilisation prévues dans le projet de loi.

Merci.

Mme Hadley Friedland (professeure adjointe, Faculté de droit, University of Alberta, à titre personnel): Je reprendrai sur la question de l'intérêt de l'enfant, dans les normes nationales, et vous parlerai du partage des compétences, avant de vous faire quelques propositions pour renforcer le projet de loi afin qu'il soit conforme à son intention.

Concernant l'intérêt de l'enfant, nous croyons fermement qu'en l'absence d'un libellé fort et obligatoire pour éliminer les préjugés et passer outre les précédents contraignants, ce projet de loi pourrait facilement maintenir le statu quo. Personne n'affirme qu'il y a quelque chose de mal à défendre « l'intérêt de l'enfant », à ce que l'enfant soit au cœur des décisions et à ce que ses besoins soient plus importants que tout. Je pense que tout le monde est d'accord avec cela. C'est la façon dont c'est interprété et appliqué par les tribunaux qui nuit aux enfants autochtones.

Il y a deux enjeux juridiques. Le premier enjeu relatif à « l'intérêt de l'enfant », qui ouvre la porte à la surreprésentation, c'est que presque toutes les lois provinciales prévoient obligatoirement qu'après une certaine période de prise en charge, tous les liens juridiques d'un enfant avec sa famille immédiate et sa famille élargie seront rompus de façon permanente, peu importe ce qui est vraiment dans son intérêt.

Le deuxième découle de la décision rendue en 1983 par la Cour suprême dans l'affaire *Racine c. Woods*, qui est toujours considérée valide. Il s'agit toujours d'un précédent exécutoire, puisque les tribunaux inférieurs doivent l'appliquer à toute affaire dont ils sont saisis. Elle établit un lien entre le concept de l'intérêt de l'enfant et une notion troublante, soit que l'importance de l'héritage culturel

s'estompe avec le temps, tandis que l'importance des liens affectifs augmente.

C'est un arrêt rendu il y a 36 ans. Or, la théorie de l'attachement s'est considérablement améliorée depuis que les spécialistes s'y intéressent. Il y a la décision Brown, au Canada, sur la rafle des années 1960, qui fait ressortir, sur la base du témoignage d'experts de partout au pays, que l'absence de lien avec ce patrimoine culturel cause beaucoup de tort. Par ailleurs, le paysage du droit familial est très diversifié. Nous avons des enfants qui vivent en garde partagée, nous avons des ordonnances de contact, nous avons beaucoup d'autres outils et nous savons que les enfants peuvent grandir dans diverses structures familiales et très bien réussir leur vie adulte. Nous avons donc cheminé, contrairement à la jurisprudence établie par l'arrêt *Racine c. Woods*.

J'aurais quelques propositions d'amendements à faire pour modifier des choses ou en ajouter afin de régler ce problème.

Envisagez d'y inclure un article afin de rendre un certain raisonnement inadmissible. Lorsque vient le temps de juger de l'intérêt de l'enfant, il ne serait pas autorisé de dire que le temps pendant lequel un enfant autochtone a été retiré de la garde de ses parents ou confié à une autre personne suffit en soi pour déterminer que c'est dans son intérêt de rompre une relation ou de rendre ce service permanent.

Envisagez aussi d'établir le principe de l'effort, comme dans la loi américaine sur la protection de l'enfance autochtone, qui favorise les soins préventifs et oblige les décideurs à préciser quelles mesures ont été prises dans l'intérêt de l'enfant avant qu'il ne soit retiré à sa famille.

Je vous invite aussi à envisager de retirer le concept de « l'intérêt de l'enfant » là où il n'est pas nécessaire. À l'article 23, si vous jugez que l'intérêt de l'enfant s'applique à tout texte législatif autochtone, vous devez être très précis. Si vous voulez protéger son intégrité physique immédiate, parlez de sécurité physique immédiate plutôt que d'intérêt de l'enfant. Vous ne devez pas oublier que les tribunaux conserveront leur compétence *parens patriae*. Les juges peuvent toujours donner leur avis sur les lois qui ne leur semblent pas dans l'intérêt de l'enfant.

Pour en venir rapidement au partage des compétences, c'est un grand pas en avant que de reconnaître la compétence inhérente dans ce domaine. Nous recommandons la certitude et la clarté: la clarté dans la définition des compétences fédérales et provinciales, comme ma collègue l'a dit, et la clarté à l'égard des conflits. Les règles de primauté doivent être suffisamment claires pour qu'un travailleur social de première ligne en situation de crise comprenne ce que la loi exige de lui. Il faut également avoir la certitude qu'on a accès à toutes les lois autochtones pertinentes pour déterminer si une compétence ne s'applique que dans des zones géographiques comme les réserves ou si elle suit les citoyens autochtones partout où ils vont, si elle suit les enfants autochtones là où ils vont, y compris les enfants des Premières Nations vivant hors réserve, les enfants métis, les enfants inuits, les enfants non inscrits, pour que tous aient accès aux lois autochtones.

● (0850)

Enfin, à l'instar de ma collègue, je souligne qu'un bon degré de certitude doit être attaché au financement, pour qu'il ne s'agisse pas d'une promesse creuse, parce que sans les ressources nécessaires pour élaborer, mettre en oeuvre et faire appliquer des lois autochtones, cette compétence n'aura pas beaucoup de portée.

La présidente: Merci infiniment.

Nous entendrons maintenant Dwight Newman, professeur de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les droits des Autochtones en droit constitutionnel et international.

Dwight, vous avez été très patient. Je vous en remercie.

Je vous souhaite la bienvenue à notre comité. Nous avons hâte d'entendre votre déclaration. Vous pouvez commencer dès que vous êtes prêt. Vous avez 10 minutes.

M. Dwight Newman (professeur de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les droits des Autochtones en droit constitutionnel et international, University of Saskatchewan, à titre personnel): Bonjour à tous.

Comme on vient de vous l'indiquer, je m'appelle Dwight Newman. Je suis professeur de droit et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les droits des Autochtones en droit constitutionnel et international à l'Université de la Saskatchewan. J'ai écrit sur de nombreux sujets touchant les considérations juridiques liés aux droits des Autochtones. J'ai aussi écrit sur des enjeux plus généraux concernant le droit constitutionnel. Je suis ainsi notamment l'auteur du chapitre sur la Charte des droits de l'ouvrage *Halsbury's Laws of Canada*, et coauteur, avec le praticien d'Ottawa Guy Régimbald, d'un traité constitutionnel d'un millier de pages, *The Law of the Canadian Constitution*, dont la deuxième édition vient d'être publiée par LexisNexis.

Bien que nous discutons aujourd'hui d'un projet de loi d'une extrême importance concernant les torts incessants causés aux enfants et aux communautés autochtones, je vais vous entretenir des considérations constitutionnelles d'ordre plus général découlant de cette mesure législative. Je crois en effet qu'il faut s'interroger sur la constitutionnalité de portions importantes du projet de loi et que le Comité devrait entendre davantage de témoignages à ce sujet et fort probablement apporter des amendements à certaines dispositions.

Bien que le ministre ait déposé l'énoncé habituel concernant la Charte à la Chambre des communes le 29 avril dernier, il convient de se pencher sur certaines considérations constitutionnelles dépassant le cadre de la Charte, sans compter bien sûr les enjeux touchant l'article 35. Notons tout particulièrement que le projet de loi comporte une affirmation extrêmement puissante de la compétence fédérale dans des domaines qui ont toujours relevé de celle des provinces. À mon avis, on semble ainsi dépasser la portée de la compétence fédérale, tout au moins dans certaines parties du projet de loi.

Permettez-moi de préciser une chose d'entrée de jeu. Chacun sait que les imbroglios touchant les questions de compétence ont toujours fait obstacle aux progrès majeurs dans ce domaine et que nous devons trouver une façon de les régler. Ces problèmes épineux dont des témoins précédents ont parlé représentent un legs dont le Canada pourrait très bien se passer. Nous n'avons qu'à penser aux horribles querelles touchant le financement qui ont rendu nécessaire l'adoption du principe de Jordan et qui sont à l'origine de problèmes incessants. Ce n'est pas pour rien que ceux qui sont à la recherche de solutions ne souhaitent pas nécessairement regarder du côté du partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, si ce n'est pour trouver des moyens de régler la question une fois pour toutes.

Reste quand même par ailleurs que le gouvernement fédéral ne peut pas adopter unilatéralement des mesures législatives qui empiètent sur la compétence des provinces. La Cour suprême du Canada a déterminé que le fédéralisme était l'un des quatre principes clés définissant la structure de la Constitution canadienne. Le Canada est une fédération, et non un État unitaire, et il est essentiel

que l'on continue de respecter son fédéralisme conformément aux pouvoirs établis dans la Constitution.

L'article 7 du projet de loi emprunte une voie qui risque d'être problématique en affirmant ce qui suit:

7 La présente loi lie Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province.

Nous constatons ainsi dès le départ une volonté de légiférer à l'égard d'activités qui relèvent du pouvoir exécutif des gouvernements provinciaux, ce qui va à l'encontre des principes mêmes du fédéralisme.

J'ai l'impression d'offrir à 8 h 30 du matin, 6 h 30 chez nous, un séminaire vidéo sur le partage des pouvoirs, ce qui n'est jamais très attirant pour les étudiants ou pour n'importe qui d'autre. Je veux tout de même vous donner un aperçu des autres éléments du projet de loi via lesquels on semble revendiquer de nouvelles compétences. En vertu de l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, et plus particulièrement des paragraphes 92(13) et 92(16), les provinces disposent de vastes pouvoirs à l'égard des droits privés et des questions d'une nature purement locale. C'est généralement sur ces pouvoirs que l'on s'est toujours fondé pour asseoir la compétence provinciale à l'égard de l'aide à l'enfance.

Cette compétence a été étendue aux réserves en application de l'article 88 de la Loi sur les Indiens du gouvernement fédéral qui fait en sorte que les dispositions des lois provinciales s'appliquent même sur les réserves.

En vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 — que je cite entre guillemets, car il s'agit de la terminologie utilisée en 1867 — l'autorité du gouvernement fédéral s'applique aux « Indiens et [aux] terres réservées pour les Indiens ». La jurisprudence établie par la suite indique clairement que cette autorité s'étend aux relations intergouvernementales fondamentales avec tous les peuples autochtones du Canada — Premières Nations, Métis et Inuits — conformément à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

●(0855)

La situation est notamment problématique du fait que le paragraphe 91(24) et la portée du pouvoir fédéral n'ont pas été bien définis dans la jurisprudence d'une manière générale, et encore moins dans le contexte de l'aide à l'enfance. Ce paragraphe a été invoqué dans la jurisprudence davantage pour indiquer ce qu'il était impossible aux provinces de faire que pour affirmer ce que le gouvernement fédéral pouvait faire.

Il y a tout lieu de s'interroger sur la portée du paragraphe 91(24), mais il faut interpréter celui-ci dans le contexte des autres pouvoirs conférés par les articles 91 et 92. Selon moi, la portée des pouvoirs fédéraux découlant du paragraphe 91(24) s'étend assurément aux questions touchant les relations gouvernementales avec les instances autochtones. Je considère qu'il pourrait s'agir d'un outil précieux pour appuyer les dispositions du projet de loi, comme les articles 20 à 24, reconnaissant essentiellement les pouvoirs conférés par la loi aux groupes, communautés, gouvernements et corps dirigeants autochtones.

Cela dit, je dois tout de même souligner qu'il convient de se demander si le gouvernement fédéral peut décréter qu'une loi adoptée par un groupe autochtone aura préséance sur la loi provinciale dans tous les cas, comme il le fait avec le paragraphe 22(3). C'est l'une des dispositions qui prévoient une telle préséance en cas de conflit, et je conviens tout à fait que la loi doit offrir un certain degré de certitude, comme on l'a fait valoir précédemment. Il faut penser au travailleur social intervenant en première ligne qui doit bien sûr savoir ce que prévoit la loi. Il nous faut une loi qui respecte le partage des pouvoirs, et je pense que le paragraphe 22(3) pourrait être problématique à ce niveau.

Les articles 10 à 17 nous amènent à nous poser des questions peut-être plus importantes encore concernant le partage des pouvoirs. Suivant le projet de loi dans sa forme actuelle, ces dispositions sembleraient même pouvoir s'appliquer aux décisions provinciales touchant l'aide à l'enfance à l'extérieur des réserves et outrepassant la compétence de tout corps dirigeant autochtone, pour autant qu'un enfant autochtone soit en cause. Les mesures s'appliquent simplement de façon très large à tous les enfants autochtones.

On y trouve de nombreux principes tout à fait valables. Il n'y a rien à redire de l'esprit de la loi et de l'importance des objectifs visés, mais on peut sérieusement se demander si le gouvernement fédéral dispose de l'autorité constitutionnelle lui permettant d'adopter unilatéralement certaines des dispositions du projet de loi.

Si le projet de loi va de l'avant dans une forme semblable à celle qu'il épouse actuellement, je recommanderais que l'on modifie l'article 7 de telle sorte qu'il lie seulement la Couronne fédérale. Je recommanderais en outre un examen plus approfondi des questions liées au partage des pouvoirs dans l'application des articles 10 à 17 ainsi que du paragraphe 22(3). Il y en aurait peut-être d'autres, mais je tiens à souligner ceux-là.

Je solliciterais un avis plus détaillé de Justice Canada sur ces questions en soumettant les points de vue ainsi exprimés à un examen approfondi afin de déterminer si le paragraphe 91(24) constitue une base solide pour ces dispositions.

Je recommanderais aussi fort probablement un amendement exigeant l'accord de chaque province pour l'application des articles 10 à 17. J'oserais espérer que les provinces feront montre de bonne volonté pour faciliter la mise en oeuvre de ces mesures. Si la question du partage des pouvoirs se pose, l'affirmation unilatérale de la compétence fédérale ne va pas améliorer la coopération avec les provinces et risque d'entraîner une série de contestations constitutionnelles qui pourraient empêcher le projet de loi d'aller de l'avant, plutôt que de permettre son adoption pour offrir un avenir meilleur aux enfants autochtones et appuyer la réconciliation.

Ce sont là des questions des plus délicates et pour lesquelles il n'y a malheureusement pas de solutions faciles. Je voulais tout de même vous proposer ces quelques pistes de réflexion qui viennent s'ajouter aux excellents commentaires des autres témoins que nous avons entendus ce matin.

● (0900)

La présidente: Merci beaucoup.

C'est M. Robillard qui sera le premier à poser ses questions.

À vous la parole.

[Français]

M. Yves Robillard (Marc-Aurèle-Fortin, Lib.): Je vous remercie tous pour vos témoignages.

Mes premières questions s'adresseront à Mme Metallic.

Mardi, lors de notre dernière réunion, Mme Laurie Sargent, du ministère de la Justice, a expliqué que ce projet de loi était novateur. Il est l'un des premiers à reconnaître les droits des Autochtones au titre de l'article 35 de la Constitution. Selon elle, il existe peu de jurisprudence en la matière.

Pouvez-vous nous donner plus de détails sur la légalité constitutionnelle de la délégation de la compétence en matière de traitement des enfants autochtones aux communautés elles-mêmes?

Mme Naomi Metallic: Oui, bien sûr.

Je crois que vous voulez que je vous parle de la jurisprudence qui démontre qu'il est constitutionnel de reconnaître le pouvoir des peuples autochtones.

Le rapport de la Commission sur les droits des personnes autochtones de 1996 reconnaît au titre de l'article 35 le pouvoir à l'autonomie gouvernementale. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones reconnaît aussi ce pouvoir. Le gouvernement actuel va adopter une loi reconnaissant leur droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale.

C'est depuis 1996 qu'il y a des ententes sur l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones. Il y a plusieurs ententes à cet égard au Canada, mais cela ne s'est pas rendu jusqu'à la Cour suprême du Canada.

Certaines décisions en Colombie-Britannique reconnaissent que ces ententes sont valides constitutionnellement, par exemple *Campbell v British Columbia* et *Sga'nisim Sim'augit (chef Mountain) c Procureur général du Canada*. Je me ferai un plaisir de transmettre toute l'information à votre personnel. Ces deux décisions reconnaissent que les ententes sur l'autonomie gouvernementale sont constitutionnelles.

M. Yves Robillard: Merci.

Le projet de loi C-92 a de nombreux parallèles avec l'Indian Child Welfare Act adopté aux États-Unis en 1978. Selon Terri Libesman, auteur du livre *Decolonising Indigenous Child Welfare — Comparative Perspectives*, la loi américaine a fait de grands progrès en incluant les Amérindiens dans la prise de décisions concernant le bien-être de leurs enfants et a servi d'inspiration aux représentants de groupes d'enfants autochtones à l'échelle internationale.

Pourriez-vous nous parler des similarités entre le projet de loi C-92 et l'approche américaine?

● (0905)

Mme Naomi Metallic: Puis-je demander à ma collègue de répondre à cette question?

M. Yves Robillard: Bien sûr.

[Traduction]

Mme Hadley Friedland: Il y a effectivement des similarités.

Quelques-unes des dispositions proposées dans ce projet de loi pour reconnaître cette compétence inhérente sont semblables à ce que prévoit la loi américaine. C'est le cas notamment de l'ordre de priorité pour ce qui est du placement des enfants. Il y a toutefois dans l'Indian Child Welfare Act adoptée aux États-Unis des termes plus forts que l'on souhaiterait retrouver dans le projet de loi C-92. À titre d'exemple, la loi américaine comporte une disposition prévoyant que des efforts véritables doivent être déployés avant de retirer un enfant à sa famille ou de refuser qu'il la réintègre. C'est un exemple de situation où le projet de loi C-92 impose des exigences moins rigoureuses.

[Français]

M. Yves Robillard: Ma prochaine question s'adresse à Mme Omeniho.

Le ministre O'Regan nous a parlé du processus d'élaboration conjointe de ce projet de loi en disant qu'il avait tenu 65 rencontres partout au pays, mais il a également parlé d'un sentiment mitigé et même de scepticisme à l'idée que ce projet de loi devienne réalité.

Pouvez-vous nous parler des attentes des communautés métisses à l'égard de ce projet de loi? Pensez-vous que le processus de consultation lié à ce projet de loi est un pas dans la bonne direction?

[Traduction]

Mme Melanie Omeniho: Disons d'abord que de nombreuses consultations ont été menées aux fins de l'élaboration de ce projet de loi. Je dois vous avouer que je ne suis pas certaine que l'on puisse vraiment parler d'élaboration conjointe. Je vais être très franche avec vous. Nous n'avons même pas pu prendre connaissance de la version finale du projet de loi. On ne nous a pas permis de la voir. Notre examen a porté sur une version précédente. Pour pouvoir parler d'une élaboration conjointe, il aurait fallu à mes yeux que nous travaillions tous en ensemble, mais nous ne faisons en fait que réagir aux propositions mises de l'avant par le ministère de la Justice dans ce projet de loi. Ce n'est pas comme si nous avions pu nous-mêmes proposer certaines dispositions.

Nous avons fait de notre mieux pour apporter notre contribution et influencer le plus possible sur les éléments qui nous ont été soumis. Nous espérons que cela permettra tout au moins d'étudier et de mettre en lumière une problématique qui touche depuis trop longtemps les enfants et les familles métis. Nous espérons que le travail accompli par votre comité et les autres parties prenantes permettra d'en arriver à un projet de loi qui nous aidera à améliorer le sort des enfants et des familles métis qui sont grandement touchés et défavorisés depuis toutes ces années.

J'irais même jusqu'à vous rappeler que nous avons de nombreux enfants qui meurent après leur prise en charge. Bon nombre de nos enfants, surtout parmi les Métis, car ce n'est que depuis tout récemment que l'on s'interroge quant à savoir de qui nous relevons... Il y a donc des enfants que l'on considère comme des Autochtones d'origine inconnue si bien qu'ils sont laissés pour compte par tous ces systèmes. On ne s'occupe pas d'eux. Il m'est arrivé de travailler avec des familles dont l'enfant était mort après sa prise en charge et qui n'en avaient été informées que plusieurs mois plus tard. Ces familles n'ont jamais pu connaître les causes du décès de leur enfant.

Ce projet de loi va nous aider à corriger certaines de ces lacunes. Il fera en sorte que certains auront des comptes à rendre, surtout si nous parvenons à régler une partie des questions relatives à la provenance du financement nécessaire pour ces mesures.

Merci.

[Français]

M. Yves Robillard: Je vous remercie beaucoup.

[Traduction]

La présidente: Merci.

Les prochaines questions seront celles de Mme McLeod.

Mme Cathy McLeod (Kamloops—Thompson—Cariboo, PCC): Merci à tous nos invités pour ces témoignages des plus probants.

Comme vous pourrez le constater, tous les parlementaires comprennent bien qu'il s'agit d'une situation tout à fait tragique qui

perdure depuis beaucoup trop longtemps et que nous devons trouver des solutions. Nos intentions sont tout à fait louables dans nos efforts pour améliorer ce projet de loi. On peut seulement s'interroger au sujet du résultat final, car tout cela est extrêmement complexe. En toute franchise, je crains fort que l'on ne précipite les choses à bien des égards.

Je prends bonne note des observations de M. Newman. Nous avons reçu une représentante du ministère de la Justice, mais je crois que nous n'avons pu lui poser des questions que pendant un grand total de cinq minutes. J'aimerais tout de même vous citer l'une de ses réponses. Elle a indiqué que « ce projet de loi reconnaît certainement un domaine de compétence lié aux gouvernements autochtones, aux organismes de gouvernance essentiellement, ce qui relève de l'article 35 visant les peuples autochtones... et se fonde sur le paragraphe 91(24) en ce qui concerne la compétence fédérale dans ce domaine ». Elle a également souligné que c'était la première fois que l'on utilisait la voie législative pour essayer de définir les droits prévus aux articles 91 et 92.

Ma première question s'adresse à M. Newman.

Nous avons passé rapidement en revue ce projet de loi. Vous avez parlé des modifications à la Loi sur les Indiens qui confèrent la compétence aux provinces relativement à ce qui se passe dans les réserves. Je ne vois aucune disposition de ce projet de loi qui leur enlèverait cette compétence. Y aura-t-il conflit entre ces deux textes législatifs? Si cette compétence est bien établie dans la Loi sur les Indiens, comme je crois vous l'avoir entendu dire, l'adoption de ce projet de loi pourrait-elle devenir problématique? Est-ce que j'ai bien compris?

• (0910)

M. Dwight Newman: Dans le peu de temps à ma disposition, je ne pouvais pas expliquer toutes les particularités de l'article 88 de la Loi sur les Indiens. Pour ce faire, il me faudrait deux bonnes heures de cours. On peut dire essentiellement qu'elle prévoit l'application des lois provinciales d'ordre général dans les réserves, mis à part certaines exceptions.

Si ce projet de loi est adopté, l'une de ces exceptions entrerait en application, ce qui nous exposerait à un problème en lien direct avec l'article 88 de la Loi sur les Indiens. Le problème vient surtout du fait que les provinces ont toujours exercé leur compétence en matière d'aide à l'enfance et que ce projet de loi empiète sur cette compétence à l'extérieur des réserves.

Mme Cathy McLeod: Merci pour cette réponse qui m'amène à m'interroger sur un autre sujet. Pour le projet de loi sur les langues autochtones, il était tout à fait approprié que le Parlement travaille en consultation et en collaboration avec les Autochtones en reconnaissance des droits que leur confère l'article 35, plutôt que de devoir s'en remettre aux tribunaux. Le dossier de la langue est également plus simple, car il ne fait pas intervenir les questions touchant la compétence des provinces. Les mesures prises avec le projet de loi C-91, bien qu'elles étaient uniques et inhabituelles, différaient quelque peu de ce qui arrive avec le projet de loi C-92.

À titre d'exemple, suivant mon interprétation du projet de loi C-92, s'il y a dans ma circonscription une organisation autochtone offrant des services dans la réserve et à l'extérieur, il n'y a aucun problème pour autant que les ententes nécessaires aient été conclues. Cependant, en l'absence de telles ententes, vous pourriez vous retrouver à l'extérieur de la réserve avec une personne dont le statut est défini en vertu de l'arrêt Daniels et qui ne relève d'aucun groupe disposant de pouvoirs en application de cette loi.

Par conséquent, nous sommes en train d'imposer cette loi aux provinces qui s'occupent des enfants autochtones à l'extérieur des réserves, et ce, sans même les avoir consultées. Si j'ai bien compris, vous vous interrogez surtout sur la constitutionnalité de telles mesures.

M. Dwight Newman: Oui. Dans différents articles de ce projet de loi, on énonce des principes s'appliquant à des contextes d'aide à l'enfance hors réserve qui relèveraient normalement de la compétence des provinces, et je ne suis pas certain que le paragraphe 91(24) permette d'aller aussi loin. Il s'agit des articles 10 à 17.

Je n'ai pas beaucoup parlé de la délégation de pouvoirs par l'entremise des corps dirigeants autochtones. La compétence fédérale établie par le paragraphe 91(24) l'autorise dans une certaine mesure. Il y a des considérations plus complexes qui entrent en jeu, comme l'application du paragraphe 22(3) en vertu duquel, comme je vous l'indiquais, le gouvernement fédéral donne préséance aux lois adoptées par les communautés autochtones au détriment de la loi provinciale.

D'une manière générale, la loi vise une reconnaissance des droits prévus à l'article 35 dans une mesure qui outrepasserait les jugements des tribunaux. La Cour suprême du Canada n'a pas voulu reconnaître que l'article 35 renferme des droits à l'autodétermination. L'arrêt Pamajewon de 1996 constitue la jurisprudence la plus récente en la matière et n'est pas toujours prise en considération. Le gouvernement fédéral a reconnu le droit à l'autonomie gouvernementale. Les tribunaux des paliers supérieurs ne l'ont généralement pas fait, mais cela pourrait changer.

Il y a assurément certains droits découlant de l'article 35 qui s'appliquent dans le contexte de l'aide à l'enfance, mais ce n'est sans doute pas suffisant pour que le gouvernement fédéral s'en serve pour lier les provinces en adoptant une loi reconnaissant ces droits. Il faudrait que les tribunaux tranchent.

Il est possible que l'on soit en train de déléguer aux gouvernements autochtones des pouvoirs dont ils bénéficient déjà. Si tel est le cas, ce n'est pas vraiment problématique. Lorsqu'on va plus loin en faisant intervenir les relations entre les lois fédérale et provinciale, les choses se compliquent considérablement.

• (0915)

Mme Cathy McLeod: D'accord.

La présidente: Si vous le désirez, vous avez encore du temps pour une brève question.

Mme Cathy McLeod: Croyez-vous qu'il soit possible de formuler des amendements qui permettraient d'atteindre quand même ces objectifs très importants pour les communautés autochtones de tout le pays en évitant toutefois d'éventuelles contestations?

Je pense bien qu'il est impossible d'éviter complètement les tribunaux.

M. Dwight Newman: On ne peut jamais éviter totalement les contestations, mais il y a quelques éléments que je pourrais vous suggérer pour modifier le projet de loi dans sa forme actuelle, bien que certaines critiques font valoir que des changements plus en profondeur s'imposent.

Si l'on travaille à partir du projet de loi actuellement sous nos yeux, je limiterais la portée de l'article 7 de telle sorte que le projet de loi lie uniquement la Couronne fédérale et n'essaie pas d'imposer quoi que ce soit aux provinces, car il ne s'agit pas de questions relevant de la compétence fédérale. Ce serait donc un amendement possible pour l'article 7.

D'autres modifications sont envisageables de telle sorte que l'accord des différentes provinces soit requis pour que les articles 10 à 17 puissent s'appliquer. J'ose espérer que les provinces donneraient leur accord, car on touche à leur compétence propre lorsqu'il est question de ce qui se passe à l'extérieur des réserves. Il faudrait donc prévoir un amendement exigeant l'accord de la province pour une application hors réserve.

Il faudrait peut-être également un amendement semblable relativement au paragraphe 22(3) car, encore là, certaines difficultés se posent pour son application à l'extérieur des réserves.

Je vais m'arrêter là.

La présidente: Je sais qu'il n'est pas facile d'arrêter un spécialiste du droit constitutionnel une fois qu'il a pris son élan.

M. Dwight Newman: Je l'avoue.

La présidente: Il y a différentes perspectives à considérer, et je ne voudrais surtout pas que vous pensiez que nous prenons ces choses à la légère.

Merci, madame McLeod. Nous passons à Mme Blaney pour les prochaines questions.

Mme Rachel Blaney (North Island—Powell River, NPD): Je vous remercie tous de votre présence aujourd'hui. Je crois que l'une des principales discussions à la base de tout cela, c'est l'intention par rapport aux répercussions, et je pense qu'il est très important que nous le répitions.

Cindy Blackstock a comparu devant nous cette semaine et elle a recommandé que les principes de financement soient enchâssés dans le projet de loi. Elle a proposé qu'ils se fondent sur la décision du Tribunal canadien des droits de la personne qui, comme nous le savons tous, est toujours en situation de conflit avec le gouvernement.

Je vais m'adresser d'abord à Mme Friedland et à Mme Metallic. Vous avez parlé de financement. Pouvez-vous dire quels changements devraient être apportés au projet de loi pour faire en sorte qu'il y ait au moins des principes de financement?

Mme Naiomi Metallic: Absolument. Comme je l'ai mentionné, je crois que Mme Blackstock a fait circuler une version avec des amendements, et j'appuie ces...

Mme Rachel Blaney: Oui.

La présidente: Je veux préciser que la version de Cindy Blackstock comprend huit documents et qu'on est en train de les traduire. Ils seront fournis aux membres du Comité lorsque la traduction sera terminée.

Mme Naiomi Metallic: Cette ébauche contient des éléments que j'approuve. Cela confirme qu'il y a bel et bien un engagement dans le préambule et pas seulement une reconnaissance. C'est drôle, car votre projet de loi sur les langues comprend un engagement en matière de financement équitable et durable, et je crois que ce projet de loi devrait contenir le même engagement.

Ensuite, je crois qu'à l'article 20, comme l'indiquent vos notes, c'est rédigé de sorte que cela permet toujours la tenue de discussions fiscales dans le contexte de ces accords de collaboration. Toutefois, on assume toute la responsabilité.

Il y a une disposition qui prévoit qu'indépendamment de toute autre mesure prévue dans la loi, et peu importe si un corps dirigeant autochtone a conclu un accord de coordination, le ministre assumera, en toutes circonstances, les coûts liés aux services d'aide à l'enfance. Différents éléments sont établis. Il y a la prestation des services, de façon autonome — donc l'acquisition de cette capacité — et l'autonomie gouvernementale.

Je conviens que ce sont des éléments essentiels pour que ce soit vraiment efficace.

• (0920)

Mme Rachel Blaney: L'une des choses qui me préoccupent, c'est qu'il s'agit d'une loi-cadre et que vous avez tous parlé de certaines questions de langue et des termes employés, de choses comme l'intérêt de l'enfant et la crainte que le projet de loi soit creux et qu'il ne prévoise pas d'aide et de financement substantiels.

Je pense que c'est important, car parfois, j'entends des gens dire « ne vous inquiétez pas; les communautés autochtones adopteront les textes législatifs », mais il s'agit de la loi-cadre. Pourquoi est-il si important que la formulation soit appropriée?

Mme Naomi Metallic: C'est parce qu'il faut que ce soit énoncé dans la loi. Si quelque chose n'est pas énoncé dans la loi, l'incertitude règne. Dans le système en général, selon la façon dont les choses fonctionnent au chapitre de la protection de l'enfance depuis le milieu des années 1960, rien n'est inscrit dans la loi. La Loi sur les Indiens ne contient rien à cet égard. Il en résulte toutes sortes d'incertitudes. Et c'est ce qui fait qu'on se renvoie la balle.

La loi-cadre doit établir le contenu minimal en ce qui concerne non seulement les droits des peuples autochtones, mais aussi les obligations des gouvernements. Si l'on ne l'inscrit pas dans une loi, il n'en résulte que des conflits, de l'incertitude et des poursuites et, dans ce contexte, ce sont les enfants qui en paient le prix.

Voilà pourquoi il est si essentiel que ce soit vraiment défini — financement, reddition de comptes, compétence. Il est tellement essentiel que ces éléments soient inscrits dans la loi, parce que cela régit entièrement les relations entre les gens.

Mme Hadley Friedland: Les tribunaux seront appelés à interpréter ceci et ils examineront ce qui a précédé. Il est essentiel que le libellé soit clair pour que, s'il y a un désaccord, ils puissent voir qu'ils sont censés faire les choses différemment.

Mme Rachel Blaney: Avez-vous quelque chose à ajouter, Melanie?

Mme Melanie Omenihō: J'appuie ce qu'elles ont déjà été dit.

Mme Rachel Blaney: Vous avez également parlé de reddition de comptes, et je veux seulement que vous disiez très clairement ce qui doit être inclus dans le projet de loi, pour faire en sorte que la reddition de comptes est un élément clé.

Je peux vous dire que je suis le plan culturel de 20 enfants environ. Dans ma vie, je n'ai pas le temps d'être le plan de culturel pour 20 enfants. Quand je regarde comment les enfants autochtones sont traités lorsqu'ils sont pris en charge, et qu'on nous fait entrer, mon mari et moi, et qu'on dit « vous êtes maintenant responsables de cela » sans aucune forme de soutien, je sais que les enfants paient. Ils paient sans cesse le prix.

De quoi avons-nous besoin sur le plan de la reddition de comptes pour que nous puissions demander des comptes à tout le monde et cesser de voir cette situation où l'on refile la patate chaude?

Mme Naomi Metallic: J'ai trois choses à suggérer. Tout d'abord, une reconnaissance de l'obligation fédérale à l'égard du financement à ce chapitre.

Ensuite — et je l'ai dit en quelque sorte —, le niveau précisé dans la décision concernant la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada: égalité réelle, avec des services et du financement qui répondent à leurs besoins dans des circonstances qui reflètent la situation culturelle, géographique et historique des peuples autochtones.

Le dernier élément, c'est qu'il faut qu'il y ait un mécanisme de résolution de conflits efficace — c'est-à-dire que les décisions doivent être exécutoires.

Voilà ce qui constitue la reddition de comptes selon moi.

Mme Rachel Blaney: D'accord. Bien.

Il a été question également de faire en sorte que les choses soient claires pour les travailleurs de première ligne, de sorte qu'ils sachent comment mettre en oeuvre ce qui doit être fait.

Comment pouvons-nous nous assurer que le projet de loi fait en sorte que les travailleurs de première ligne voient que c'est mis en oeuvre? Qu'est-ce qui doit être lié à cela pour ce qui est du financement, du soutien à la formation, etc.?

Mme Hadley Friedland: Je crois que l'expérience américaine peut nous être utile ici. Il sera assurément très important qu'on aide les travailleurs, et les peuples autochtones également, à interpréter et à comprendre les mesures.

Mme Rachel Blaney: La question de « l'intérêt de l'enfant » est revenue sans cesse.

Comment le définir? Qu'est-ce qu'il manque et que devons-nous inclure pour nous assurer qu'il est bien défini?

Mme Melanie Omenihō: Je crois que si l'on veut parler de l'intérêt de l'enfant, il faut travailler avec les communautés autochtones pour déterminer ce que cela signifie par rapport à qui ils sont. Bien souvent, l'intérêt de l'enfant se fondait sur un système qui n'était pas le nôtre. Ce qui était peut-être important dans un processus européen ne correspond peut-être pas à ce qui est le plus culturellement pertinent et important pour ces enfants.

Ce que nous voulons tous, idéalement, c'est que les enfants soient en santé et heureux, mais il faut vraiment se demander dans quel système nous évaluons cela en partie. Je crois que collaborer avec les gouvernements autochtones et nos communautés autochtones sera le meilleur moyen de faire les choses, de sorte qu'il ne s'agisse pas d'un système de belles paroles qui n'a aucun effet.

• (0925)

Mme Rachel Blaney: Je suis d'accord avec vous, mais comment nous assurer que le texte de ce cadre suffit à appuyer le texte que chaque groupe autochtone établit pour ses propres mesures législatives? Y a-t-il une solution?

La présidente: Répondez très brièvement, s'il vous plaît.

Mme Hadley Friedland: D'accord.

Dans la version fournie par Mme Blackstock, on propose de tenir compte de ces textes législatifs. De plus, je crois que le fait de rendre un certain raisonnement inadmissible mettra fin à ces certains des précédents exécutoires.

La présidente: Merci.

C'est maintenant au tour du député Will Amos.

M. William Amos (Pontiac, Lib.): Merci, madame la présidente.

Je remercie nos témoins qui comparaissent ici et par vidéoconférence.

Je veux donner à Mme Metallic et à Mme Friedland l'occasion d'intervenir sur ce qu'a soulevé M. Newman au sujet de la division des pouvoirs.

Ce sujet m'intéresse. Je sais qu'un énoncé concernant la Charte a été déposé à la Chambre, mais cela ne porte pas sur le partage des pouvoirs. Je pense qu'il serait utile d'en discuter davantage.

Au départ, je me dis que je ne crois pas que la loi fédérale n'a jamais fait référence aux provinces auparavant, et je ne pense donc pas que ce soit fâcheux en soi. Je peux comprendre également que nous sommes dans une situation unique où nous changeons le statu quo et où nous favorisons, dans la loi-cadre, une approche en matière d'aide à l'enfance qui renforcera la position des gens qui ont le plus à perdre et à gagner dans cet ensemble de circonstances.

Je vous cède la parole, mesdames Metallic et Friedland.

Mme Naomi Metallic: Je vous remercie de nous donner l'occasion de parler de cette question.

Je dirais respectueusement que je n'ai pas du tout les mêmes préoccupations que M. Newman à cet égard. Je crois qu'il se concentre principalement sur le fait que le gouvernement fédéral prétend créer des normes nationales qui auraient préséance sur les lois provinciales. La question est la suivante: le gouvernement fédéral peut-il, sur une question de compétence constitutionnelle au titre du paragraphe 91(24), adopter des lois relatives au bien-être des enfants autochtones?

Il y a certainement des cas où le gouvernement fédéral a légiféré dans des domaines qui étaient souvent considérés, peut-être depuis longtemps, comme des domaines relevant des provinces. La Loi sur les Indiens contient des dispositions sur les testaments et les biens qu'on tend à considérer comme étant du ressort des provinces. Il y a eu des dispositions sur l'éducation, que l'on tend à considérer comme étant du ressort des provinces. Les conflits familiaux dans les réserves ont également été considérés comme relevant des provinces.

Selon la façon dont le paragraphe 91(24) est structuré, il est d'abord écrit « Les Indiens » et ensuite « les terres réservées pour les Indiens ». Les « terres réservées pour les Indiens » désignent les terres indiennes sur les réserves, et il peut s'agir de plus grandes superficies de terres. Cependant, nous ne vivons toujours la compétence à l'égard des Indiens, et ce n'est pas limité par le territoire, et il ne faut pas l'oublier. M. Peter Hogg a écrit là-dessus.

Concernant la compétence à l'égard des Indiens, tout d'abord, il a été établi, dans l'affaire Daniels de 2016, que cela comprend non seulement les Indiens, mais aussi les Inuits comme c'est établi dans le Renvoi sur les Esquimaux de 1939. Cela inclut également les Indiens non inscrits et les Métis, nous ne vivons pas sur des réserves. Ce n'est donc pas seulement que la compétence ne s'étend pas aussi loin.

Quant à la question de savoir si la compétence peut s'étendre à des domaines qui sont considérés habituellement comme étant des domaines provinciaux, Peter Hogg répond que c'est bien sûr le cas, sinon, pourquoi aurions-nous le paragraphe 91(24)? Si le gouvernement fédéral pouvait autrement adopter des lois qui chevauchent des champs de compétence des provinces en vertu de son autre pouvoir, il n'aurait pas besoin du paragraphe 91(24). Voilà pourquoi le

paragraphe 91(24) existe. Il permet au gouvernement fédéral d'adopter des lois précises qui améliorent ou qui concernent la situation des peuples autochtones. Il existe une compétence ou une autorité claire à cet égard, du moins selon l'un des plus éminents constitutionnalistes.

Sébastien Grammond, qui a publié un document plaçant en faveur de mesures législatives dans ce domaine est également d'accord avec M. Hogg. Vous pouvez aussi consulter ses écrits, qui indiquent qu'il n'y a pas de problème à ce que le gouvernement fédéral établisse des normes nationales. Elles sont tellement nécessaires.

Le dernier point que je veux soulever à ce sujet, c'est qu'il est assez ironique, compte tenu de la négligence dont on a fait preuve sur le plan des compétences, que les provinces ne réclament pas à cor et à cri la compétence dans ce domaine. Elles n'en ont jamais voulu. Elles veulent que vous l'ayez. Elles n'en veulent pas. Je ne crois pas qu'il y ait vraiment un risque énorme que les gouvernements provinciaux viennent frapper à votre porte en vous demandant comment vous osez leur enlever la compétence concernant le bien-être des enfants autochtones.

● (0930)

M. William Amos: Je vous remercie de vos observations. De toute évidence — cela va de soi —, le gouvernement du Canada ne chercherait pas à empiéter sur la compétence des provinces. En tant qu'avocat et ancien professeur de droit, je peux comprendre qu'il y aura toujours des zones grises, surtout si le gouvernement fédéral légifère dans un nouveau domaine, un domaine dans lequel il n'intervenait pas habituellement.

Mme Naomi Metallic: Oui.

M. William Amos: Monsieur Newman, croyez-vous qu'il y a vraiment un risque que les gouvernements provinciaux cherchent à tenter des poursuites au sujet du partage des pouvoirs sur cette question? J'essaie de comprendre s'il s'agit d'un risque bien réel ou s'il s'agit plutôt d'un risque théorique.

M. Dwight Newman: Je n'ai pas essayé d'effectuer un sondage auprès des provinces sur la question. Je sais qu'au moins un gouvernement provincial a fait part de ses préoccupations au gouvernement fédéral au sujet du projet de loi et a demandé qu'il y ait des discussions sur le lien fédéral-provincial concernant le projet de loi. Si la question n'est pas réglée de façon coopérative, je crois qu'il y a un risque réel que des problèmes se posent plus tard.

Je conviens qu'aucune province n'a réclamé à cor et à cri la compétence dans ce domaine et que cela ne se produira peut-être pas. Dans la mesure où l'on a ici une plus grande participation fédérale, surtout à l'extérieur des réserves, je crois que les provinces auront leur mot à dire à ce sujet et, comme je l'ai dit, au moins une province a déjà fait part au gouvernement fédéral de ses préoccupations à ce sujet.

Au sujet de la dernière observation, j'ajouterais brièvement que, bien entendu, les avis sont partagés au sujet des questions relatives au partage des pouvoirs, en général. Il y a des points très contestés. La portée du paragraphe 91(24) a été très peu mise à l'essai. Bien sûr, le gouvernement fédéral peut établir des normes nationales lorsqu'il a compétence dans un domaine donné. Il ne peut le faire lorsqu'il n'a pas compétence. Dans la mesure où il prétend utiliser le paragraphe 91(24) pour légiférer au sujet des enfants autochtones, on se trouve vraiment dans une situation où l'on peut se demander s'il s'agit, en substance, d'une question relevant du paragraphe 91(24) ou d'une question relevant d'une compétence provinciale.

Je ne prétends pas que toutes les parties du projet de loi seront défaites, mais je crois que de réelles questions sur le partage des pouvoirs se posent, et cela me préoccupe beaucoup d'entendre qu'il n'y a eu que cinq minutes de discussions avec les gens du ministère de la Justice à ce sujet. Il serait certainement approprié de leur demander de fournir la documentation pertinente, qu'ils ont assurément, pour obtenir un point de vue plus clair de leur part quant à l'état des choses et pour l'analyser.

La présidente: Je vous remercie tous de vos exposés, de vos observations, de vos conseils et de vos recommandations.

Notre temps est écoulé. Vos témoignages constituent un élément important de nos discussions sur le projet de loi et font partie du compte rendu officiel. Nous prenons vos observations et vos mémoires très au sérieux.

ᐅᐅᐅᐅ. Merci.

Publié en conformité de l'autorité
du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à l'adresse suivante : <http://www.noscommunes.ca>

Published under the authority of the Speaker of
the House of Commons

SPEAKER'S PERMISSION

The proceedings of the House of Commons and its Committees are hereby made available to provide greater public access. The parliamentary privilege of the House of Commons to control the publication and broadcast of the proceedings of the House of Commons and its Committees is nonetheless reserved. All copyrights therein are also reserved.

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

Also available on the House of Commons website at the following address: <http://www.ourcommons.ca>