



Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Human Rights

Chair:

The Honourable SHIRLEY MAHEU

Monday, September 15, 2003

Issue No. 6

Fourth meeting on:

The study on the division of real matrimonial
property on-reserve

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Droits de la personne

Présidente:

L'honorable SHIRLEY MAHEU

Le lundi 15 septembre 2003

Fascicule n° 6

Quatrième réunion concernant:

L'étude de la division des biens matrimoniaux
immobiliers dans les réserves

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

The Honourable Shirley Maheu, *Chair*

The Honourable Eileen Rossiter, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Joyal, P.C.
* Carstairs, P.C.	LaPierre
(or Robichaud, P.C.)	* Lynch-Staunton
Chalifoux	(or Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Joyal, P.C., is substituted for that of the Honourable Senator Poy (*September 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux is substituted for that of the Honourable Senator Chaput (*September 2, 2003*).

The name of the Honourable Senator LaPierre is substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*July 21, 2003*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente: L'honorable Shirley Maheu

Vice-présidente: L'honorable Eileen Rossiter

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Joyal
* Carstairs, c.p.	LaPierre
(ou Robichaud, c.p.)	* Lynch-Staunton
Chalifoux	(ou Kinsella)
Ferretti Barth	Rivest
Jaffer	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Joyal, c.p., est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 2 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Chaput (*le 2 septembre 2003*).

Le nom de l'honorable sénateur LaPierre est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 21 juillet 2003*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, September 15, 2003
(14)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable Senator Maheu, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Ferretti Barth, Jaffer, Joyal, P.C., LaPierre and Maheu (6).

Other senators present: The Honourable Senator Chaput (1).

In attendance: Carol Hilling, Research Analyst, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

The committee resumed its study upon key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common law relationship and the policy context in which they are situated.

WITNESSES:

From the Department of Indian and Northern Affairs:

Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch;

Wendy Cornet, Special Advisor;

Kerry Kipping, Acting Director General, Land and Environment Branch;

Serge Larose, Senior Advisor, Retired Former Manager, Lands and Environment Branch.

From the National Aboriginal Women's Association:

Pam Paul, President;

Martha Montour, Legal Counsel.

From the Assembly of First Nations:

Tiffany Smith, Co-Chair of the Assembly of First Nations Youth Council, Member of the Assembly of First Nations National Executive Committee;

Marie Frawley-Henry, Director, International Affairs;

Roger Jones, Legal Counsel.

From the Indigenous Bar Association:

Nancy Sandy;

Larry Chartrand.

From the Native Women's Association of Canada:

Sherry Lewis;

Céleste McKay.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 15 septembre 2003
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 11 h 35, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Maheu (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Ferretti Barth, Jaffer, Joyal, c.p., LaPierre et Maheu. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Chaput. (1)

Également présent: Carol Hilling, analyste de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le comité reprend son étude des principales questions juridiques relatives à la division des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves à la rupture d'un mariage ou d'une union de fait et du contexte stratégique dans lequel elles se situent.

TÉMOINS:

Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:

Sandra Ginnish, directrice générale des Traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes;

Wendy Cornet, conseillère spéciale;

Kerry Kipping, directeur général intérimaire, Direction générale des terres et de l'environnement;

Serge Larose, conseiller principal, ex-directeur à la retraite, Direction générale des terres et de l'environnement.

Du National Aboriginal Women's Association:

Pam Paul, présidente;

Martha Montour, conseillère juridique.

De l'Assemblée des Premières nations:

Tiffany Smith, coprésidente du conseil des jeunes de l'Assemblée des Premières nations, membre du comité exécutif de l'Assemblée des Premières nations;

Marie Frawley-Henry, directrice, Affaires internationales;

Roger Jones, conseiller juridique.

De l'Indigenous Bar Association:

Nancy Sandy;

Larry Chartrand.

De l'Association des femmes autochtones du Canada:

Sherry Lewis;

Céleste McKay.

At 11:40 a.m., Ms. Ginnish, Ms. Cornet and Mr. Kipping made statements and, together with the other witness, answered questions.

At 1:25 p.m., Ms. Paul and Ms. Smith made statements and, together with the other witnesses, answered questions.

At 2:40 p.m., Ms. Lewis, Mr. Chartrand and Ms. Sandy made statements and, together with the other witness, answered questions.

The committee considered the following draft budget application:

Professional and other services	\$5,000
Transportation and communication	-
All other expenditures	\$ 500
TOTAL:	\$5,500

It was moved by the Honourable Senator LaPierre — That the draft budget concerning the study on the division of on-reserve matrimonial real property in the amount of \$5,500 be adopted and that the Chair presents the same to the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

The question being put on the motion, it was adopted.

It was moved by the Honourable Senator Ferretti Barth — That in the event that the Committee on Internal Economy, Budgets and Administration approves the committee's budget concerning its study to hear witnesses with specific human rights concerns, That the Honourable Senators Beaudoin, LaPierre and Maheu as well as the Clerk of the Committee travel on a Fact Finding mission to Geneva and Strasbourg from October 10 to 18, 2003 and that their expenses be reimbursed by the committee.

The question being put on the motion, it was adopted.

At 4:00 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 11 h 40, Mmes Ginnish et Cornet ainsi que M. Kipping font des exposés, puis avec l'aide des autres témoins, répondent aux questions.

À 13 h 25, Mmes Paul et Smith font des exposés, puis avec l'aide des autres témoins, répondent aux questions.

À 14 h 40, Mme Lewis, M. Chartrand et Mme Sandy font des exposés, puis avec l'aide de l'autre témoin, répondent aux questions.

Le comité examine l'ébauche de demande d'autorisation budgétaire que voici:

Services professionnels et autres	5 000 \$
Transports et communications	-
Toutes les autres dépenses	500 \$
TOTAL:	5 500 \$

Il est proposé par l'honorable sénateur LaPierre — Que l'ébauche de demande d'autorisation budgétaire de 5 500 \$ concernant l'étude de la division des biens matrimoniaux immobiliers dans les réserves soit adoptée et que la présidence la présente au Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est proposé par l'honorable sénateur Ferretti Barth — Que, si le Comité de la régie interne, des budgets et de l'administration approuve la demande d'autorisation budgétaire du comité relative à son étude visant à entendre des témoins ayant des préoccupations précises en matière de droits de la personne, les honorables sénateurs Beaudoin, LaPierre et Maheu, de même que la greffière du comité, partent en mission d'enquête à Genève et à Strasbourg du 10 au 18 octobre 2003 et que leurs dépenses soient remboursées par le comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 16 heures, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Line Gravel

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, September 15, 2003

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 11:35 a.m. to study key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship and the policy context in which they are situated.

Senator Shirley Maheu (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: It is with great pleasure that I welcome you here today and thank those who have travelled to Ottawa to present briefs before this committee. The committee's proceedings may also be followed on the radio, on television or on the committee's Web site.

I should like to introduce the members of the committee that are present now. A number of senators with special interest and expertise in respect of the division of on-reserve matrimonial property will participate in this study. With us today are Senators Beaudoin, LaPierre, Jaffer, Joyal and Chaput. I am Senator Maheu, Chair of the Human Rights Committee.

In June, the committee was authorized by the Senate to begin this important study on key legal issues affecting the subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship. More specifically, the committee received a mandate to examine four items: the interplay between provincial and federal laws in addressing the division of matrimonial property, both personal and real, on-reserve and, in particular, enforcement of court decisions; the practice of land allotment on-reserve, in particular, with respect to custom land allotment; in a case of marriage or common-law relationships, the status of spouses and how real property is divided on the breakdown of the relationship; and possible solutions that would balance individual and community interests.

[*Translation*]

In the months ahead, the committee will hear from a number of witnesses from various aboriginal groups, including national, provincial and regional organizations.

Just before the summer break, the Minister of Indian and Northern Affairs, the Honourable Robert Nault, appeared before the committee. We will also have an opportunity to hear from the departmental officials.

I would like to remind people that they can submit a written opinion on the subject to the committee.

[*English*]

The committee would like to table its final report at the end of December 2003. I think that date is ambitious; however, we will see how far we have proceeded by the end of December. To fulfil

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 15 septembre 2003

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit ce jour à 11 h 35 pour étudier les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait ainsi que leur contexte politique particulier.

Le sénateur Shirley Maheu (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je suis très heureuse de vous accueillir aujourd'hui ici et je remercie tous ceux qui ont fait le déplacement jusqu'à Ottawa pour nous présenter leurs exposés. Les délibérations de notre comité sont aussi transmises à la radio, à la télévision et sur le site Web du comité.

Permettez-moi de vous présenter les membres présents du comité. Plusieurs sénateurs qui s'intéressent particulièrement à la question du partage des biens matrimoniaux dans les réserves et qui sont experts en la matière vont participer à cette étude. Nous avons aujourd'hui les sénateurs Beaudoin, LaPierre, Jaffer, Joyal et Chaput. Je suis le sénateur Maheu, présidente du Comité des droits de la personne.

En juin, le Sénat a autorisé notre comité à entreprendre cette importante étude sur les aspects juridiques clés ayant une incidence sur la question des biens immobiliers matrimoniaux situés dans une réserve en cas de rupture d'un mariage ou d'une union de fait. Plus précisément, le mandat du comité porte sur quatre points: l'interaction des lois provinciales et fédérales au sujet du partage des biens matrimoniaux, qu'il s'agisse de biens personnels ou immobiliers dans une réserve, notamment, la mise en application des décisions judiciaires; l'usage en matière d'affectation des terres dans la réserve, notamment dans le contexte de l'affectation selon la coutume des terres en cas de mariage ou d'union de fait; le statut des conjoints et la façon dont les biens immobiliers sont partagés en cas de rupture de l'union; les solutions possibles qui permettraient d'assurer un équilibre entre les intérêts des particuliers et ceux de la collectivité.

[*Français*]

Dans les mois à venir, le comité entendra un certain nombre de témoins des divers groupes représentant les peuples autochtones, y compris les organisations nationales, provinciales et régionales.

Juste avant le congé d'été, nous avons entendu le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, l'honorable Robert Nault. Nous aurons aussi la chance d'entendre les fonctionnaires du ministère.

J'aimerais rappeler qu'il est aussi possible de soumettre au comité une opinion par écrit sur le sujet.

[*Traduction*]

Le comité souhaiterait déposer son rapport final à la fin de décembre 2003. Je pense que c'est ambitieux, mais nous verrons où nous en sommes fin décembre. Pour s'acquitter de leur tâche,

the mandate of the committee, members have decided to focus more attention on three areas: First Nations under the Indian Act; First Nations under the First Nations Land Management Act; and First Nations under self-government.

I welcome our first group of witnesses from the Department of Indian and Northern Affairs Canada: Ms. Sandra Ginnish, Ms. Wendy Cornet, and Mr. Kerry Kipping.

Ms. Ginnish, please proceed.

Ms. Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research, International and Gender Equality Branch, Department of Indian and Northern Affairs Canada: We truly appreciate the opportunity to speak to this issue before you today. Our presentation generally follows the outline on pages 2 and 3 of our brief before you.

We will focus on the issues outlined by the committee when this invitation was extended, and that will take approximately 35 minutes. There should then be ample time for questions from members of the committee.

We will look at several important aspects of the legal landscape relating to on-reserve matrimonial property. All of these subjects shape the very unique legal situation that exists on reserves and will likely affect the policy decisions that you will have to grapple with as you study the issue of on-reserve matrimonial real property.

The outline of our presentation is shown on slides two and three of the material before you. I will not go through this list in detail because we will speak to it as we proceed. Both Ms. Cornet and Mr. Kipping will also speak to a number of the slides.

On slide four — the introduction — you will see that our starting point is the division of powers between the federal and provincial governments in respect of matrimonial property. Off-reserve, the provincial/territorial government has jurisdiction over matrimonial property, both real and personal. On-reserve, however, jurisdiction in regard to matrimonial property involves interaction between two main heads of power, which are included in the Constitution: one is provincial, section 92(13); the other is federal, section 91(24).

Slide five outlines other unique aspects of the legal context that we will be taking a look at. One is the way land is held on-reserve. Mr. Kipping will speak to this issue later in the presentation. A subject that we have not included in this presentation but one that will form part of your study is financing and legal arrangements for housing on-reserve. We are in the midst of preparing a paper on housing as it relates to housing policy through our department. We hope to have that paper available for the committee around the middle of November.

Another fact that you will have to consider in your deliberations is the fact that there are family members with different relationships to the Indian Act and different rights, both

les membres du comité ont décidé de se concentrer plus particulièrement sur trois domaines: les Premières nations visées par la Loi sur les Indiens; les Premières nations dans le contexte de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et les Premières dans le contexte de l'autonomie gouvernementale.

Je souhaite la bienvenue à notre premier groupe de témoins du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada: Mme Sandra Ginnish, Mme Wendy Cornet et M. Kerry Kipping.

Allez-y, madame Ginnish.

Mme Sandra Ginnish, directrice générale des Traités, de la recherche, des relations internationales et de l'égalité entre les sexes, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada: Nous vous sommes très reconnaissants de nous entendre aujourd'hui. Notre exposé va suivre globalement les grandes lignes des pages 2 et 3 de notre mémoire.

Nous allons nous concentrer sur les questions esquisées par le comité lorsqu'il nous a invités à comparaître, et cela nous prendra environ 35 minutes. Nous aurons ensuite largement le temps de répondre aux questions des membres du comité.

Nous allons aborder plusieurs aspects importants du contexte juridique de la propriété matrimoniale dans les réserves. Tous ces sujets façonnent une situation juridique très particulière dans les réserves et auront probablement une incidence sur les décisions stratégiques auxquelles vous serez confrontés dans votre étude de la question de la propriété immobilière matrimoniale dans les réserves.

Vous trouverez aux pages 2 et 3 de notre document le sommaire de notre exposé. Je ne vais pas reprendre cette liste en détail puisque nous aborderons chacun de ces points au cours de l'exposé. Mme Cornet et M. Kipping interviendront aussi sur plusieurs de ces diapositives.

À la page 4 — introduction — vous voyez que nous commençons par la répartition des pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de biens matrimoniaux. Hors réserve, ce sont les gouvernements provinciaux et territoriaux qui ont compétence en matière de biens matrimoniaux immobiliers et personnels. Dans la réserve, en revanche, on a affaire à deux principaux chefs de compétence stipulés dans la Constitution: l'un, provincial, celui du paragraphe 92(13), et l'autre, fédéral, celui du paragraphe 91(24).

Dans la diapositive 5, nous mentionnons plusieurs autres aspects particuliers du cadre légal. Il y a notamment le mode de possession des terres dans les réserves. M. Kipping va en parler un peu plus loin. Il y a un sujet que nous n'avons pas abordé dans cet exposé mais que vous aborderez dans votre étude, ce sont les accords financiers et juridiques relatifs aux logements dans les réserves. Nous préparons actuellement un document sur le logement dans le contexte de la politique générale du logement au sein de notre ministère. Nous espérons pouvoir remettre ce document au comité vers la mi-novembre.

Au cours de vos délibérations, vous devrez aussi examiner le fait que les membres d'une même famille ont des rapports différents à l'égard de la Loi sur les Indiens, ainsi que des droits

in terms of membership and registration, when we are looking at a marriage that has broken down. That affects the way matrimonial property is dealt with.

I should like to ask Ms. Cornet to speak to the issue of federal jurisdiction.

Ms. Wendy Cornet, Special Advisor, Department of Indian and Northern Affairs Canada: As you have heard, provincial jurisdiction over off-reserve matrimonial property flows from section 92(13) of the Constitution Act, 1867, which refers to property and civil rights in the province. This broad head of power the provinces have supports legislation respecting property rights, including matrimonial property, wills and estates, family law and many other subject matters.

Federal jurisdiction under section 91(24) of the Constitution Act, 1867, in relation to Indians and lands reserved for the Indians has a number of implications for the scope and application of provincial heads of power, such as section 92(13). Most important for our concerns in the area of matrimonial property, section 91(24) establishes exclusive federal jurisdiction respecting Indian reserve lands. This jurisdiction has been exercised in part through the Indian Act, which establishes a statutory system of individual land allotment. Mr. Kipping will be going into details of that system later on in this presentation.

Finally, the fact of federal jurisdiction under section 91(24) means that provincial governments cannot pass legislation affecting rights and interests in reserve lands. This has a number of important implications for matrimonial real property issues on-reserve.

It is also important to note with respect to section 91(24) that it does include some matters that would otherwise come under provincial jurisdiction. To give you some examples, the Indian Act does provide for wills and estates, which would otherwise be a matter that provincial governments would pass legislation on. Another example would be that the First Nations Land Management Act does speak to matrimonial real property, and that is an exercise of section 91(24) jurisdiction.

I will now turn the presentation over to Mr. Kipping.

Mr. Kerry Kipping, Acting Director General, Lands and Environment Branch, Department of Indian and Northern Affairs Canada: Thank you very much, senators, for hearing us out this morning.

I want to talk briefly about the basic land tenure systems on-reserve, but I will start off in regard to the provincial system and how it differs from what happens on-reserve.

On the provincial system, fee-simple ownership is a common practice in terms of how lands are held. It is a usual means of home ownership, and it is regulated by provincial law. It is a holding in which the owner is entitled to the entire property with

différents, qu'il s'agisse de leur appartenance à une bande et de leur inscription, en cas de dissolution d'un mariage. Cela a une incidence sur le traitement des biens matrimoniaux.

J'aimerais inviter Mme Cornet à vous parler de la question de la compétence fédérale.

Mme Wendy Cornet, conseillère spéciale, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada: En effet, la compétence provinciale en matière de biens matrimoniaux découle du paragraphe 92(13) de la Loi constitutionnelle de 1867, qui renvoie à la propriété et aux droits civils dans la province. C'est sur ce vaste pouvoir que les provinces appuient leurs lois sur les droits en matière de propriété, notamment en matière de biens matrimoniaux, les testaments et successions, le droit de la famille et sur bien d'autres sujets.

La compétence fédérale en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 à l'égard des Indiens et des terres réservées pour les Indiens a plusieurs effets sur la portée et l'application des pouvoirs provinciaux, par exemple le paragraphe 92(13). L'essentiel en ce qui nous concerne en matière de biens matrimoniaux, c'est le paragraphe 91(24) qui établit une compétence fédérale exclusive à l'égard des terres des réserves des Indiens. Cette compétence est exercée en partie par le biais de la Loi sur les Indiens, qui établit un système d'attribution de parcelles individuelles. M. Kipping reviendra plus en détail sur ce régime.

Enfin, compte tenu de la compétence fédérale établie au paragraphe 91(24), les gouvernements provinciaux ne peuvent adopter de lois touchant les droits et les intérêts sur les terres des réserves indiennes, ce qui entraîne un certain nombre de conséquences importantes sur les questions de biens immobiliers matrimoniaux dans la réserve.

Il importe aussi de souligner à propos de ce paragraphe 91(24) qu'il n'inclut pas certaines questions qui relèveraient sinon de la compétence provinciale. À titre d'exemple, la Loi sur les Indiens comporte des dispositions visant les testaments et les successions, alors qu'autrement ce sont les gouvernements provinciaux qui légiféreraient en la matière. Autre exemple: la Loi sur la gestion des terres des Premières nations porte sur la question des biens immobiliers matrimoniaux, et il s'agit là d'une application de la compétence prévue au paragraphe 91(24).

Je vais maintenant laisser M. Kipping qui va poursuivre.

M. Kerry Kipping, directeur général intérimaire, Direction des terres et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada: Merci beaucoup, sénateurs, de nous accueillir ce matin.

J'aimerais vous parler brièvement des modes de possession des terres situées dans les réserves, mais je commencerai par vous parler du régime provincial et de ses différences avec celui qui s'applique dans les réserves.

Dans le régime provincial, la propriété en fief simple est une pratique courante. C'est le moyen habituel d'accession à la propriété, et il est régi par la loi provinciale. C'est un titre de propriété aliénable et transmissible par son détenteur au cours de

the power of disposition during life and descendancy to heirs upon death, and it is unlimited as to its duration, its disposition and its descendability. In all of these issues, in terms of the land ownership, provincial jurisdiction applies solely. That means that provincial matrimonial property law applies to this in total, both to real property and to property in general.

In moving to how issues work on-reserve, the overall process is governed through the Indian Act. Moving to slide 10, on-reserve, the federal Crown holds the underlying title and jurisdiction to lands. There are a number of on-reserve interests. The most common one used in a lot of First Nations' cases is what we refer to as common or general band lands. These lands are held in common for the use and benefit of the members, and I will talk a bit more about those in a moment. As Ms. Cornet indicated earlier, there are processes in the Indian Act which provide for the allotment of certificates of possession or certificates of occupation, which provide for a more recognized land tenure system in regards to reserve lands. There are also a number of First Nations across the country who use what is better known as custom or traditional holdings. I will go through these individually, but those are the three basic types of land systems recognized at this point in time.

If we move to the Indian Act, it sets out the regime for land administration and any of the allotments — as previously mentioned, allotments are found in sections 20, 22 and 27 of the Indian Act — and provides the Crown with the format and the process for which land allotments can be exercised. Crown administration under the Indian Act is for all allotments on-reserve. We approve the allotments, and the minister has an approval process; we approve the transfer of the allotments; we approve any estate transfers; the minister is responsible for the approval of any certificates of possession; and, last but not least, we have a significant role in ensuring that those documents or those allotments are registered within the Indian Land Registry.

The bottom line is that the federal government has the underlying title to the reserve land — and we go back to the comment that Ms. Cornet made respecting the division of powers between the provincial, under section 91(13), and the Indian Act, under section 91(24).

In general, briefly going through the principles, as I said earlier on, common or band lands are held for the use and benefit of all members — and I am referring to slide 12 here for the senators who are following along — often referred to as band lands. In these lands there are no individual interests. They are held for the use and benefit of the First Nations themselves, and the band councils will allot the use and the process under which the land ceases to be common or general band lands.

sa vie et à ses descendants après sa mort. Il n'est assorti d'aucune restriction en matière de durée, d'aliénation et de transmission des biens par voie de succession. Sur toutes ces questions de propriété des terres, la province a compétence législative exclusive. Autrement dit, le droit provincial en matière de biens matrimoniaux s'applique intégralement, qu'il s'agisse de biens immobiliers ou de biens en général.

En ce qui concerne maintenant la possession des terres dans les réserves, c'est une question qui est globalement régie par le biais de la Loi sur les Indiens. Comme vous le voyez sur cette diapositive n° 10, dans la réserve, c'est la Couronne fédérale qui détient le droit de propriété sous-jacent et la compétence législative. Il existe plusieurs intérêts dans la réserve. Le plus fréquemment utilisé dans bien des affaires concernant les Premières nations, c'est ce que l'on appelle les terres communes ou appartenant à la bande en général. Ces terres sont détenues en commun pour l'usage et le bien de tous les membres, et j'en parlerai un peu plus dans un instant. Comme l'a dit il y a quelques instants Mme Cornet, la Loi sur les Indiens comporte certains modes d'attribution de certificat de possession ou d'occupation, qui assure un régime plus reconnu de possession des terres des réserves. Certaines Premières nations ont aussi ce que l'on appelle un régime de possession traditionnel ou selon la coutume. Je vais aborder chacun de ces points individuellement, mais il s'agit là essentiellement des trois grands régimes fonciers reconnus à l'heure actuelle.

Pour en venir maintenant à la Loi sur les Indiens, cette loi établit le régime d'administration des terres et les attributions dans les réserves — comme nous l'avons déjà dit, la question des attributions est traitée aux articles 20, 22 et 27 de la Loi sur les Indiens — et confère à la Couronne le format et le processus de réalisation des attributions. L'administration de la Couronne en vertu de la Loi sur les Indiens vise toutes les attributions dans les réserves. Nous approuvons les attributions et le ministre a une procédure d'approbation; nous approuvons les transferts d'attributions; nous approuvons les transferts de successions; le ministre approuve les certificats de possession; et enfin, nous avons un rôle particulièrement important qui consiste à veiller à ce que ces documents ou ces attributions soient enregistrés dans le registre des terres indiennes.

En substance, c'est le gouvernement fédéral qui détient le titre sous-jacent sur les terres de réserve — et ceci nous ramène à la remarque de Mme Cornet à propos de la répartition des pouvoirs entre les autorités provinciales, en vertu du paragraphe 91(13) et la Loi sur les Indiens, en vertu du paragraphe 91(24).

En général, pour aborder rapidement les principes, comme je l'ai dit, les terres communes ou appartenant à la bande sont détenues pour l'usage et le bénéfice de tous les membres de la bande — et je me reporte ici à la diapositive 12 pour les sénateurs qui me suivent — et c'est ce qu'on appelle souvent les terres de la bande. Il n'existe aucun droit individuel sur ces terres. Elles sont détenues pour l'usage et le bénéfice des Premières nations elles-mêmes, et les conseils de bande attribuent les certificats de possession ou d'occupation et déterminent comment la terre cesse d'être une terre commune ou appartenant à la bande en général.

In doing so, they either allocate a certificate of possession — and this is on slide 13 — under section 20 of the Indian Act, which authorizes the allotment of lawful possession of land in a reserve to a band member by the band council and with the approval of the minister. It is very important to recognize that the issuance of certificates of possession is to members of the band and band members only. There are no certificates of possession allocated to non-band members or persons who are not members of that band. Under subsection 22, a certificate of possession can be issued.

Certificates of occupation are similar in the initial process to a certificate of possession, except that the minister may withhold approval of a certificate of possession and allow only temporary possession of the land itself. Under section 25, if the minister uses his allowance powers, he may issue a certificate of occupation for a period of up to two years. That certificate of occupation may be extended for a period of an additional two years, at which time either a certificate of possession will be allocated or the allotment will be terminated.

Slide 15 deals with the issue of customary and traditional allotments. Some First Nations do not use the Indian Act allotment process as their way of allocating use of the First Nations land. A customary allotment or a holding is band issued and is the First Nations' permission to use and occupy the land and is given to band member. We do not, as a federal department, approve or register those interests. They are exclusively the possession of the First Nation themselves, or the band. It is not a legal interest in the reserve land under the Indian Act, and we do not register any of those interests. They can only be held by families that are members of the band, and the method of receiving band-issued permission is not clear. Different First Nations use different ways of allocating custom holdings on-reserve.

In terms of how lands are affected by way of customary allotment, customary allotments are granted by the First Nations, usually through a band council resolution or by an oral agreement with a band member. That is why I say it is unclear how all First Nations allocate these interests. Sometimes they are to individuals and sometimes to families.

Band-issued permission to use and occupy is how that allotment is exercised. The land remains common or general band land. In other words, it remains as common lands to all of the band members. There are no obligations of the Crown in this matter. We do not register those interests, we do not approve of those, and there is no day-to-day administration of those interests by the Crown.

I will now ask Ms. Cornet to pick up on the application of provincial laws on reserves and how that flows over into the next process.

Ms. Cornet: Slide 17 addresses how provincial laws apply on reserves to Indians. The first slide discusses this point in terms of general legal principles. We know that provincial laws cannot apply to Indian reserve lands of their own force because of section 91(24). Also, provincial laws of general application can

En l'occurrence, ils peuvent attribuer un certificat de possession — et je suis maintenant à la diapositive 13 — en vertu de l'article 20 de la Loi sur les Indiens, qui autorise la possession légale d'une terre dans une réserve aux membres d'une bande si elle lui est accordée par le conseil de la bande avec l'approbation du ministre. Il est très important de souligner que les certificats de possession sont attribués aux membres de la bande et à eux seuls. Aucun certificat de possession n'est délivré à des personnes qui ne sont pas membres de la bande. En vertu du paragraphe 20(2), un certificat de possession peut être délivré.

Au départ, les certificats d'occupation sont analogues aux certificats de possession, excepté que le ministre peut différer son approbation et autoriser seulement la possession temporaire de la terre. En vertu du paragraphe 20(5), si le ministre exerce son pouvoir d'attribution, il peut délivrer un certificat d'occupation valide jusqu'à deux ans. La validité de ces certificats peut être prolongée de deux années supplémentaires, après quoi un certificat de possession est délivré ou il est mis fin à l'attribution.

La diapositive 15 concerne la question des attributions traditionnelles et selon la coutume. Certaines Premières nations n'utilisent pas le système d'attribution prévu par la Loi sur les Indiens. La possession ou l'attribution selon la coutume concerne la permission donnée par la bande d'utiliser et d'occuper des terres dans la réserve. L'approbation et l'enregistrement par notre ministère fédéral ne sont pas requis. Ces intérêts relèvent exclusivement des Premières nations elles-mêmes. Il ne s'agit pas d'intérêts dans la réserve en vertu de la Loi sur les Indiens, et nous n'enregistrons aucun de ces intérêts. Ils ne peuvent être détenus que par des familles membres de la bande et le mode d'attribution de la permission par la bande n'est pas clair. L'attribution de ces droits en vertu de la coutume dans les réserves varie suivant les Premières nations.

Pour ce qui est des répercussions de l'attribution selon la coutume, ces attributions sont accordées par les Premières nations, généralement par le biais d'une résolution du conseil de bande ou d'une entente verbale. C'est pour ça que je dis que le mode d'attribution de ces intérêts par les Premières nations n'est pas très clair. L'attribution est parfois conférée à un membre, et parfois à une famille.

La bande décerne une autorisation d'utiliser et d'occuper les terres, qui demeurent des terres communes ou appartenant à la bande en général. Autrement dit, ce sont des terres qui restent communes pour tous les membres de la bande. La Couronne n'a aucune obligation en la matière. Nous n'enregistrons pas ces intérêts, nous ne décernons aucune approbation et la Couronne n'administre en aucune façon ces intérêts.

Je vais maintenant demander à Mme Cornet de poursuivre avec l'application des lois provinciales aux réserves, qui constitue la partie suivante de notre exposé.

Mme Cornet: La diapositive 17 montre la façon dont les lois provinciales s'appliquent aux réserves. La première page concerne les principes juridiques d'ensemble. Nous savons que les lois provinciales ne peuvent s'appliquer pleinement aux terres des réserves indiennes en raison du paragraphe 91(24). Par ailleurs,

apply to Indians as people, as that is defined under the Indian Act, and this happens through the application of section 88 of the Indian Act, which provides for the application of provincial laws of general application to Indians. However, section 88 also provides that where there is a conflict between Indian Act provisions and those laws of general application of the province the Indian Act provisions will prevail. That also has implications for matrimonial property.

The next slide gets into the more specific matter of the division of powers and how it affects matrimonial property and matrimonial real property. We are looking at the results of two Supreme Court of Canada decisions, *Derrickson* and *Paul*. They are two separate cases that were heard together, and the decisions were rendered at the same time in 1966. From these cases, we know that those sections of provincial matrimonial property laws affecting real property cannot be applied to Indian reserve lands. These cases also determined, however, that provincial laws with respect to the division of the total package of matrimonial property, taking real property and personal property together, can be applied to Indians on reserve.

I will remind the committee of the legal distinction that is drawn between personal and real property. Matrimonial personal property is that property belonging to the family that is moveable, such as a car, money, cash in the bank, furniture, that kind of thing. Matrimonial real property, on the other hand, is land or things that are permanently attached to the land. Each of the provinces and territories has passed matrimonial property legislation defining exactly which property is considered to be matrimonial property, both with respect to real and personal property. I apologize for all those technicalities but, unfortunately, they do make a difference in this area of the law.

We know from *Derrickson* and *Paul* that while provincial matrimonial property law cannot affect the real property interests on-reserve, the courts can do the math of calculating how to apply the formulas that are in the provincial laws and determine what would be a proper division, be it an equal division or some other division of property in accordance with provincial law. The law can be applied to that extent on-reserve to Indians.

However, even to the extent that provincial laws can be applied to determine the math of what division might be, there are problems with respect to enforcement. One example is section 89 of the Indian Act, which exempts from legal execution, in terms of court orders, property of Indians on-reserve in terms of non-Indians. Non-Indians cannot have the property seized of Indians on-reserve, at least with respect to matrimonial property.

There are other legal consequences of the *Derrickson* and *Paul* cases. For example, on marriage breakdown, courts are not able to use provincial law to make orders of exclusive interim possession of a non-reserve family home. The courts also

les lois provinciales d'application générale sont applicables aux Indiens définis dans la Loi sur les Indiens, et plus précisément en vertu de l'article 88 de la Loi sur les Indiens, qui porte sur l'application des lois provinciales d'application générale aux Indiens. Toutefois, cet article 88 stipule qu'en cas de conflit entre les dispositions de la Loi sur les Indiens et les lois provinciales d'application générale, ce sont les dispositions de la Loi sur les Indiens qui prévalent. Ceci a aussi des répercussions sur la propriété matrimoniale.

Dans la diapositive suivante, nous entrons dans le détail de la division des pouvoirs et de ses répercussions sur la propriété matrimoniale et les biens immobiliers matrimoniaux. Nous examinons les résultats de deux décisions de la Cour suprême du Canada, les décisions *Derrickson* et *Paul*. Il s'agit de deux affaires distinctes qui ont été entendues ensemble et sur lesquelles la Cour s'est prononcée simultanément en 1966. D'après ces décisions, les articles relatifs aux biens immobiliers matrimoniaux des lois provinciales sur les biens immobiliers ne s'appliquent pas aux terres des réserves. Toutefois, selon ces décisions, les lois provinciales qui prévoient le partage égal des biens immobiliers et personnels s'appliquent aux Indiens situés dans la réserve.

Permettez-moi de rappeler aux membres du comité la distinction juridique entre biens personnels et biens immobiliers. Les biens personnels matrimoniaux sont les biens meubles appartenant à la famille, par exemple la voiture, l'argent, les comptes bancaires, le mobilier, ce genre de choses, alors que les biens immobiliers matrimoniaux sont la terre ou ce qui est fixé de manière permanente à la terre. Les provinces et les territoires ont adopté des lois sur les biens matrimoniaux qui définissent exactement en quoi consistent les biens matrimoniaux tant immobiliers que personnels. Pardonnez-moi ces précisions techniques, mais malheureusement elles jouent un rôle important dans le droit en la matière.

Bien que, en vertu des décisions *Derrickson* et *Paul*, les lois provinciales sur les biens matrimoniaux ne s'appliquent pas aux intérêts à l'intérieur des réserves, les tribunaux peuvent utiliser les formules des lois provinciales pour déterminer une répartition équitable, qu'il s'agisse d'un partage égal ou d'une autre forme de répartition des biens en conformité de la loi provinciale. La loi peut s'appliquer dans cette mesure aux Indiens vivant dans les réserves.

Toutefois, même si l'on peut s'appuyer sur les lois provinciales pour déterminer la répartition éventuelle des biens, il reste le problème de l'application de ces décisions. Nous pouvons prendre comme exemple l'article 89 de la Loi sur les Indiens, qui exempte les biens des Indiens vivant dans la réserve de toute saisie au profit d'un non-Indien. Les non-Indiens ne peuvent pas faire saisir les biens d'Indiens vivant dans les réserves, tout au moins les biens matrimoniaux.

Les décisions *Derrickson* et *Paul* ont d'autres répercussions juridiques. Par exemple, en cas de dissolution du mariage, les tribunaux ne peuvent pas s'appuyer sur les lois provinciales pour rendre des ordonnances à l'égard de la possession exclusive du

cannot use provincial law to order partition and sale of on-reserve real property interests.

Slide 20 addresses laws in relation to family violence. We have some activity by both levels of government here. Six provinces and territories currently have passed family violence legislation intended to supplement protections that are available under the Criminal Code. They are intended to provide speedy access to protection and remedies without necessarily relying on a lawyer to get it. There are no reported cases on the issue, but there may be a problem with access to remedy of interim exclusive possession of the on-reserve family home if the same principles in *Derrickson* and *Paul* were applied to the provincial family violence legislation. However, as I said, there is no reported case that we are aware of on that point.

Finally, it is important to note that federal criminal law protections with respect to situations of family violence are fully applicable on reserves, for example, peace bonds, bail conditions and so on.

An important issue in this area, independent of what the black letter of the law might be with respect to matrimonial property, is enforcement. If you do have access to a court and to legal principles, a raft of enforcement issues affect people living on reserves. Some of these enforcement issues relate to family law generally. There are problems that you may see off-reserve as well as on-reserve.

There are enforcement issues that arise from the Indian Act itself with respect to enforcement of court orders, and I already referred to section 89 of the Indian Act. There are issues relating to the enforcement of First Nations laws such as bylaws or laws that First Nations are passing, whether under the Indian Act or some other authority.

There are issues with respect to access to Legal Aid, access to courts for people living in remote communities, and the need for police training in this area dealing with family law.

Ms. Ginnish: One issue that you had identified was the situation of women who are forced to leave reserves. The issue of matrimonial real property is not only a women's issue; it affects everyone living on reserves as parents, spouses and children.

Unfortunately, there is no national study that we are aware of concerning the reality of First Nations women being forced to leave reserves on the breakdown of a relationship. We do have some anecdotal testimonial evidence documenting their experiences and the experiences of their children who had to leave their on-reserve homes as a result of a marriage breakdown. That documentary anecdotal evidence relates to three things: First is the report of the Royal Commission on Aboriginal

foyer conjugal situé dans la réserve. Ils ne peuvent pas non plus s'appuyer sur les lois provinciales pour ordonner le partage et la vente des biens immobiliers situés dans la réserve.

La diapositive 20 porte sur les lois sur la protection contre la violence familiale. Les deux paliers de gouvernement sont actifs à cet égard. Six provinces et territoires ont adopté des lois sur la violence familiale destinées à compléter les protections prévues par le Code criminel. Elles doivent permettre aux personnes concernées d'avoir accès rapidement à la protection et au recours voulu sans nécessairement passer par un homme de loi. Il n'y a pas de cas déclarés dans ce dossier, mais l'accès à la possession exclusive du foyer conjugal situé dans la réserve peut être problématique aux termes de la législation provinciale relative à la protection contre la violence familiale si l'on se reporte aux principes énoncés dans les affaires *Derrickson* et *Paul*. Toutefois, je le répète, nous n'avons pas eu connaissance de cas déclarés en la matière jusqu'à présent.

Finalement, il convient de noter que les mesures de protection prévues dans le droit pénal concernant la violence familiale s'appliquent intégralement dans les réserves, par exemple, l'obligation de ne pas troubler l'ordre public, les conditions relatives au cautionnement, etc.

Dans ce domaine, une question importante ressort, peu importe ce que dit la lettre de la loi concernant les biens matrimoniaux, et c'est celle du respect de la loi. Si vous vous adressez aux tribunaux et que vous exigez l'application de principes juridiques, et que vous vivez dans une réserve, le respect de la loi pose toute une série de problèmes. Certains de ces problèmes ont trait au droit de la famille de manière générale. Il y a des problèmes qui se posent aussi bien en dehors de la réserve que dans la réserve.

Il y a des problèmes sur ce plan qui relèvent de la Loi sur les Indiens elle-même en ce qui concerne le respect des ordonnances judiciaires, et j'ai déjà mentionné l'article 89 de la Loi sur les Indiens. Il y a aussi les problèmes concernant le respect des lois des Premières nations, par exemple les règlements administratifs ou les lois qu'adoptent les Premières nations, que ce soit en vertu de la Loi sur les Indiens ou d'une autre autorité.

Il y a aussi les problèmes concernant l'accès à l'aide juridique et aux tribunaux pour les personnes qui vivent dans des localités éloignées, et il faut former la police au droit de la famille dans ce domaine.

Mme Ginnish: Vous avez mentionné la situation de ces femmes qui sont obligées de quitter la réserve. La question des biens immobiliers matrimoniaux ne touche pas seulement les femmes; c'est une question qui touche tous ceux qui vivent dans la réserve, c'est-à-dire parents, époux et enfants.

Malheureusement, aucune étude nationale n'a été faite à notre connaissance sur le sort réservé aux femmes des Premières nations qui sont obligées de quitter la réserve après la rupture de leur union. Nous avons des témoignages personnels qui documentent les expériences des femmes et de leurs enfants qui ont dû quitter leur foyer dans la réserve parce que le couple s'était désuni. Ces témoignages se retrouvent dans trois documents: il y a d'abord le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones; il y

Peoples. We also have the report of the special representative on the protection of First Nations women's rights. We have, finally, a just-released report entitled, "Urban Aboriginal Women in British Columbia and the Impacts of the Matrimonial Real Property Regime," by Karen Abbott, which we are providing to you today.

The royal commission concluded that, while there was no prohibition against women owning property through a certificate of possession, there certainly was a perception that women were not entitled to hold certificates of possession. The commission suggested that that perception is as a result of a history of legislation that has excluded women over time.

The royal commission also concluded that there are problems in situations where a woman is a victim of domestic violence. The male partner's control of the residence in those situations can become very problematic. If a woman who has been a victim of domestic violence wishes to have sole occupancy of the marital home, she must launch a civil action. If the marital home is on-reserve, the provincial court is unable to handle the case because it falls within the federal jurisdiction over lands reserved for Indians. At the same time, as we are aware, federal legislation to deal with this matter does not exist.

Consequently, women in these situations have no alternative but to leave the marital home. Given the shortage of housing on most reserves, women usually have to choose between moving in with relatives on the reserve and perhaps living in an overcrowded situation and choosing to leave the community all together. The physical abuse that the woman has suffered is then compounded by the loss of her home, as well as her extended family and her familiar surroundings. The royal commission heard a great deal about those issues in the representations from Aboriginal women.

The royal commission concluded that First Nations should have inherent jurisdiction over marriage and property rights. The royal commission saw that as part of the core area of First Nations' inherent jurisdiction. They also noted that many First Nations women who appeared before them wanted to see a review of residency bylaws to ensure that residency bylaws did not unfairly affect a particular group. Here they were particularly concerned about women who had been reinstated to band membership under Bill C-31 and whether residency bylaws passed by First Nations after Bill C-31 would restrict their access to residence on-reserve.

There was also a need to ensure that interaction under residency bylaws, with band membership codes, by which First Nations can decide who is a member of the band, do not operate jointly to exclude people that they should not.

a aussi le rapport de la représentante spéciale sur la protection des droits des femmes des Premières nations; et nous avons enfin ce rapport qui vient d'être publié et qui s'intitule «Urban Aboriginal Women in British Columbia and the Impacts of the Matrimonial Real Property Regime» de Karen Abbott, dont nous vous remettons copie aujourd'hui.

La commission royale a conclu que même si rien n'interdisait à une femme de posséder des biens immobiliers et d'avoir un certificat de possession, il est certain que la perception était qu'une femme n'avait pas le droit d'avoir un certificat de possession. La commission a laissée entendre que cette perception résulte d'un passé juridique qui a longtemps exclu les femmes.

La commission royale a également conclu que des problèmes se posent dans les situations où la femme est victime de violence conjugale. Le fait que ce soit le conjoint qui contrôle la résidence dans ces situations peut causer beaucoup de problèmes. Si la femme qui a été victime de violence conjugale désire être la seule occupante du foyer conjugal, elle doit intenter des poursuites au civil. Si le foyer conjugal se trouve dans la réserve, la cour provinciale n'est pas habilitée à entendre l'affaire étant donné qu'elle relève de la compétence fédérale sur les terres réservées pour les Indiens. Et comme nous le savons, il n'existe pas de loi fédérale traitant de telles questions.

En conséquence, les femmes dans ces situations n'ont d'autre choix que de quitter le foyer conjugal. Étant donné la pénurie de logements dans la plupart des réserves, ces femmes ont habituellement le choix entre aller s'installer chez des parents dans la réserve, et peut-être vivre dans un logement encombré, et décider de quitter la réserve tout simplement. Les sévices dont cette femme a été l'objet sont alors alourdis par la perte de son foyer ainsi que la rupture avec sa famille élargie et un milieu familial. La commission royale a entendu de nombreux témoignages de femmes autochtones à ce sujet.

La commission royale a conclu que les Premières nations devaient avoir la compétence inhérente en matière de mariage et de droits de propriété. La commission royale y voyait un élément essentiel de la compétence inhérente des Premières nations. Elle a également fait remarquer qu'un grand nombre de femmes des Premières nations qui avaient témoigné devant elle voulaient que l'on révise les règlements relatifs à la résidence pour s'assurer que ceux-ci n'aient pas pour effet de traiter injustement un groupe en particulier. Elles se préoccupaient tout particulièrement des femmes qui avaient repris leur statut de membres de la bande en vertu du projet de loi C-31, et elles craignaient que les règlements relatifs à la résidence adoptés par les Premières nations dans la foulée du projet de loi C-31 ne limitent leur accès à la résidence dans la réserve.

On voulait s'assurer que l'interaction des règlements administratifs comportant des codes de résidence, qui permettent aux Premières nations de décider qui peut être membre de la bande, n'ait pas pour effet d'exclure des personnes qui avaient des droits.

The special representative's report, which I referred to earlier, was submitted to our minister on January 18, 2001. I understand you have received a copy of the report. For that report, the special representative held 17 focus group sessions across the country, including a total of 288 First Nation women participants.

Some of the women who spoke to the special representative raised the issue of unfair band housing policies. For example, some First Nations stipulate that you can only have one housing allotment per family. If there is a marriage breakdown and if the woman in question does not receive possession of the matrimonial home, she cannot automatically get another home or house on the reserve since, according to that First Nation housing policy, the allotment has already been made for that family. If the man is in the house, that is a housing allotment.

There is also an issue of difficulty in terms of securing alternative housing on the reserve if she must leave the matrimonial home. There is a chronic housing shortage on reserves. Not every reserve has interim housing. There certainly is difficulty in securing alternative housing.

Women who spoke to the special representative also spoke to the fact that there is no protection of the family home during marriage or on separation. In some situations, a spouse could sell the matrimonial home without the permission of his wife if there were no joint certificate of possession.

Some women also raised the issue of inability to get band membership. Take the example of a First Nations woman from one community who marries a First Nations man from another community. In some occasions, the husband's First Nation community will not accept the wife as a member of the band. In that situation, she does not even have the opportunity of holding an interest in property on that First Nation's community's reserve because she is not a member of that band. That was another issue some women raised.

You also have First Nations communities where no certificates of possession are actually issued. Some First Nations communities, as Mr. Kipping said previously, have traditional holdings. In those situations, the housing and the land allotment may be at the discretion of the chief or the council. There is no security in terms of tenure.

The Abbott report is being provided to you today. This is a study that was undertaken in British Columbia involving 29 Aboriginal women who were willing to share their experiences with us. There were some very interesting findings as a result of that report.

First, we found that, for the most part, common-law relationships were more prevalent than actual legal marriages. Of the 29 women who were part of this study, 52 per cent of them had common-law relationships and only 38 per cent were legally married. The vast majority, 86 per cent, had no awareness of the

Le rapport de la représentante spéciale, que j'ai mentionné plus tôt, a été remis à notre ministre le 18 janvier 2001. Je crois savoir que vous en avez reçu copie. Pour rédiger son rapport, la représentante spéciale a organisé 17 séances de concertation un peu partout au pays, et a entendu au total 288 femmes des Premières nations.

Certaines d'entre elles qui ont parlé à la représentante spéciale ont mentionné des politiques des bandes sur le logement non inéquitables. Par exemple, certaines Premières nations stipulent que l'on ne peut attribuer qu'un seul logement par famille. S'il y a dissolution du mariage et que la femme n'entre pas en possession du foyer conjugal, elle ne peut pas automatiquement obtenir un autre logement dans la réserve étant donné qu'en vertu de la politique sur le logement de cette Première nation, cette famille a déjà reçu son logement. Si c'est l'homme qui occupe le logement, on considère qu'il y a eu attribution du logement à la famille.

Il y a aussi la difficulté d'obtenir un autre logement dans la réserve si la femme doit quitter le foyer conjugal. La pénurie de logements dans les réserves est chronique. Ce ne sont pas toutes les réserves qui disposent de logements provisoires. Chose certaine, la femme a du mal à obtenir un autre logement.

Les femmes qui ont parlé à la représentante spéciale ont également fait état du fait que le logement familial n'est nullement protégé pendant le mariage ou après la séparation. Dans certaines situations, le conjoint peut vendre le foyer conjugal sans la permission de sa femme s'il n'existait pas de certificat conjoint de possession.

Certaines femmes ont également fait état de leur impuissance à devenir membres de la bande. Prenez l'exemple d'une Autochtone d'une certaine communauté qui épouse un Autochtone d'une autre communauté. Dans certains cas, la Première nation du mari ne donnera pas le statut de membre de la bande à la femme. Dans une telle situation, elle ne peut même pas détenir un intérêt dans une propriété dans la réserve de cette Première nation, étant donné qu'elle n'est pas membre de la bande. C'est un autre problème que certaines femmes ont soulevé.

Vous avez également ces Premières nations qui n'émettent aucun certificat de possession. Certaines Premières nations, comme l'a dit M. Kipping plus tôt, conservent le régime foncier selon la tradition. Dans une telle situation, l'attribution des logements et des terres peut se faire à la discrétion du chef ou du conseil. Il n'existe aucune certitude en ce qui concerne le droit de propriété.

Nous vous remettons aujourd'hui le rapport Abbott. Il s'agit d'une étude qui a été entreprise en Colombie-Britannique où 29 femmes autochtones ont accepté de nous faire part de leurs expériences. Ce rapport débouche sur des constatations très intéressantes.

Nous avons d'abord constaté que, dans l'ensemble, il y a plus d'unions de fait que de mariages légaux. Des 29 femmes qui ont pris part à cette étude, 52 p. 100 vivaient en union de fait et seulement 38 p. 100 étaient légalement mariés. La vaste majorité d'entre elles, soit 86 p. 100, n'avaient aucune idée des règles

rules relating to the division of matrimonial real property once marriage broke down. They had no knowledge whatsoever of anything related to matrimonial real property.

Those women cited many factors for leaving the reserve when the marriage broke down. They spoke about the lack of housing, concerns about financial security, and the lack of both educational and employment opportunities once they could no longer rely on their spouses for support. One very interesting factor is that 72 per cent of those women left their reserve communities immediately on separation and the majority of them left because of domestic violence. That suggests a close link between leaving a community and the issue of domestic violence.

For the most part, there was no equitable division of matrimonial real property for these women even though 76 per cent of them had jointly held certificates of possession with their husbands.

They spoke to many unexpected changes, both negative and positive, once they had to leave the community. On the negative side, these women spoke to the loneliness they felt after they left the community, their sense of cultural alienation. There was in some instances denial of support from the First Nations community they left. They all had financial concerns.

On the positive side, some of them did feel a higher degree of security once they had left an abusive situation. They felt safer. In some cases, they had better access to employment and to educational opportunities. Some of them spoke to an increase in their feelings of self-esteem. Realizing they could take care of themselves and their children on their own, outside of community, gave them that sense.

However, what was disappointing to find out was that, of these women, 79 per cent of them were not receiving any financial support at all from their ex-partners. In some situations, their ex-partner was not working, but in others, their partner was employed. Notwithstanding that fact, they were not receiving any support.

Ms. Cornet: We are down to the last two slides.

To wrap things up, we now see there is a partial application of provincial matrimonial property regimes, and this is a result of lack of access to rights and remedies on-reserve that you would see off-reserve.

There appears to be a need to determine the respective roles of First Nations federal and provincial governments in law-making in this area. With respect to matrimonial real improvement, there are cultural and self-government issues to consider. There are some important Indian Act land regime issues, such as custom allotment. There are general matrimonial real property policy issues, issues that any government with responsibility to address matrimonial property would have to deal with, such as the treatment of common-law relationships, among others.

régissant le partage des biens immobiliers matrimoniaux en cas de rupture du mariage. Elles n'avaient pas la moindre idée de ce qui constitue les biens immobiliers matrimoniaux.

Ces femmes ont fait état des nombreux facteurs qui les avaient incitées à quitter la réserve, une fois leur union dissoute. Elles ont parlé du manque de logements, de leurs inquiétudes relativement à la sécurité financière et du manque de possibilités en matière d'éducation et d'emploi, une fois qu'elles se trouvaient privées du soutien de leur conjoint. Facteur très intéressant, 72 p. 100 de ces femmes ont quitté la réserve immédiatement après la séparation, et la majorité d'entre elles sont parties à cause de la violence conjugale. Ce qui démontre l'existence d'un lien étroit entre le fait de quitter la réserve et la violence conjugale.

La majorité de ces femmes n'ont pas eu droit à un partage équitable des biens immobiliers matrimoniaux, même si 76 p. 100 d'entre elles détenaient un certificat de possession conjointe avec leur mari.

Elles ont évoqué beaucoup de changements imprévus, à la fois positifs et négatifs, après avoir été forcées de quitter la collectivité. Du côté négatif, elles ont parlé de solitude et leur sentiment d'aliénation culturelle. Dans certains cas, la collectivité autochtone qu'elles avaient quittée avait refusé de les soutenir financièrement. Toutes avaient des problèmes d'argent.

Du côté positif, certaines d'entre elles se sentaient plus en sécurité depuis qu'elles avaient quitté un conjoint violent. Elles se sentaient moins en danger. Dans certains cas, elles avaient plus de chance de trouver un emploi ou de faire des études. Certaines d'entre elles ont dit avoir une meilleure estime de soi. Cela venait du fait qu'elles se rendaient compte qu'elles pouvaient s'occuper d'elles-mêmes et de leurs enfants toutes seules, à l'extérieur de la réserve.

Ce qu'il a été décevant de constater, toutefois, c'est que 79 p. 100 de ces femmes ne recevaient aucune aide financière de la part de leur ex-conjoint. Dans certains cas, celui-ci n'avait pas de travail mais dans d'autres, il en avait. Malgré cela, elles ne recevaient aucune aide financière.

Mme Cornet: Nous en sommes aux deux dernières diapos.

Pour conclure, nous avons constaté que l'on ne fait qu'appliquer partiellement les régimes provinciaux relatifs aux biens immobiliers, ce qui résulte en un manque d'accès à certains droits et recours dans les réserves alors que ceux-ci existent à l'extérieur.

Il semble qu'il faudra déterminer les rôles respectifs des lois des Premières nations et des lois fédérales et provinciales dans ce domaine. Si l'on veut apporter de véritables améliorations sur le plan matrimonial, il faudra tenir compte de questions liées à la culture et à l'autonomie gouvernementale. Il y a des problèmes importants liés au régime foncier au sens de la Loi sur les Indiens, notamment l'attribution selon la coutume. Il y a des questions de politique liées aux biens immobiliers matrimoniaux et quel que soit le gouvernement de qui ils relèvent, celui-ci devra s'y attaquer, comme le traitement à accorder aux unions de fait, notamment.

With that, I am sure you have a good idea now that there are many complexities to this issue. We are looking forward to seeing your final report. We are pleased to answer any questions you may have.

Senator Beaudoin: Thank you. I am impressed by your research. It is not an easy problem. However, it is an important one.

I agree generally with your presentation. I agree that there are two main heads of power. One is federal, of course, section 91(24). We agree with that. It is very strong. The other is the provincial section 92(13), which is of importance but not as strong. We both agree with this. Does the fact that we have a province with a civil code, which is Quebec, and other provinces with a common-law system raise any problem in practice when the provincial power may apply? For example, a certain case may come under provincial legislation. Does the mere fact that one province has a civil code and the others have a common-law system, and that the two systems may be a little bit different, cause any problems in practice? I suspect not, but I should like to know.

Ms. Cornet: I personally have not examined the issue of the civil code in any detail in that regard, but I think the larger issue is that in each of the provinces there is a matrimonial property regime that was intended to be comprehensive and designed to apply to a total package of real and personal property, however conceived and defined, whether under the civil code in Quebec or under a statute in a common-law jurisdiction. As a result of the Constitution, the Indian Act and all of the legal aspects we spoke to this morning, it applies in a fractured way on reserves. A system that was intended to be complete and comprehensive, at least to a large extent, is certainly far from that. That applies to any province.

There may be some very particular issues in Quebec, but I certainly would not have any kind of expertise to speak to them.

Senator Beaudoin: I do not know if there are in practice. It may be perhaps that there is no problem. If ever one occurs, we would have to settle it. However, I do not anticipate any difficulty there. It happens very often that the end results in civil law and in common law are the same. However, we are taking different routes, which is not bad, because the two systems work together very well.

The second question relates to the constitutional amendment of 1983. As far as I remember, the purpose of that constitutional amendment was to give full equality to men and women. We already have this in section 28 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The laws of Canada and all the provinces apply equally to men and women. It cannot be better. It is probably the best article of the Constitution.

However, what about the Indian world? Is it exactly the same thing? I am inclined to think so. You have done research that is impressive. My question is this: Is it the same thing?

Cela dit, j'imagine que vous avez une bonne idée de la complexité du dossier. C'est avec un grand intérêt que nous lirons votre rapport final. Nous serons heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Merci. Je suis impressionné par la qualité de vos recherches. Ce n'est pas un problème facile. Mais c'est un problème important.

En général, je suis d'accord avec ce que vous dites. Comme vous, je pense qu'il y a deux sources de pouvoir. Il y a d'abord le paragraphe 91(24), évidemment, de nature fédérale. Nous sommes d'accord avec ça. C'est très fort. L'autre de nature provinciale — le paragraphe 92(13) —, qui est important mais pas aussi fort. Nous sommes tous les deux d'accord là-dessus. Est-ce que le fait qu'il y a une province où existe un code civil, le Québec, et que d'autres provinces ont un régime de common law soulève des problèmes dans la pratique lorsque le pouvoir provincial peut s'appliquer? Par exemple, un cas particulier peut relever des lois provinciales. Est-ce que le simple fait qu'une province en particulier a un code civil et que les autres ont un régime de common law, et que les deux systèmes puissent être un peu différents, cause des problèmes dans la pratique? J'imagine que non, mais j'aimerais le savoir.

Mme Cornet: Je n'ai pas moi-même examiné la question du Code civil de façon détaillée à cet égard, mais je pense que la grande question est que dans chacune des provinces, il existe un régime de biens matrimoniaux qui devait être complet et s'appliquer à l'ensemble des biens immobiliers et personnels, quelle que soit leur définition, soit dans le Code civil québécois, soit dans une loi dans un territoire en régime de common law. À cause de la Constitution, de la Loi sur les Indiens et de tous les aspects juridiques que nous avons évoqués ce matin, cela s'applique de façon fragmentée dans les réserves. Un système qui devait être complet et global, en tout cas dans une grande mesure, est bien loin de l'être. C'est le cas dans chaque province.

Il y a peut-être des problèmes particuliers au Québec, mais je ne suis pas qualifiée pour en parler.

Le sénateur Beaudoin: Je ne sais pas s'il y en a dans la pratique. Peut-être n'y a-t-il pas de problème. S'il devait en apparaître un, il faudrait le régler. Toutefois, je n'anticipe aucune difficulté ici. Il arrive très souvent que le résultat en droit civil et en common law soit le même. Nous empruntons un chemin différent, ce qui n'est pas une mauvaise chose, parce que les deux systèmes fonctionnent très bien ensemble.

Ma deuxième question porte sur l'amendement constitutionnel de 1983. Si je me souviens bien, l'objet de cet amendement constitutionnel était d'accorder l'égalité pleine et entière aux hommes et aux femmes. Cela se trouve déjà à l'article 28 de la Charte canadienne des droits et libertés. Les lois du Canada et de toutes les provinces s'appliquent également aux hommes et aux femmes. On ne saurait trouver mieux. C'est sans doute le meilleur article de la Constitution.

Qu'en est-il toutefois du monde indien? Est-ce exactement la même chose? Je suis enclin à le croire. Vous avez fait une recherche impressionnante. Ma question est la suivante: Est-ce la même chose?

Ms. Cornet: With respect to equality rights as between men and women, there would be several provisions of the Constitution that would be relevant to First Nations people on reserves. You mentioned section 28. There is section 15 in the Charter. Outside the Charter is section 35 in relation to Aboriginal and treaty rights, which has a specific section guaranteeing those Aboriginal and treaty rights equally to male and female persons.

The situation here is how to apply equality in a context where the law is simply not applying. What the relationship is between equality rights and the non-application, litigation is ongoing where that very thing is at stake. I will not be commenting on that.

Senator LaPierre: I am sorry, I did not understand what you told us. There are all these rights written in the Canadian Constitution but they are not applicable because there is no jurisdiction to apply them?

Ms. Cornet: No, I am saying that the answer to how those apply to the situation of matrimonial property on-reserve is currently being litigated in a court case against the federal government. Therefore, I was not going to comment on it.

Senator Beaudoin: The purpose of my question is this. I agree entirely that we will do a good job on this. However, in your research, and you work very well, can we not give more attention to the constitutional amendment of 1983? If it is in the Constitution itself, it is much stronger than an ordinary law, a principle of common law, or a principle of the civil code. If it is the Constitution, it cannot be more important.

I would suggest that this point be dealt with, perhaps not today, but in the days to come, as there should be no difference between an Indian woman and another woman, in my own opinion. If there is a difference, it is to give the collective rights that belong to the Aboriginal nations. That is another thing. If it is more, I accept that. If rights are not equal between Aboriginal and non-Aboriginal women, we should deal with that.

I rely on you because you are the experts in that field. It is a comment, but it is a question also.

Ms. Ginnish: That is certainly something we can raise with our legal people in terms of future policy-related research that we can do.

Getting back to your earlier point when you were talking about the Civil Code in Quebec, you will be interested to know that we are working with the Native Women's Association of Quebec to undertake a study of the application of the Civil Code in terms of matrimonial property on reserves in Quebec. They are undertaking a study for us, which unfortunately will not be ready until likely January, but we will have some information on that.

Senator Beaudoin: Perhaps you may press them and have it for December.

Mme Cornet: En ce qui concerne les droits à l'égalité entre hommes et femmes, plusieurs dispositions de la Constitution s'appliquent aux Autochtones qui vivent dans les réserves. Vous avez parlé de l'article 28. Il y a l'article 15 de la Charte. À l'extérieur de la Charte, il y a l'article 35 en ce qui concerne les droits ancestraux et issus de traités, qui comporte un passage précis qui garantit les droits ancestraux et issus de traités également aux hommes et aux femmes.

Le problème ici est de savoir comment appliquer l'égalité dans un contexte où la loi ne s'applique pas. Ce qui est en jeu, c'est le rapport entre les droits à l'égalité et la non-application; c'est sur ce point que porte un procès. Je n'en parlerai pas davantage.

Le sénateur LaPierre: Je suis désolé, je n'ai pas compris ce que vous venez de nous dire. Il y a tous ces droits qui figurent dans la Constitution canadienne, mais ils ne s'appliquent pas parce qu'il n'y a pas de juridiction pour les appliquer?

Mme Cornet: Non, je dis que la réponse à la façon dont ils s'appliquent à la situation des biens matrimoniaux dans les réserves fait actuellement l'objet d'un procès contre le gouvernement fédéral. Je vais donc m'abstenir d'en parler.

Le sénateur Beaudoin: Le but de ma question est celui-ci. Comme vous, je suis convaincu que nous allons faire du bon travail dans ce dossier. Toutefois, dans vos recherches, et vous avez fait de l'excellent travail, ne peut-on pas accorder plus d'attention à l'amendement constitutionnel de 1983? Si c'est dans la Constitution, c'est beaucoup plus fort qu'une loi ordinaire, un principe de common law ou un principe de droit civil. Si c'est la Constitution, ça ne peut pas être plus important.

Je proposerais que cette question soit traitée peut-être pas aujourd'hui mais dans les jours à venir, puisqu'il ne devrait y avoir aucune différence entre une Autochtone et une autre femme, à mon avis. S'il y en a une, elle doit avoir pour but de lui accorder les droits collectifs qui appartiennent aux peuples autochtones. C'est une autre chose. Si c'est plus, je l'accepte. Si les droits ne sont pas les mêmes entre les femmes autochtones et les femmes non autochtones, il faut y remédier.

Je me fie à vous parce que vous êtes les experts dans le domaine. C'est une observation de ma part mais c'est aussi une question.

Mme Ginnish: Il est certain que l'on peut poser la question à nos juristes pour orienter nos travaux de recherche sur les orientations stratégiques.

Pour revenir à ce que vous disiez tout à l'heure à propos du Code civil québécois, vous serez sans doute intéressé de savoir que nous travaillons avec l'Association des femmes autochtones du Québec dans le but d'entreprendre une étude sur l'application du Code civil, en ce qui concerne les biens matrimoniaux dans les réserves au Québec. Elles entreprennent une étude pour nous, qui ne sera malheureusement pas prête avant janvier, j'imagine, mais nous aurons de l'information sur le sujet.

Le sénateur Beaudoin: Peut-être pourriez-vous insister pour que ce soit prêt pour le mois de décembre.

Ms. Ginnish: We will certainly do our best.

Senator Beaudoin: I would like to see that, if it is possible.

Senator Jaffer: I have found your presentation useful.

One thing I should like to understand is the reasons for just issuing a certificate of occupation and not a certificate of possession.

Mr. Kipping: If I may, is it possible that my learned friend may answer, Mr. Serge Larose?

The Chairman: Mr. Serge Larose, for the advice of the committee, is a senior adviser to Indian Affairs. He is a retired former manager of lands and environment.

[Translation]

Mr. Serge Larose, Senior Advisor, Retired former Manager, Lands and Environment Branch, Department of Indian and Northern Affairs of Canada: This section provides that a certificate of possession is issued in cases where there is full possession. However, a certificate of occupation is issued where certain conditions apply. A certification of occupation would be issued for two years for the building of a house, for example.

[English]

If there is a need to build a house, if there is a condition attached to that actual issuance, until that condition is met they will not issue a full and complete certificate of possession.

Senator Jaffer: This is completely in the discretion of the minister, and has nothing to do with the band council, for example, from what I understand, because the house has not been built or some restrictions like that?

Mr. Larose: In most cases, the band council manages the housing program, so they are the ones who actually put together the band council resolution with the condition on it that the house may be built within a two-year period. It originates from the band council, yes.

Senator Jaffer: Are certificates of possession or occupation now issued in joint names if the people are married, or is it automatically still in the name of the husband? I want to understand the history. It was in the name of the man normally, and I know the history, it was the same for all women. However, has there been a change in practice?

Mr. Larose: In some bands, depending on the advancement of the band — in most cases in the past, the common practice was for the lands to be allotted to the male member only. This has evolved in some communities. Houses are being built and often the two parties participate in paying for it, paying the mortgage. Given the new mortgage availability reserve, there is more and more of a trend to have both names on the certificate of possession.

Mme Ginnish: Nous allons faire de notre mieux.

Le sénateur Beaudoin: C'est quelque chose que j'aimerais voir, si possible.

Le sénateur Jaffer: J'ai trouvé votre exposé fort utile.

Il y a une chose que j'aimerais comprendre: pourquoi émet-on seulement un certificat d'occupation et non un certificat de possession?

M. Kipping: Serait-ce possible de laisser à mon éminent collègue, M. Serge Larose, le soin de répondre?

La présidente: M. Larose, pour la gouverne du comité, est conseiller supérieur aux Affaires indiennes. Il est un ancien gestionnaire des terres et de l'environnement et il est à la retraite.

[Français]

M. Serge Larose, conseiller principal, ex-directeur à la retraite, Direction générale des terres et de l'environnement, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada: Un certificat de possession est émis, selon cet article, lorsqu'il y a prise de possession complète. Alors qu'un certificat d'occupation est émis lorsque celui-ci est sujet à une condition. Le certificat d'occupation sera émis pour une période de deux ans, par exemple, pour la construction d'une maison.

[Traduction]

Si l'on estime nécessaire de bâtir une maison, s'il y a une condition assortie à l'émission, jusqu'à ce que cette condition soit satisfaite, on n'émettra pas de certificat complet de possession.

Le sénateur Jaffer: Cela relève entièrement de l'appréciation du ministre et n'a rien à voir avec le conseil de bande, par exemple, d'après ce que j'ai compris, parce que la maison n'a pas été bâtie ou pour d'autres restrictions comme celle-là?

M. Larose: Dans la plupart des cas, c'est le conseil de bande qui gère le programme de logement; c'est donc lui qui rédige la résolution du conseil assortie de la condition que la maison pourra être bâtie dans un délai de deux ans. Cela vient effectivement du conseil de bande.

Le sénateur Jaffer: Est-ce que les certificats de possession ou d'occupation sont aujourd'hui délivrés conjointement si les personnes sont mariées ou sont-ils toujours rédigés d'office au nom du mari? Je veux comprendre le cheminement. Auparavant, c'était au nom de l'homme et je suis au courant de l'évolution, c'était la même chose pour toutes les femmes. Mais y a-t-il eu un changement dans la pratique?

M. Larose: Dans certaines bandes, selon le degré d'avancement de la bande — dans la plupart des cas dans le passé, l'usage était d'attribuer les terres uniquement aux hommes. Cela a évolué dans certaines collectivités. Des maisons sont bâties et il arrive souvent que les deux parties la financent et paient l'hypothèque. Vu la nouvelle réserve au titre des hypothèques, la tendance est de plus en plus de faire figurer les deux noms sur le certificat de possession.

There are two ways this is done — joint tenancy and tenancy in common. In joint tenancy, a house automatically reverts at death to the surviving joint tenant. In tenancy in common, it goes to your heirs. Basically, that is the difference.

Mr. Kipping: We have done some work in this area. Of the 40,520-plus reported active certificates of possession we currently have, over half, 54 per cent, belong to male possessors; 46 per cent are in the name of the female. As well, many of them are in joint tenancy. An increasing number of First Nations are allocating certificates of possession in joint tenancy now.

Senator Jaffer: Matrimonial property for women generally in Canada is fairly new. In the discussions following *Murdock* about women's rights and equal rights, was there any discussion for Aboriginal women on reserve?

Ms. Ginnish: Not that we are aware of, no.

Senator Jaffer: Would you be in favour of provincial rights applying if the legislation were to change, that is, the exact provincial rights applying on reserves?

Ms. Ginnish: That is a difficult question to answer because regardless of the regime that is brought forth, it would have to be able to deal with all the different situations we have on reserves currently. We would not only have to worry about lands that are administrated under the Indian Act, but we also would have to take a look at the issue of land that is allocated through custom and traditional allotment, if there were a means by which provincial legislation could take into consideration all the variations.

Senator Jaffer: The challenge is, as you said, that there are many more common-law relationships, and in my province, in British Columbia, in common-law relationships, the rights do not apply.

[Translation]

Senator Lapierre: On the issue of the relationship between the law in Quebec and the law in the other provinces, mention was made of the fact that a report was supposed to be prepared in 2002.

[English]

Consequently I beg of you to use your authority, or the minister's authority or God's authority, to ensure that we have this by November, because if we do not have it by November it is useless. It is very important for us to understand this question.

I would think that I live in a country where there are absolutely no human rights. I would think that I live in a country where men and women are not equal. I find this utterly and completely scandalous. I do not understand how it is that, for the past 134 years, women have been penalized for being women and continue to suffer extreme hardships.

Il y a deux façons dont cela se fait — la location conjointe et la location commune. Dans la location conjointe, au décès, la maison revient automatiquement au locataire conjoint survivant. Dans la location commune, elle va à vos héritiers. Essentiellement, c'est la différence.

M. Kipping: Nous avons fait des recherches dans ce domaine. Sur les quelque 40 520 certificats de possession valables qui nous ont été signalés, plus de la moitié, 54 p. 100, appartiennent à des hommes; 46 p. 100 sont au nom de la femme. De plus, beaucoup d'entre eux sont en location conjointe. Un nombre croissant de Premières nations attribuent des certificats de possession en location conjointe.

Le sénateur Jaffer: Les biens matrimoniaux pour les femmes en général au Canada, c'est quelque chose de nouveau. Dans les discussions qui ont suivi la décision *Murdock* concernant les droits des femmes et les droits et l'égalité, a-t-il été question des femmes autochtones dans les réserves?

Mme Ginnish: Pas que nous sachions, non.

Le sénateur Jaffer: Souhaiteriez-vous que les droits provinciaux s'appliquent si la loi devait changer, c'est-à-dire les droits provinciaux tels qu'ils sont appliqués dans les réserves?

Mme Ginnish: Il est difficile de vous répondre parce que, quel que soit le régime qui sera appliqué, il faudrait qu'il puisse convenir à toutes les situations différentes qui existent dans les réserves actuellement. Il faudrait se soucier non seulement des terres administrées en vertu de la Loi sur les Indiens, mais aussi examiner la question des terres qui sont attribuées en vertu de la coutume et des traditions, s'il y avait un moyen par lequel la législation provinciale pouvait tenir compte de toutes les variantes.

Le sénateur Jaffer: La difficulté, comme vous l'avez dit, c'est qu'il y a beaucoup plus d'unions de fait et, dans ma province de la Colombie-Britannique, les droits ne s'appliquent pas à ce genre d'union.

[Français]

Le sénateur Lapierre: Dans le rapport sur la question des relations entre le droit de la province de Québec et celui des autres provinces, on mentionnait qu'un rapport devait être préparé en l'an 2002.

[Traduction]

Je vous implore donc d'user de votre autorité, ou celle du ministre ou celle de Dieu, pour vous assurer que nous aurons ceci d'ici au mois de novembre, sans quoi ce sera inutile. Il est très important que nous comprenions la problématique.

On croirait que l'on vit dans un pays où il n'y a aucun droit de la personne. On croirait que l'on vit dans un pays où les hommes et les femmes ne sont pas sur un pied d'égalité. Je trouve cela tout à fait scandaleux. Je ne comprends pas comment il se fait que depuis 134 ans les femmes sont pénalisées parce qu'elles sont des femmes et continuent de subir des épreuves terribles.

I lived in British Columbia for 15 years, and I made programs on this. We even made programs before you born on “This Hour Has Seven Days” on this very question of the rights of women. Here we are again. Therefore, I say: Who is responsible for this mess, the department, the band council, me — not Senator Beaudoin, of course — but who is responsible? Someone must be responsible and, therefore, accountable for this, or did it just grow and no one paid attention to it?

Ms. Ginnish: I certainly cannot sit here and accept all of the responsibility for the wrongs in the world. However, the biggest problem has been the legislation is currently in force, which is the Indian Act. The Indian Act makes no accommodation for this issue. It is an issue that was not considered when the act was designed. As the act has had so few amendments to it, it is an issue that has not been addressed to date. That is why we are in the situation that we are in.

Senator LaPierre: We have land treaties that are being negotiated, passed, accepted and so on. Do they deal with this question in accordance with the Charter of Rights and Freedoms and the other things that my learned friend mentioned, especially the constitutional amendment of 1983?

Ms. Ginnish: When we are looking at the negotiation of self-government arrangements, matrimonial real property is an issue that can be addressed during that process. We also have the First Nations Land Management Act, which does provide some remedy for the development of matrimonial real property regimes for those First Nations that come under that legislation.

Senator LaPierre: Is it possible for you — if that is a proper thing to ask — to look at these land claims treaties that have been passed and to try to identify where the matrimonial arrangements, whatever Senator Beaudoin would use as a word here, have been dealt with. Is that possible to get or is too complicated?

Ms. Ginnish: That is certainly something we can provide you with.

Senator LaPierre: That would be useful for us because there could be new regimes starting.

The report of the special representative on the protection of First Nations women’s rights noted that, before the Europeans came, women were traditionally an integral part of their communities and governments. In many tribes, women owned the property. In many groups, genealogy and inheritance were traced on the mother’s side. This is no longer the case.

Ms. Ginnish: The situation varies depending on which tribal group you are speaking about. When you look at leadership in the community, we have leaders who are chosen through the Indian Act. Chiefs and band councillors are elected in accordance with the election provisions of the Indian Act. The First Nations governance legislation is looking to change that, but those

J’ai vécu 15 ans en Colombie-Britannique et j’ai fait des émissions là-dessus. Nous avons même fait des émissions avant que vous soyez nés sur «This Hour Has Seven Days», précisément sur cette question des droits des femmes. Nous y revoilà. Je pose la question: qui est responsable de ce gâchis, le ministère, le conseil de bande, moi — pas le sénateur Beaudoin, évidemment — mais qui est responsable? Il y a bien quelqu’un de responsable et qui a des comptes à rendre ou bien est-ce que ça s’est fait tout seul sans que personne ne s’en aperçoive?

Mme Ginnish: Je ne peux certainement pas accepter toute la responsabilité de ce qui va mal dans le monde. Toutefois, le plus gros problème, c’est la loi actuellement en vigueur: la Loi sur les Indiens. Elle est absolument muette sur la question. C’est une question qui n’a pas été envisagée au moment où la loi a été créée. Comme la loi a fait l’objet de si peu de modifications, c’est une question qui n’a pas été abordée jusqu’à présent. C’est pourquoi nous nous trouvons devant la situation actuelle.

Le sénateur LaPierre: On est en train de négocier, d’accepter et d’adopter des traités sur les terres. Traitent-ils de cette question en conformité avec la Charte des droits et libertés et des autres choses que mon éminent collègue a mentionnées, en particulier l’amendement constitutionnel de 1983?

Mme Ginnish: Lorsque nous examinons la négociation des arrangements d’autonomie gouvernementale, les biens immobiliers matrimoniaux sont une question qui peut être réglée pendant ce processus. Nous avons aussi la Loi sur la gestion des terres des Premières nations qui offre un certain recours pour l’instauration de régimes de biens immobiliers matrimoniaux pour les Premières nations qui tombent sous le coup de cette loi.

Le sénateur LaPierre: Vous est-il possible — si je peux me permettre de vous le demander — d’examiner les traités de revendications territoriales qui ont été adoptés pour voir où il est question de ce que le sénateur Beaudoin appelle les arrangements matrimoniaux. Est-ce que c’est possible ou est-ce trop compliqué?

Mme Ginnish: Oui, c’est quelque chose que nous pouvons vous donner.

Le sénateur LaPierre: Cela nous serait utile parce qu’il pourrait y avoir de nouveaux régimes.

Le rapport de la représentante spéciale pour la protection des droits des femmes des Premières nations signale qu’avant l’arrivée des Européens, les femmes faisaient traditionnellement partie intégrante de leurs collectivités et des gouvernements. Dans de nombreuses tribus, les femmes étaient propriétaires de biens. Dans bien des groupes, la généalogie et la succession étaient matriarcales. Ce n’est plus le cas.

Mme Ginnish: La situation varie selon le groupe tribal dont vous parlez. Quand vous examinez ceux qui dirigent les collectivités, il y a des chefs qui sont choisis au moyen de la Loi sur les Indiens. Les chefs et les membres du conseil de bande sont élus conformément aux mécanismes d’élection prévus dans la Loi sur les Indiens. La Loi sur la gouvernance des Premières nations

changes will address the terms of office, accountability profiles, different things. Women have the opportunity to run for chief and council at the community level.

Senator LaPierre: In your view, what will repair this horrible damage that history has caused?

Ms. Ginnish: Increasingly, as we see more women involving themselves in leadership at the community level, in negotiation of self-government agreements and standing up for their rights as individuals, we will see a change. However, like change in everything, it is a slow process. We certainly hope that by having the Senate committee look at this situation and by providing recommendations that point us toward a solution, this is something that the government will, at some point, be able to address.

[*Translation*]

Senator Chaput: My question is about what are known as “custom marriages.” I am told that marriages may be contracted in accordance with aboriginal tradition. This is an aboriginal right that is protected under section 35 of the Constitution Act. I would like to have a better understanding of what this means.

First of all, are there some communities, or places where lands are granted by custom, under the Indian Act? Has that caused any problems? Do women who live on reserves where these lands are granted experience any problems because of this custom? And if this custom is still in place and if there are any problems, how will this be integrated into the big picture at some point to ensure justice and equality for aboriginal women throughout the process?

[*English*]

Ms. Ginnish: I will speak to the issue of custom marriages and, perhaps, Mr. Kipping can speak to the question of custom allotments.

The department does not keep a record of custom marriages. Custom marriages, as you say, are marriages that are performed in accordance with traditional customs. Thus, we have no information in our records as to the prevalence of custom marriages.

When we looked at the study we did in British Columbia — that was a small sampling of 29 women — the majority of those women had common-law marriages. In some cases, if they were from a community where custom marriages were the practice, they could well have been custom marriages.

In terms of custom land allotments, I will defer to my colleague here.

propose de changer cela, mais les changements porteront sur les modalités des fonctions, les comptes à rendre, d’autres choses. Les femmes peuvent se présenter aux postes de chef et de membre du conseil au niveau local.

Le sénateur LaPierre: À votre avis, qu’est-ce qui pourrait réparer les torts horribles causés par cette histoire?

Mme Ginnish: De plus en plus, au fur et à mesure que des femmes feront preuve de leadership dans leur collectivité, participeront à la négociation d’accords d’autonomie gouvernementale et prendront leur place pour défendre leurs droits, nous verrons un changement. Mais comme pour tout changement, il se fera lentement. Nous espérons certainement que le fait que le comité du Sénat se penche sur cette situation et fasse des recommandations qui nous orientent vers une solution fera en sorte que le gouvernement pourra s’y intéresser, à un moment donné.

[*Français*]

Le sénateur Chaput: Ma question est au sujet de ce que l’on appelle «le mariage coutumier». On me dit qu’un mariage peut être contracté suivant la tradition autochtone. C’est un droit autochtone protégé par l’article 35 de la Loi constitutionnelle. J’aimerais comprendre un peu plus ce que cela veut dire.

Premièrement, est-ce qu’il y a des collectivités, des endroits où les terres sont octroyées selon la coutume, sous le régime de la Loi sur les Indiens? Est-ce que cela a causé des problèmes? Est-ce que les femmes, qui vivent sur les réserves où les terres sont octroyées, éprouvent des problèmes à cause de cette coutume? Et si cette coutume est encore respectée et qu’il y a des problèmes, comment est-ce que cela va faire partie du grand portrait, à un moment donné, pour assurer que les femmes autochtones aient vraiment justice et égalité dans tout le processus?

[*Traduction*]

Mme Ginnish: Je vais parler des mariages selon la coutume et M. Kipping, peut-être, pourra vous parler de l’attribution des terres selon la coutume.

Le ministère n’a pas de registre des mariages selon la coutume. Comme vous le dites, ces mariages sont célébrés suivant la tradition autochtone. Nous n’avons donc pas d’information dans nos dossiers sur leur prévalence.

D’après l’étude que nous avons réalisée en Colombie-Britannique sur un petit échantillon de 29 femmes, on constate que la majorité d’entre elles étaient en union de fait. Dans certains cas, si elles venaient d’une collectivité où les mariages selon la coutume étaient courants, elles pouvaient très bien avoir été mariées ainsi.

Pour ce qui est de l’attribution des terres selon la coutume, je m’en remets à mon collègue.

[Translation]

Mr. Larose: The way in which the lands are held, particularly in the Prairie Provinces, has often become the custom. There is a large parcel of land that is occupied by the Indians. There are really no subdivisions of the land. People occupy parcels of land at the pleasure of the band council. In most cases, people have been occupying these parcels of land for hundreds of years. These people know the physical and geographic boundary of the land within their community. We do not administer these lands. There is really no problem with them.

Senator Chaput: Has this tradition helped aboriginal women obtain their rights, or has this custom been harmful to their equality?

Mr. Larose: Since we do not have to make the subdivisions that could result from a separation or a succession, I do not know whether we have any data on this.

Senator Chaput: Is this a factor that should be considered?

Mr. Larose: Yes. Perhaps some research should be done on this. Do things work better with this system?

[English]

Does it work better with this system, or is it better with a system where certificates of possession? The fact that we do not hear about problems in that area does not mean that they do not exist.

Ms. Ginnish: Senator, perhaps, you can raise this issue with the other witnesses that you have scheduled to appear before you. Certainly, you will have an opportunity, when you speak to some of the First Nations that operate under the First Nations Land Management Act, to get from their perspective whether or not that has improved the situation to be able to deal with matrimonial real property through that regime. At least they will have had the experience of dealing with the situation prior to coming under the First Nations Land Management Act and then after coming under the First Nations Land Management Act. Perhaps they would have some insight to share with you.

Senator Joyal: It is a pleasure to have you here Ms. Ginnish and Mr. Larose. I have had exchanges with Mr. Larose in a previous life. It is very good to see you this morning.

I would like to take up the issue where Senators Beaudoin and LaPierre have left off. There is something that members of this committee must understand very well as a fundamental starting point. To me, the fundamental starting point is not a fight between sections 91 and 92, which is our traditional fight in Canada, at least among non-Aboriginal people.

As Senator Beaudoin has mentioned, since 1983 we have had principles that apply to Aboriginal people. When we adopted the Charter in 1982, it was made quite clear that the provisions of the Charter should apply equally to men and women. That was put in the original proposal, then dropped by the provincial premiers,

[Français]

M. Larose: La façon dont les terres sont détenues, particulièrement dans les provinces des Prairies, est souvent devenue la coutume. Vous avez une grande parcelle de terre qui est occupée par les Indiens. Il n'y a pas vraiment de subdivisions qui sont faites. Les gens occupent des parcelles de terre au bon plaisir du conseil de bande. Dans la plupart des cas, les gens occupent ces parcelles de terre depuis des centaines d'année. Ces gens connaissent leur limite physique et géographique sur le terrain à l'intérieur de la communauté. On n'administre pas ces terres. Il n'y a pas vraiment de problèmes avec ces terres.

Le sénateur Chaput: Est-ce que c'est une tradition qui a aidé, jusqu'à présent, les femmes autochtones à obtenir leurs droits ou est-ce une coutume qui nuit à l'égalité de la femme autochtone?

M. Larose: Comme nous n'avons pas le problème de faire de subdivisions qui pourraient résulter d'une séparation ou d'une succession, je ne sais pas si nous avons des données à ce sujet.

Le sénateur Chaput: Est-ce que c'est un facteur qui doit être pris en considération?

M. Larose: Oui. Ils y auraient peut-être des recherches à faire. Est-ce que cela fonctionne mieux avec ce système?

[Traduction]

Est-ce que ce système fonctionne mieux que celui où il y a des certificats de possession? Le fait que nous n'entendions pas parler de problèmes dans ce régime-là ne signifie pas qu'il n'y en a pas.

Mme Ginnish: Sénateur, vous pourriez peut-être soulever cette question auprès des autres témoins qui comparaitront devant vous. En parlant aux Premières nations régies par la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, vous aurez certainement l'occasion de connaître leur point de vue et de savoir si cela a ou non amélioré la situation, lorsqu'il s'agit des biens immobiliers matrimoniaux, dans ce régime. Ils auront au moins l'expérience de ce qui a précédé la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et celle qui l'a suivie. Peut-être pourront-ils vous éclairer.

Le sénateur Joyal: Je suis ravi de vous voir ici, madame Ginnish et monsieur Larose. M. Larose et moi avons déjà traité ensemble, autrefois. Je suis très content de vous voir ici ce matin.

J'aimerais revenir au point où se sont arrêtés les sénateurs Beaudoin et LaPierre. Il y a une chose que les membres du comité doivent très bien comprendre, au départ. Pour moi, le point de départ fondamental, ce n'est pas le conflit entre les articles 91 et 92, selon la tradition canadienne, du moins chez les non-Autochtones.

Comme l'a dit le sénateur Beaudoin, depuis 1983, nous avons des principes qui s'appliquent aux Autochtones. Quand nous avons adopté la Charte en 1982, il était très clair que les dispositions de la Charte s'appliquaient également aux hommes et aux femmes. C'est ce qui était dans la proposition initiale, que les

and then reinstated in the last round. Many of my colleagues will remember the pressures imposed in those days. Section 28 of the Charter currently reads:

Notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons.

As Senator Beaudoin has stated, the question remains open as to whether the equality of sexes applies to traditional Aboriginal treaty rights. The question remains because section 35 of the new Constitution is not in the Charter but rather in Part II of the Constitution Act of 1982. The first section of Part II is section 35. Section 35(4) states:

Notwithstanding any other provision of this Act, the aboriginal and treaty rights referred to in subsection (1) are guaranteed equally to male and female persons.

I enjoyed your presentation this morning. It illustrated the intricate spider's web of provincial and federal laws and Aboriginal traditions, and we are trying to find our way through that labyrinth. The first principle to understand is, if Aboriginal males and females are equal and have equal Aboriginal and treaty rights, which is the supreme law of the land, then which parts of the Indian Act are in contradiction with the equality of Aboriginal and treaty rights and with the traditional approach of not granting a certificate of possession to female persons? The principle exists. It is not as though we were trying to promote something that is not recognized. It is recognized and it is the starting point.

Ms. Ginnish, you are the Director General of the Gender Equality Branch, which means that you are responsible for section 35(4). I do not want to embarrass you because I highly admire your work. However, has your branch done a thorough study of the impact of section 35(4) on the Indian Act and other federal legislation that does not recognize the principle of equality?

Perhaps I am too Cartesian. However, when we have a clear principle in the Constitution, should we not adjust the system to the principle and not the reverse? We are now trying to do the reverse, and it is difficult. You have made it very complex in the way in which you have presented it. Since we have that principle, should we not start with it? It is as important as section 35(1) and has existed for 20 years.

In the Senate, the fight is traditionally between the federal and the provincial levels, but our first question is always whether a matter is a Charter issue, whether it is a constitutional issue relating to the fundamental rights of Canadians.

We apply this principle in the non-Aboriginal society of Canada, and I believe it is equally the principle in the Aboriginal society of Canada.

premiers ministres provinciaux ont laissé tomber et qui est revenu, à la dernière ronde. Nombre de mes collègues se souviendront des pressions exercées à l'époque. L'article 28 de la Charte se lit actuellement comme suit:

Indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes.

Comme le disait le sénateur Beaudoin, il reste à savoir si l'égalité des sexes s'applique aux droits ancestraux et issus de traités traditionnels. En effet, l'article 35 de la nouvelle Constitution n'est pas dans la Charte, mais plutôt dans la Partie II de la Loi constitutionnelle de 1982. La première partie de la Partie II, c'est l'article 35. Le paragraphe 35(4) se lit comme suit:

Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits ancestraux ou issus de traités visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

J'ai beaucoup aimé votre témoignage de ce matin. Vous avez bien expliqué tout ce labyrinthe de lois provinciales et fédérales et de traditions autochtones, et nous tâchons nous aussi de nous y retrouver. Le premier principe qu'il faut comprendre c'est que si les hommes et les femmes autochtones sont égaux et jouissent de droits ancestraux et issus de traités qui sont égaux, comme le veut la loi suprême de notre pays, il faut se demander alors quelles dispositions de la Loi sur les Indiens contredisent les droits à l'égalité ancestraux et issus de traités et l'approche traditionnelle qui consiste à refuser le certificat de possession aux femmes. Le principe existe. Ce n'est pas comme si nous essayions de faire la promotion d'un droit qui n'existe pas. Ce droit est reconnu, et c'est notre point de départ à tous.

Madame Ginnish, vous êtes la directrice générale de l'Égalité entre les sexes, ce qui veut dire que vous êtes responsable du respect du paragraphe 35(4). Je ne veux pas vous mettre dans l'embarras étant donné que j'ai la plus grande admiration pour votre travail. Cependant, j'aimerais savoir si votre direction générale a fait une étude exhaustive des effets du paragraphe 35(4) sur la Loi sur les Indiens et d'autres lois fédérales qui ne reconnaissent pas le principe de l'égalité?

Je suis peut-être trop cartésien. Cependant, s'il existe un principe clair dans la Constitution, ne devrions-nous pas adapter le système au principe et non faire le contraire? Nous essayons maintenant de faire le contraire, et ce n'est pas chose facile. Votre exposé nous a démontré toute la complexité de la question. Mais étant donné que nous avons ce principe, ne devrions-nous pas partir de là? La question est importante étant donné que le paragraphe 35(1) est en vigueur depuis plus de 20 ans.

Au Sénat, il y a toujours cette querelle entre le fédéral et le provincial, mais la première question que nous posons est toujours de savoir s'il s'agit d'une question relative à la Charte, et si c'est une question constitutionnelle qui a trait aux droits fondamentaux des Canadiens.

Nous appliquons ce principe dans la société non autochtone du Canada, et je crois que le même principe doit s'appliquer à la société autochtone du Canada.

Ms. Ginnish: I am not a lawyer, so I will not be able to respond as fully as I should like. However, from our perspective, in terms of dealings and discussions with First Nations, it is our position that the Charter does apply equally to men and women. That is the position we take in self-government negotiations. That is an issue that we always raise.

When Bill C-31 was being developed and the issue of band membership codes came up with First Nations having the authority to determine who was a member, we raised the Charter issue with First Nations. When we saw band membership codes that might cause a problem in terms of the Charter, we made our concerns known to the First Nation in question as well as to their legal advisers.

On the bigger issue, I will defer to Wendy Cornet, who is a lawyer, and who has done a fair bit of research for us on this issue. Perhaps she can provide more clarity.

Ms. Cornet: I will try. No one will argue with the principle you are raising of the primacy of equality between male and female persons, including the enjoyment of Aboriginal and treaty rights by men and women in Canada. It is in the Constitution in many different ways. That is the result everyone wants and I think there are few people who will argue with that as a result, but the question is how to get there.

Do you achieve equality between men and women on-reserve with respect to matrimonial real property simply by seeking the full application of provincial matrimonial property laws? That is a question on which your advice might be very useful.

We have brought out some of these very technical and unique aspects of the Indian Act because they are relevant to that question. Some people in the First Nations community would like to see the full application of provincial matrimonial property law on-reserve. If that happened, would it actually work at the end of the day? If you have unique legal and housing arrangements, if you have custom allotments, if you have an Indian Act certificate of possession system, all of which were not contemplated by provincial governments when they were passing their legislation, would it work in practice?

The second question, assuming that there is a kind of lawmaking gap because we do not have laws that apply to matrimonial real property on-reserve to the fullest extent that many people would like to see, is this: Who should fill that gap? Should it be the federal government? Should it be the First Nations, given another principle in the Constitution with respect to Aboriginal and treaty rights and given the federal government's position that that includes some self-government rights? What are the implications of that? Who should make the laws, assuming that some need to be made? Our purpose today was simply to

Mme Ginnish: Je ne suis pas avocate, je ne peux donc pas vous donner une réponse aussi complète que je le voudrais. Cependant, dans notre perspective, nous qui discutons avec les Premières nations, sommes d'avis que la Charte doit s'appliquer aussi bien aux hommes qu'aux femmes. C'est la position que nous prenons dans les négociations qui portent sur l'autonomie gouvernementale. C'est une question que nous posons tout le temps.

À l'époque de la rédaction du projet de loi C-31, lorsque s'est posée la question de savoir si les Premières nations avaient le pouvoir de déterminer qui était membre de la bande et qui ne l'était pas, nous avons soumis aux Premières nations la question de la Charte. Dans les cas où nous constatons que le code d'appartenance à la bande risquait d'entrer en contradiction avec la Charte, nous le faisons savoir à la Première nation en question ainsi qu'à ses conseillers juridiques.

Pour ce qui est de l'ensemble du problème, je vais céder la parole à Wendy Cornet, qui est avocate, et qui a fait beaucoup de recherche pour notre compte sur cette question. Elle pourra peut-être vous donner une réponse plus claire.

Mme Cornet: Je veux bien essayer. Personne ne contestera ce principe que vous soulevez, à savoir la primauté de l'égalité entre hommes et femmes, et cela comprend la jouissance des droits ancestraux et issus de traités pour les hommes et les femmes du Canada. L'égalité est au cœur de la Constitution à maints égards. C'est le résultat que tout le monde recherche, et je crois que rares sont ceux qui seront en désaccord avec ce résultat, mais la question est de savoir comment l'obtenir.

Est-ce qu'on réalise l'égalité entre hommes et femmes dans la réserve en matière de biens immobiliers matrimoniaux en exigeant simplement l'application intégrale des lois provinciales régissant les biens matrimoniaux? Votre réponse à cette question pourrait nous être très utile.

Nous avons soulevé certains aspects très techniques et particuliers de la Loi sur les Indiens parce qu'ils sont pertinents. Il y a des gens parmi les Premières nations qui souhaiteraient que les lois provinciales régissant les biens matrimoniaux soient respectées intégralement dans les réserves. Le cas échéant, est-ce que ça finirait par marcher au bout du compte? Si vous avez des arrangements particuliers sur le plan juridique et sur le plan du logement, si par exemple l'attribution des logements se fait selon la coutume, si vous avez un système de certificat de possession en vertu de la Loi sur les Indiens, toutes mesures qui n'ont nullement été envisagées par les gouvernements provinciaux lorsqu'ils ont adopté leurs lois, est-ce que ça marcherait dans la pratique?

La seconde question, à supposer qu'il y ait une sorte de vide législatif parce que nous n'avons pas de loi sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves comme beaucoup voudraient qu'on en ait, est la suivante: qui devrait combler cette lacune? Le gouvernement fédéral? Les Premières nations, étant donné l'autre principe de la Constitution au sujet des droits ancestraux et issus de traités et la position du gouvernement fédéral qui est que cela inclut certains droits à l'autonomie gouvernementale? Quelles sont les implications? Qui devrait légiférer, si l'on considère qu'il faut des lois? Tout ce que nous

demonstrate that those larger questions are very important because of some of the fundamentals of the constitutional and legal situation.

Senator Joyal: Ms. Cornet, did your department ever consider studying or testing the Indian Act? Ms. Ginnish and other witnesses mentioned this morning that it was enacted in the 19th century and provides a 19th-century concept for the approach to Aboriginal rights in Canada, which we all recognize. Did you study the act in respect of the implementation of male and female equality? Where does the act harm the principle or maintain what I call “a systemic discrimination system”? The wording could be as blunt as “this provision is reserved for males.” Other wording may establish a system, or maintain a situation, that prolongs or extends systemic discrimination that bars women from the benefit of equal access to the act. The second one is more insidious than the first one.

Ms. Ginnish: Certainly, when the charter legislation was being envisioned, there was an examination of all federal legislation to determine which parts of specific acts were in contravention of the proposed charter. Thus, we had Bill C-31 and the amendments to the membership portions of the act because it contained a clear contravention, which was pointed out to us, and we had to deal with it.

On the question of matrimonial real property, there is a gap, and so that issue did not come up. There is nothing in the act that actually deals with the matter of matrimonial real property. No section indicated that there was a contravention of the Charter in respect of this issue because the Indian Act contains nothing in respect of matrimonial real property. There is a clear gap in the legislation. That, to a degree, explains why the issue did not come up at that time. The issue was not highlighted when we examined the act section by section.

Senator Joyal: Yes, but the system it put in place, which was essentially the recognition of the existing situations that were sometimes discriminatory toward women, was maintained. That is the key point. The most important improvement that we could bring to Canadian life is the elimination of systemic discrimination of women.

I will use the Senate as an example. In 1929, there was a decision of the judicial committee of the Privy Council that states that women are persons in the opinion of the Senate. In recent years, the Senate has developed a kind of balance between the genders in the Senate. That has not happened elsewhere in any other legislative body, including the House of Commons, in Canada. In fact, in some provinces, the number of women participating has been decreasing, rather than increasing. We are not even sure that the system is proceeding in the right direction. That is because there is a systemic discrimination of women's participation in the electoral process.

It is extremely important that we understand the working of the Indian Act that is contrary to the equality of males and females. If this committee were to recommend an action in respect

voulions, aujourd'hui, c'est démontrer que ces grandes questions sont très importantes du fait de certains des fondements de la situation constitutionnelle et juridique.

Le sénateur Joyal: Madame Cornet, votre ministère a-t-il jamais envisagé d'étudier ou de voir si la Loi sur les Indiens ne peut pas faire l'objet de contestations fondées sur la Charte? Mme Ginnish et d'autres témoins ont mentionné ce matin qu'elle a été adoptée au XIX^e siècle et qu'elle présente un concept des droits autochtones au Canada qui remonte au XIX^e siècle, ce que nous reconnaissons tous. Avez-vous étudié la loi en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes? En quoi la loi va-t-elle contre ce principe ou maintient-elle ce que j'appelle un «système de discrimination systémique»? Le libellé pourrait être aussi brutal que «cette disposition est réservée aux hommes». D'autres libellés peuvent établir un système, ou maintenir une situation, qui prolonge ou accroît la discrimination systémique qui empêche les femmes de bénéficier d'un accès égal à la loi. C'est plus insidieux dans le deuxième cas que dans le premier.

Mme Ginnish: Certes, lorsque l'on s'est penché sur la rédaction de la Charte, on a examiné toutes les lois fédérales afin de savoir quelles parties de certaines d'entre elles contrevenaient au projet de charte. Ainsi avons-nous eu le projet de loi C-31 et les amendements aux portions de la loi concernant les membres parce qu'elles contenaient une violation claire de la charte qui nous a été signalée et à laquelle nous devons remédier.

Pour ce qui est des biens immobiliers matrimoniaux, il y a un vide et la question ne s'est donc pas présentée. Rien dans la loi ne traite en fait de la question des biens immobiliers matrimoniaux. Aucun article n'indiquait qu'il y avait une violation de la Charte quant à cette question parce que là, la Charte ne contient rien qui touche aux biens immobiliers matrimoniaux. C'est une lacune évidente dans la Charte. C'est, dans une certaine mesure, la raison pour laquelle la question ne s'est pas posée alors. On n'a pas soulevé cette question lorsque l'on a examiné la loi article par article.

Le sénateur Joyal: En effet, mais le système que cela a établi, qui était essentiellement la reconnaissance des situations existantes qui étaient parfois discriminatoires vis-à-vis des femmes, a été maintenu. C'est cela qui est important. La meilleure chose que nous pourrions faire pour le Canada serait d'éliminer la discrimination systémique des femmes.

Je prends l'exemple du Sénat. En 1929, le Comité judiciaire du Conseil privé a décidé que les femmes sont des personnes aux yeux du Sénat. Plus récemment, le Sénat est parvenu à une sorte d'équilibre entre les sexes parmi ses membres. Cela ne s'est fait nulle part ailleurs dans les autres assemblées législatives, comme la Chambre des communes, au Canada. En fait, dans certaines provinces, le nombre de femmes députées a diminué plutôt que d'augmenter. Nous ne sommes pas sûrs que le système va dans le bon sens. Cela parce qu'il y a une discrimination systémique contre les femmes dans le processus électoral.

Il est extrêmement important que nous comprenions le fonctionnement de la Loi sur les Indiens qui est contraire à l'égalité entre les hommes et les femmes. Si le comité devait

of this issue, it would have to be within the general framework of the equality principle of women and men. I am certain that honourable senators here today share this opinion. I want to ensure good understanding of the problem so that this gap in specific provisions of the act can be examined and considered jointly as part of the general system, so that the situation could be improved. It is important that we obtain from Ms. Ginnish, Ms. Cornet and Mr. Kipping a clear understanding of the areas of the Indian Act that sustain discrimination against Aboriginal women. I will explain it to you.

We have supported the development of an Aboriginal leadership. When I was Secretary of State, which Mr. Larose will remember, there was a program to develop Aboriginal leadership. The program was important to the goal of self-government in respect of Aboriginal leadership. We did not request that leaders be Aboriginal males only, despite section 35(4), because equal access and consideration should be given to Aboriginal women, too. However, we were so eager to develop Aboriginal leadership that we decided to copy the due process of non-Aboriginal society and elect the leadership and establish the rules. However, 20 years later we are wondering where the Aboriginal women in leadership roles are.

Last August, I was happy to learn that a woman was running for the Assembly of First Nations, AFN. I deem that an immense step forward, but it must occur at all levels where men have held leadership roles, not only at the national level. I know it will eventually happen, but keep in mind that it is a constitutional provision and not just wishful thinking on my part. It is compulsory.

If Indian and Northern Affairs Canada could provide us with the study and evaluation of the Indian Act in respect of the principles, it would be helpful for this committee as a starting point to our recommendations.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: I fail to understand why we are still discussing women's rights as regards matrimonial property. Are women who live on reserves properly informed about their rights? If there is an information process on the rights, is it shared uniformly from one reserve to another through band councils?

Under traditional law, does a married woman have the same rights as another woman in a common-law relationship? What information is available to these women?

[English]

Ms. Ginnish: Certainly, many women that we spoke to during the focus group sessions raised the issue of lack of information. Partly in response to that, we hired Ms. Cornet to head up the discussion paper on matrimonial real property, which we

recommander quelque chose à ce sujet, il faudrait que cela se fasse dans le cadre général du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes. Je suis certain que les sénateurs ici présents partagent cette opinion. Je veux que l'on comprenne bien le problème de sorte que cette lacune dans certaines dispositions de la loi puisse être examinée et envisagée dans le contexte du système général et que l'on puisse ainsi améliorer la situation. Il est important que nous obtenions de Mme Ginnish, de Mme Cornet et de M. Kipping des renseignements précis sur les parties de la Loi sur les Indiens qui maintiennent la discrimination contre les femmes autochtones. Je vais vous l'expliquer.

Nous avons appuyé la mise en place d'instances dirigeantes autochtones. Quand j'étais secrétaire d'État, et M. Larose s'en souvient, il y a eu un programme de promotion des instances dirigeantes autochtones. C'était important pour la réalisation de l'objectif d'autonomie gouvernementale. Nous n'avons pas demandé que les dirigeants soient exclusivement des hommes autochtones, en dépit du paragraphe 35(4), car il fallait accorder une considération et un accès égaux aux femmes autochtones aussi. Toutefois, dans notre hâte à mettre en place ces instances dirigeantes autochtones, nous avons décidé de copier le modèle établi de la société non autochtone et d'élire les dirigeants en établissant les règles. Toutefois, 20 ans plus tard, nous nous demandons où se trouvent les femmes autochtones qui occupent une position de dirigeante.

En août dernier, j'ai eu le plaisir d'apprendre qu'une femme se présentait à l'Assemblée des premières nations. Je crois que c'est un énorme pas en avant, mais il faut que cela se fasse à tous les niveaux où les hommes détiennent les postes de direction, pas seulement au niveau national. Je sais que cela finira par arriver, mais n'oubliez pas que c'est une disposition constitutionnelle et pas simplement un voeu pieux de ma part. C'est une obligation.

Si des Affaires indiennes et du Nord Canada pouvait nous donner l'étude et l'évaluation de la Loi sur les Indiens à propos des principes, ce serait un bon point de départ pour fonder les recommandations du comité.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Je ne comprends pas que nous en soyons encore aujourd'hui à discuter du droit des femmes en matière de biens matrimoniaux. Les femmes qui vivent dans les réserves sont-elles bien informées de leurs droits? S'il existe un processus d'information concernant ces droits, ce processus est-il partagé uniformément d'une réserve à l'autre par le biais du conseil de bande?

En vertu des droits coutumiers, la femme mariée possède-t-elle les mêmes droits qu'une autre vivant en union de fait? De quel outil d'information ces femmes disposent-elles?

[Traduction]

Mme Ginnish: Beaucoup des femmes auxquelles nous avons parlé lors des discussions du groupe de consultation ont soulevé le problème du manque d'information. Pour répondre en partie à cette objection, nous avons recruté Mme Cornet pour diriger le

provided to you. We then took the information from that discussion paper and developed a plain language document, which is now available, that explains this very issue to women.

Band councils do not have at their disposal a great deal of information on this issue; we are just starting to get to the point where we are providing information now. We had a number of discussions, seminars and workshops on this issue leading up to the decision that was made for the Senate to look at this issue. It is one of the aspects of the issue that that we will have to deal with once you provide us with your report and your recommendations. The minister at that point will have to go to cabinet and discuss the issue of consultation, and education will form part of that plan.

Ms. Cornet: I would add that, for First Nations who explore the options available to them under the First Nations Land Management Act, there would necessarily be a process of community education on this issue, because that act requires that there be a consultation process to develop laws with respect to matrimonial real property issues.

There are currently 14 First Nations, I think, that are under the agreement and quite a few more that are exploring that as an option. Therefore, that is part of the activity in terms of education on this issue.

Ms. Ginnish: Another thing we are looking at is the development of guidelines for self-government negotiators on this issue so they will have the information necessary to discuss this with their First Nations counterparts at the table when self-government is being negotiated.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: Why is it that, after so many years, people are still living in such profound ignorance? What has the government done until now?

You talked about seminars that are provided, but do the aboriginal people participate in these seminars? Does a woman who is forced to leave her house overnight really know about her rights in such a situation? In my opinion, there is a total absence of information and people are not at all prepared for the situations in which they find themselves.

Why do we go to school? We go to learn how to read and write, and how to speak. But if we leave these people in such complete ignorance, the problem will persist. We can always legislate or amend laws, but we have to first resolve the underlying problem. People have to take charge of themselves, help each other out.

Do the band councils all manage their business in the reserves in the same way or is it up to each and every band council to decide how it wishes to operate?

document de travail sur les biens immobiliers matrimoniaux que nous vous avons remis. À partir des informations contenues dans ce document, nous avons élaboré un autre document en langage ordinaire qui est maintenant disponible et qui explique cette question aux femmes.

Les conseils de bande n'ont pas beaucoup d'information sur la question; nous commençons simplement à leur fournir ces informations. Nous avons organisé divers colloques, ateliers et discussions sur la question avant que le Sénat décide de l'examiner. Il s'agit d'un des aspects du problème que nous devons aborder quand nous aurons votre rapport et vos recommandations. Le ministre devra alors aller discuter de la question de la consultation avec le Cabinet, et l'éducation fera partie de ce plan.

Mme Cornet: J'ajoute que, pour les Premières nations qui examinent les options dont elles disposent en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, il y aura fatalement un processus d'éducation communautaire, car la loi stipule qu'il doit y avoir une consultation pour élaborer des lois sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux.

Je crois que 14 Premières nations sont parties à cette entente et que plusieurs autres envisagent cette possibilité. Il y a donc cet aspect d'éducation sur la question.

Mme Ginnish: Nous examinons aussi la possibilité d'élaborer des lignes directrices pour les négociateurs de l'autonomie gouvernementale sur cette question pour qu'ils aient les informations nécessaires pour en parler avec leurs homologues des Premières nations lors de la négociation de l'autonomie gouvernementale.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Comment se fait-il qu'après tant d'années des gens vivent encore dans l'ignorance la plus profonde? Qu'a fait le gouvernement jusqu'à maintenant?

Vous dites qu'il existe des séminaires qui sont offerts, mais la population autochtone participe-t-elle à ces séminaires? Une femme forcée de quitter sa maison du jour au lendemain est-elle vraiment informée de ses droits dans une telle situation? À mon avis, il y a un manque total d'information et les gens ne sont pas du tout préparés aux situations auxquelles ils doivent faire face.

Pourquoi allons-nous à l'école? C'est pour apprendre à lire, à écrire et à parler. Mais si nous laissons encore des gens dans la plus complète ignorance, ce problème va persister. On peut toujours légiférer ou apporter des amendements aux lois, mais il faut avant tout régler le problème à la base. Il faut se reprendre en main, s'entraider.

Est-ce que les conseils de bande respectent une seule et même façon de régler les affaires au sein des réserves ou est-ce que chaque conseil de bande a sa propre façon de faire?

[English]

Mr. Kipping: I think, senator, if you are referring to the process of land allocations, each First Nation handles land in a distinct manner.

Senator Ferretti Barth: The same?

Mr. Kipping: No, in a different manner.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: How are we going to resolve the problem if each band has its own way of managing matrimonial real property?

Mr. Larose: It is a matter of education. Some band councils are more evolved than others. In some places, the people are familiar with this type of situation and have tried to come up with solutions within the band councils whereas others have taken a totally different approach and the men are given the big end of the stick. That is how it all works right now. It is a question of evolution and information.

Senator Lapierre: We need to force the matter.

Senator Beaudoin: I agree with what Senator Joyal said. Nevertheless, I would like to add something. The Canadian Charter of Rights and Freedoms applies not only to the Parliament of Canada but to the provinces as well. We must not forget this fact. That is why I would like the study to be completed by November rather than December.

Section 35(4) also applies to Quebec and all of the Canadian provinces must comply with this section of the Charter. This must be said and I am happy to do so for the purposes of this study. The provinces must also be told. I come from Quebec and I will pass on the message. These people are subject to the Canadian Charter of Rights and Freedoms, just as we are. They must also respect the equality of aboriginal women in everything.

There is nothing more important than the Constitution because it forms the foundation of our laws. We are wondering what to do and the solution is very simple. The provinces, like the federal government, must abide by the Constitution.

[English]

Ms. Cornet: The provincial matrimonial property laws that we have looked at clearly have equality between men and women in mind. They have done their job. The problem is, as a result of *Derrickson* and *Paul*, we know that those do not reach Indian reserve lands with respect to matrimonial real property — that is the problem.

The provincial governments have passed legislation that recognizes the equal position of spouses in every jurisdiction in Canada — every single one. That is not to say that they are without defects. Everything can be improved. However, they have that basic principle encased in every jurisdiction. The provinces have done that.

[Traduction]

M. Kipping: Si vous parlez de la répartition des terres, sénateur, je précise que chaque nation le fait de manière distincte.

Le sénateur Ferretti Barth: La même?

M. Kipping: Non, de manière différente.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Comment allons-nous régler le problème si chaque bande a sa propre façon de gérer les biens matrimoniaux?

M. Larose: C'est une question d'éducation. Certains conseils de bande sont plus évolués que d'autres. À certains endroits, les gens comprennent ce genre de situation et tentent de trouver des solutions à l'intérieur des conseils de bande alors qu'ailleurs on adopte une approche totalement différente et ce sont les hommes qui ont le gros bout du bâton. Voilà comment tout cela fonctionne présentement. C'est une question d'évolution et d'information.

Le sénateur Lapierre: Il faut forcer le jeu.

Le sénateur Beaudoin: J'endosse tout ce que le sénateur Joyal a dit. Toutefois j'aimerais ajouter quelque chose. La Charte canadienne des droits et libertés ne s'applique pas seulement au Parlement du Canada, elle s'applique également aux provinces. Il ne faut pas l'oublier. C'est pourquoi j'aimerais que l'étude soit complétée pour novembre plutôt que pour décembre.

L'article 35(4) s'applique également au Québec et toutes les provinces canadiennes ont l'obligation de se conformer à cet article de la Charte. Il faut le dire et je suis content de le faire pour les fins du dossier. Il faut aussi le dire aux provinces. Je viens du Québec et je vais le dire. Ces gens sont soumis à la Charte canadienne des droits et libertés, tout comme nous. Ils doivent donc respecter l'égalité des femmes autochtones dans tout.

Il n'y a rien de plus important que la Constitution car c'est la base des lois. On se demande quoi faire et la solution est très simple. Les provinces doivent observer la Constitution comme le fait le gouvernement fédéral.

[Traduction]

Mme Cornet: Les lois provinciales sur les biens matrimoniaux que nous avons examinées envisagent clairement un statut égal pour les hommes et les femmes. Le travail a été fait. Le problème, c'est que par suite des arrêts *Derrickson* et *Paul*, ces dispositions ne s'appliquent pas aux terres des réserves indiennes en matière de biens immobiliers matrimoniaux, et c'est cela le problème.

Les gouvernements provinciaux ont adopté des lois reconnaissant l'égalité des conjoints dans tous les domaines de compétence du Canada, absolument tous. Cela ne signifie pas qu'elles sont toutes parfaites. On peut tout améliorer. Toutefois, ce principe fondamental est affirmé partout. Les provinces l'ont fait.

Some First Nations women attempted to use exactly that legislation and apply it to their situation on-reserve, and the Supreme Court told them that it cannot be done. Section 91(24) prevents the application in some areas. Some of that provincial law applies to you; some of it cannot be used — that is what they said in *Derrickson* and *Paul*.

Senator Beaudoin: Can you quote me the case?

Ms. Cornet: Yes, one is called *Derrickson*, and the other is *Paul*. The same principles were applied in both.

Senator Beaudoin: I will read them again, because how can the courts say that?

Ms. Cornet: To give you an example, in one of those cases, the certificate of possession was held jointly by the husband and wife, and still the court could not order interim exclusive possession of the home to either of the spouses. If it were off-reserve, the court would have had that power. On-reserve, because of the Indian Act provisions, it could not change the land regime under the Indian Act. The province does not have the power to change an interest that has been assigned to someone under the Indian Act.

The only place to look, obviously, if you do not like the status quo, is either federal lawmaking activity or First Nation lawmaking activity, one would presume. How you coordinate that and where the various political actors decide the answer lies is for the political actors to determine.

Senator Beaudoin: We have to find a way.

The Chairman: Thank you, Senator Beaudoin, and thank you, witnesses.

[*Translation*]

Thank you so much, your presentation was very interesting. We will certainly remember your comments for a very long time.

[*English*]

I should now like to welcome Ms. Pamela Paul, president of the National Aboriginal Women's Association of Canada. I had the pleasure of meeting Ms. Paul in Edmonton during their cross-country tour.

Also present is Ms. Montour, a lawyer with the National Aboriginal Women's Association. We have Ms. Tiffany Smith from the Yukon and Ms. Marie Frawley-Henry, director of International Affairs, and Mr. Rogers Jones who is also with the First Nations group.

Welcome. Please proceed.

Ms. Pam Paul, President, National Aboriginal Women's Association: Honourable senators, on behalf of the National Aboriginal Women's Association, we thank you for your invitation of August 26 to be here. We respectfully request that this presentation and references therein be made part of the official record of the proceedings.

Certaines femmes des Premières nations ont essayé de se servir de ces dispositions législatives dans leurs réserves, et la Cour suprême leur a dit que ce n'était pas possible. Le paragraphe 91(24) entrave l'application dans certains domaines. Certaines parties de ces lois provinciales s'appliquent à vous, mais il y en a d'autres que vous ne pouvez pas utiliser, voilà ce qu'on leur a dit avec les arrêts *Derrickson* et *Paul*.

Le sénateur Beaudoin: Vous pourriez me citer l'affaire?

Mme Cornet: Oui, il y a d'une part l'arrêt *Derrickson* et l'autre, c'est l'arrêt *Paul*. On a appliqué les mêmes principes dans les deux cas.

Le sénateur Beaudoin: Je vais les relire, car je ne comprends pas que les tribunaux disent une chose pareille.

Mme Cornet: Pour vous donner un exemple, dans l'un de ces cas, le certificat de possession était détenu conjointement par le mari et la femme, mais la cour n'a pourtant pas pu ordonner la possession provisoire exclusive du domicile à l'un ou l'autre des conjoints. En dehors de la réserve, elle aurait très bien pu le faire. Mais à l'intérieur de la réserve, en raison des dispositions de la Loi sur les Indiens, il n'était pas possible de modifier le régime foncier établi en vertu de cette loi. La province ne peut pas modifier un intérêt qui a été attribué à quelqu'un en vertu de la Loi sur les Indiens.

J'imagine que la seule chose à envisager, évidemment, si l'on n'est pas d'accord avec le statu quo, c'est soit une intervention législative fédérale, soit une intervention législative des Premières nations. C'est aux intervenants politiques de déterminer la solution et de coordonner tout cela.

Le sénateur Beaudoin: Nous devons trouver un moyen.

La présidente: Merci, sénateur Beaudoin et merci aux témoins.

[*Français*]

Je vous remercie infiniment, votre exposé était fort intéressant. Nous retiendrons certes vos commentaires très longtemps.

[*Traduction*]

Je souhaite maintenant la bienvenue à Mme Pamela Paul, présidente de la National Aboriginal Women's Association of Canada. J'ai eu le plaisir de rencontrer Mme Paul à Edmonton à l'occasion de leur voyage dans le pays.

Nous accueillons aussi Mme Montour, avocate de la National Aboriginal Women's Association, Mme Tiffany Smith, du Yukon, et Mme Marie Frawley-Henry, directrice des affaires internationales, ainsi que M. Rogers Jones qui fait aussi partie du groupe des Premières nations.

Bienvenue. Allez-y.

Mme Pam Paul, présidente, National Aboriginal Women's Association: Honorables sénateurs, au nom de la National Aboriginal Women's Association, je vous remercie de nous avoir invités le 26 août à venir vous rencontrer. Nous vous prions respectueusement de bien vouloir inclure notre exposé et nos références dans le procès-verbal officiel de votre séance.

I know you are just getting that presentation now. We are sorry for that. We had two weeks' notice and we just got finished on Sunday.

In summary, NAWA recommends that legislation, via amendments to the Indian Act or separate legislation, be passed to achieve an ideal matrimonial property regime for Aboriginal spouses and their families on reserves in Canada. The Government of Canada must meet its obligations under both the Canadian Charter and the International Covenant on Civil and Political Rights to ensure equality of Aboriginal spouses and the protection of Aboriginal families and their children.

For the purposes of this presentation and in accordance with the mandate of the committee, NAWA will use the terms "matrimonial property" and "family property," but it should be noted that these terms are not truly descriptive of the Aboriginal perspective of these matters. A more appropriate term would be "family patrimony," which would be more conducive to the concept of use and possession for family purposes. It is the position of NAWA that an ideal matrimonial property regime on reserve would be in harmony with aboriginal and treaty rights and titles. Before the coming of the Europeans, Aboriginal societies in North America protected the integrity of the family and the family home and property, and their customs reflected these values.

The Iroquois had a matriarchal clan system that had jurisdiction over property and civil matters. Iroquois women controlled the family residence, the farm, and food storage and cooking, while the men were responsible for hunting and fishing. Upon marriage breakdown, the man moved to his mother's residence or established another residence. The Wet'suwet'en Nation of British Columbia deals with marriage breakdown and matrimonial property through their clans. The Mi'kmaq in the Maritimes were matriarchal or egalitarian, with both sexes having participation in decisions on policies that were carried out by their leaders.

Today, NAWA wishes to bring to your attention the key issues in our recommendations regarding the complex subject of on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship and related policy under the Indian Act. Due to the time restrictions and limits of the mandate of the committee, NAWA will not present the long and complicated background and legal issues related to this matter. If further details are required, we should like to refer your committee to a comprehensive research document entitled, "Discussion Paper: Matrimonial Real Property On Reserves," done during 2002.

NAWA may from time to time make reference to other matrimonial systems implemented by Aboriginal peoples of Canada under the First Nations Land Management Act, FNLMA, and self-government and land-claim settlements.

Je constate que vous recevez seulement maintenant notre exposé. Nous en sommes désolés. Nous n'avons eu que deux semaines de préavis et nous l'avons seulement terminé dimanche.

En résumé, notre association recommande qu'on légifère en modifiant la Loi sur les Indiens ou en adoptant une loi distincte pour mettre en place un régime de biens matrimoniaux idéal à l'intention des épouses autochtones et de leurs familles dans les réserves du Canada. Le gouvernement du Canada doit respecter ses engagements en vertu de la Charte canadienne et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pour garantir l'égalité des conjoints autochtones et la protection des familles autochtones et de leurs enfants.

Aux fins de cet exposé et conformément au mandat du comité, nous utiliserons les expressions «biens matrimoniaux» et «*biens familiaux», mais il convient de souligner que ces termes ne reflètent pas fidèlement la perspective autochtone en la matière. Il voudrait mieux parler de «patrimoine familial», ce qui correspondrait plus à la notion d'utilisation et de possession à des fins familiales. Notre association considère qu'un régime de biens matrimoniaux idéal dans les réserves serait en harmonie avec les droits et titres autochtones et issus de traités. Avant l'arrivée des Européens, les sociétés autochtones d'Amérique du Nord protégeaient l'intégrité de la famille et les biens et propriétés de la famille, et leurs coutumes reflétaient ces valeurs.

Les Iroquois avaient un système clanique matriarcal qui tranchait les questions de propriété et de droits civils. L'Iroquoise dirigeait la résidence familiale, l'exploitation agricole, les provisions alimentaires et la cuisine, tandis que l'homme s'occupait de la chasse et de la pêche. En cas de rupture du mariage, l'homme allait habiter la résidence de sa mère ou créait une autre résidence. La nation Wet'suwet'en de Colombie-Britannique traite de la rupture du mariage et des biens matrimoniaux au niveau du clan. Les Micmacs des Maritimes avaient un système matriarcal ou égalitaire, où les deux sexes participaient aux décisions sur les mesures qui étaient exécutées par les chefs.

Aujourd'hui, la NAWA souhaite porter à votre attention les points essentiels de nos recommandations concernant le sujet complexe des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves en cas de dissolution du mariage ou de l'union de fait et des politiques connexes relevant de la Loi sur les Indiens. Faute de temps et compte tenu du mandat limité du comité, nous ne présenterons pas tous les détails de l'argumentation juridique sur cette question. Si vous voulez des précisions, nous vous invitons à vous référer à l'étude très complète intitulée «Document de travail: les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves » rédigé en 2002.

La NAWA fera à l'occasion référence à d'autres régimes matrimoniaux mis en oeuvre par des peuples autochtones du Canada en vertu de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, de l'autonomie gouvernementale ou des ententes sur les revendications territoriales.

NAWA has a valid concern that your limited mandate to reserve lands under the Indian Act on the breakdown of a marriage or common-law relationship may lead to more legislative gaps with resulting inequality and lack of protection for Aboriginal spouses and their families in other areas, such as successions or estate matters. Thus, reference will be made to this area throughout this presentation.

The Indian Act is not totally silent on the matter of matrimonial property. We would refer you to the part on distribution of property on intestacy.

Section 48(12) prevents a widow or widower from claiming dower or curtesy in the land of their spouse who dies without a will. It declares that there is no community of real or personal property situated on a reserve. There are other subsections giving some protections, such as the right of habitation in the family residence and other financial rights. These protections are limited to cases where the deceased has died without leaving a will and are, for the most part, subject to the discretion of the minister.

This is a denial and an outright removal of rights that are available to spouses off-reserve. The Indian Act was designed to deny Aboriginal spouses any rights to matrimonial property, which continues to the present day. This is contrary to guarantees under the Charter to equality of life, liberty and security, which are fundamental human rights. This is unacceptable in today's society.

In 1986, this lack of equality and security rights for Aboriginal spouses and their families under the Indian Act was further confirmed by the Supreme Court of Canada in *Derrickson v. Derrickson and Paul v. Paul*. The Supreme Court pronounced that spouses on-reserve, which in these cases were both women, have no right to a division of matrimonial property or right of exclusive interim occupation of the family residence, as their husbands held the certificates of possession for the family property under the Indian Act.

The Chairman: Could I ask you to slow down for the translators?

Ms. Paul: The Supreme Court further held in *Derrickson* that an order for compensation in lieu of an interest in the property could be obtained under provincial family legislation.

This injustice occurred because the Indian Act has no specific provision for reserve lands used and acquired for family purposes in the section "possession of lands in reserves" or in any other sections of this act.

In essence, possession of reserve lands by an Indian must be allotted by the council and approved by the minister. It is not necessary to have a certificate of possession to establish lawful possession and can be inferred from a course of conduct on the part of the council and the Department of Indian Affairs.

La NAWA craint que votre mandat limité aux terres régies par la Loi sur les Indiens en cas de rupture du mariage ou de l'union de fait ne se traduise par de nouvelles lacunes législatives, par des inégalités et par une absence de protection pour les conjoints autochtones et leurs familles dans d'autres domaines comme les successions. C'est pourquoi nous souhaitons y faire référence dans le présent exposé.

La Loi sur les Indiens n'est pas totalement muette sur les biens matrimoniaux. Nous voudrions vous renvoyer à la partie de la loi consacrée à la distribution des biens ab intestat.

Le paragraphe 48(12) empêche un veuf ou une veuve de revendiquer un douaire ou un bénéfice sur la terre du conjoint décédé qui n'a pas laissé de testament. La loi précise qu'il n'y a aucune communauté de biens meubles et immeubles situés dans une réserve. D'autres dispositions de la loi prévoient certaines protections, comme le droit d'habiter dans la résidence familiale, et certains droits financiers. Ces protections se limitent au cas où le défunt n'a pas laissé de testament et elles sont pour l'essentiel assujetties au pouvoir discrétionnaire du ministre.

Ce régime est une négation flagrante des droits dont jouissent les conjointes hors réserve. La Loi sur les Indiens a été conçue pour priver les conjointes autochtones des droits aux biens matrimoniaux, et c'est toujours le régime qui prévaut aujourd'hui, contrairement aux garanties prévues dans la Charte en matière d'égalité, de liberté et de sécurité, qui constituent des droits fondamentaux de la personne. Une telle situation est inacceptable dans la société actuelle.

Cette absence de droits à l'égalité et à la sécurité pour les conjoints autochtones et leurs familles dans le cadre de la Loi sur les Indiens a du reste été confirmée en 1986 par la Cour suprême du Canada dans les arrêts *Derrickson c. Derrickson et Paul c. Paul*. La Cour suprême a décrété que les conjoints des réserves qui, dans les deux cas, étaient des femmes, n'ont pas droit au partage des biens matrimoniaux et ni droit à l'occupation provisoire exclusive de la résidence familiale du fait que leurs maris avaient des certificats de possession des biens familiaux aux termes des dispositions de la Loi sur les Indiens.

La présidente: Pourriez-vous ralentir pour les interprètes?

Mme Paul: Dans l'arrêt *Derrickson*, la Cour suprême a affirmé que la conjointe pouvait obtenir une ordonnance d'indemnité tenant lieu d'intérêt sur les biens en invoquant le droit provincial de la famille.

Cette injustice s'est produite parce que la Loi sur les Indiens ne comporte aucune disposition concernant spécifiquement les terres des réserves acquises et utilisées aux fins de la famille dans la partie de la loi consacrée à la «possession de terres dans des réserves» ou dans toute autre partie de la loi.

Pour l'essentiel, un Indien ne peut posséder des terres dans des réserves que si elles lui sont attribuées par le conseil, sur approbation du ministre. Le certificat de possession n'est pas indispensable pour établir la possession légitime, qui peut être déduite des mesures prises par le conseil et par le ministère des Affaires indiennes.

Other methods for possession include a certificate of occupation or by permit from the minister, but are limited in time and must be renewed. The Department of Indian Affairs keeps a Reserve Land Registry that records all certificates of possession, certificates of occupation, and other land transactions. Any individual with lawful possession can transfer to another member or to the council his or her right to possession, which is subject to approval by the minister. There are no provisions for partition or division of this possessory right and/or certificate of possession.

Thus, joint possession by spouses does not assist in family disputes, as the court cannot order forced partition due to the lack of provisions for this remedy under the Indian Act.

The interests of Aboriginal spouses in the family property are not protected in the event of dissolution or breakup, not even the family residence. There are no provisions for equal rights of spouses to possession of the family residence, right of habitation, equalization payments or compensation, domestic contracts or specific remedies to enforce rights.

An Aboriginal spouse with lawful possession, with or without a certificate of possession, may transfer his or her possession without the consent of his or her spouse, and even if contrary to the interests and security of their children. This is a common occurrence in family disputes and is often used to avoid obligations for compensation and support.

This is also a problem in estate matters, whereby a spouse by a will may leave the family residence to another member of the community other than his or her spouse or children. This happened to an elderly woman upon the death of her husband. His written will left the family residence to his son, who promptly evicted his mother. She had no right of habitation in the family home.

Other problems are Aboriginal spouses, most often older women who have abusive and addicted spouses who hold the lawful possession to the family home. These women fear for their physical safety and are often advised to leave their homes. At this stage of their life, a lengthy and acrimonious court battle for compensation may not be an option, or advisable for health reasons. Leaving the home may not even be an option in some cases due to the housing shortage, lack of financial resources, and isolation of Aboriginal communities.

There are new problems for Aboriginal spouses arising daily. One widow cannot leave her family residence for any extended period to visit her children who live across the country because the council will permit another member to occupy her residence. She cannot access programs for renovations as she received Aboriginal veterans compensation from her late husband. She has no right of habitation in the family residence.

Il y a aussi le certificat d'occupation ou le permis du ministre, mais ces documents n'ont qu'une durée déterminée et doivent être renouvelés. Le ministère des Affaires indiennes maintient un Registre des terres de réserve où sont consignés tous les certificats de possession, les certificats d'occupation et autres opérations immobilières. Toute personne détenant légitimement un bien immobilier peut céder son droit de possession à un autre membre ou au conseil, avec l'approbation du ministre. Aucune disposition ne prévoit le partage du droit de possession ou du certificat de possession.

Par conséquent, la possession conjointe n'est pas très utile dans les cas de conflits familiaux, puisque le tribunal ne peut ordonner le partage, aucune disposition de la Loi sur les Indiens ne le permettant.

Lors de la dissolution ou de la rupture d'une union, le droit des conjoints autochtones sur les biens de la famille ne sont pas protégés, même en ce qui a trait à la résidence familiale. Aucune disposition ne confère au conjoint un droit égal de possession de la résidence familiale, un droit d'habitation, des paiements compensateurs ou un dédommagement; il n'y a pas de contrats familiaux ou d'autres façons de faire respecter ces droits.

Les conjoints autochtones ayant la possession légitime d'un bien immobilier, avec ou sans certificat de possession, peuvent céder ce droit de propriété sans le consentement de l'autre conjoint, même si cela va à l'encontre des intérêts et de la sécurité des enfants. C'est courant lors de querelles familiales et cela sert souvent à contourner l'obligation de verser un dédommagement ou une pension.

Les cas de succession sont aussi problématiques lorsqu'un conjoint cède dans son testament la résidence familiale à un membre de la collectivité autre que l'autre conjoint ou un de ses enfants. C'est ce qui est arrivé à une femme âgée lors du décès de son mari. Dans son testament, il léguait la résidence familiale à son fils qui s'est empressé d'expulser sa mère. Elle n'avait aucun droit d'habitation dans le foyer familial.

La situation est aussi difficile pour les femmes autochtones âgées dont le conjoint, souvent violent et toxicomane, est légitimement propriétaire de la maison familiale. Ces femmes craignent pour leur sécurité et se font souvent conseiller de quitter le foyer. À cette étape de leur vie, une bataille juridique longue et acrimonieuse pour obtenir un dédommagement n'est peut-être pas possible ni souhaitable pour des raisons de santé, mais quitter tout simplement la maison n'est pas non plus toujours possible en raison du manque de logements, de ressources financières et de l'isolement des collectivités autochtones.

Chaque jour, les conjointes autochtones font face à de nouveaux problèmes. Une veuve ne peut quitter la résidence familiale pour une période prolongée pour visiter ses enfants à l'autre bout du pays parce que, entre-temps, le conseil autorisera un autre membre à occuper sa maison. Elle n'a pas accès au programme de rénovation parce qu'elle a reçu l'indemnité d'ancien combattant à laquelle avait droit son mari décédé. Elle n'a aucun droit d'habitation dans la résidence familiale.

There is no provision under the Indian Act for registration of the family residence in the reserve land registry. The Civil Code of Quebec provides for such registration, which prevents any transfer of the property without the consent of both spouses.

Although the courts may award compensation or equalization payments to Aboriginal spouses in connection with on-reserve matrimonial property, problems arise when the other spouse refuses or does not have the means to make the compensation payment. Often, the only valuable asset is the family property on-reserve, and under the Indian Act there is no clear remedy for seizure or execution of a judgment. Section 29 states that reserve lands are not subject to seizure, and section 89 states that seizure may take place between members.

An injunction was obtained under section 89 by a wife to prevent her husband from disposing of reserve assets. There have been no court decisions regarding the use of the seizure provisions to transfer an interest in reserve lands between spouses.

Furthermore, the previous remedies would not be available to a spouse who is not a member of the community. Specific provisions for rights of habitation must protect both spouses even if one is not a member of the community, or where the lawful possession or certificate of possession is held by a third person such as a landlord, including the council or immediate family or friend.

There are precedents for special provisions for dealing with real and personal property on-reserve under the Indian Act. In matters of succession or estates, jurisdiction includes both personal and real property on-reserve of a deceased Indian. Other precedents are found in the part on "mentally incompetent Indians," whereby the minister may order that any property shall be sold, leased, alienated, mortgaged, disposed of or otherwise deal with for certain listed purposes such as payment of debts and another in the part on "guardianship." Thus, there would be no constitutional impediment in provisions amending the Indian Act or other legislation that provide a scheme for the possession of family property on-reserve, to ensure equality of Aboriginal spouses and protect the interests of the Aboriginal family, especially children.

Any amendments or legislation could direct that courts take into account the circumstances of Aboriginal spouses in making decisions respecting the possession of family property as each community has its own customs regarding family property, which, for the most part, involve mediation and dispute resolution. Aboriginal communities could implement measures such as specialized tribunals to make recommendations that take into account the circumstances of the spouses and customs for the consideration of the court. If either of the spouses disagrees with the recommendations of the community tribunal, independent representations by the spouse or both spouses could be made to the court in this regard. With the priority being the equality of the spouses with respect to family property and the protection of the

La Loi sur les Indiens ne prévoit pas l'enregistrement de la résidence familiale au registre des terres de réserve, contrairement au Code civil du Québec qui l'exige, ce qui empêche la cession de biens immobiliers sans le consentement des deux conjoints.

Il arrive que les tribunaux ordonnent le versement d'un dédommagement ou d'un paiement compensateur à des conjointes autochtones dans des affaires de biens matrimoniaux dans les réserves, mais la situation se complique quand le conjoint refuse de payer ou n'a pas les moyens de le faire. Souvent, le seul bien de valeur dont disposent ces personnes, c'est la propriété familiale se trouvant dans la réserve et il n'y a pas de recours dans la Loi sur les Indiens pour la saisie ou l'exécution d'un jugement. L'article 29 dispose que les terres de réserve ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie, mais l'article 89 permet la saisie entre membres d'une même bande.

Une femme a obtenu une injonction, aux termes de l'article 89, empêchant son mari d'aliéner des biens se trouvant dans la réserve. Les tribunaux n'ont rendu aucune décision concernant le recours aux dispositions sur les saisies pour céder un intérêt sur des terres se trouvant dans une réserve entre conjoints.

De plus, ces recours ne s'appliqueraient pas à une conjointe n'étant pas membre de la collectivité. Toute disposition sur le droit d'habitation doit protéger les deux conjoints, même si l'un n'est pas membre de la bande, ainsi que dans les cas où le certificat de possession ou le droit de possession légitime est détenu par une personne tierce, telle qu'un propriétaire, y compris le conseil, un ami ou un membre de la famille immédiate.

Il y a des précédents en matière de biens meubles et immeubles dans les réserves aux termes de la Loi sur les Indiens. En matière de succession, la compétence s'applique à la fois aux biens meubles et immeubles situés dans la réserve d'un Indien décédé. Il y a aussi des précédents s'appliquant aux «Indiens mentalement incapables» et autorisant le ministre à ordonner que tout bien soit vendu, loué, aliéné, hypothéqué, qu'il en soit disposé ou que d'autres mesures soient prises à son égard à certaines fins, dont l'acquittement de dettes. Il y a aussi une disposition semblable dans la partie de la loi portant sur la tutelle. Il n'y aurait donc aucun obstacle constitutionnel à modifier la Loi sur les Indiens ou d'autres lois créant un régime de propriété des biens matrimoniaux dans les réserves pour assurer l'égalité des conjoints autochtones et pour protéger les intérêts des familles autochtones, surtout les enfants.

Toute mesure ou modification législative pourrait obliger les tribunaux à tenir compte des circonstances des conjoints autochtones avant de rendre leur décision concernant les biens matrimoniaux, puisque chaque collectivité a ses propres coutumes en la matière, coutumes qui, pour la plupart, se fondent sur la médiation et la résolution des conflits. Les collectivités autochtones pourraient adopter des mesures comme des tribunaux spécialisés qui formuleraient, à l'intention de la cour, des recommandations tenant compte de la situation des conjoints et des coutumes de la bande. Si l'un ou l'autre conjoint est en désaccord avec les recommandations du tribunal communautaire, ce conjoint ou les deux pourraient plaider leur cause devant la cour à ce sujet. Sachant que l'égalité des conjoints en matière de

family, especially the children, the court could consider these community recommendations and any independent representations from the spouses in its decision and order.

This has been done in the criminal law field via Aboriginal sentencing circles making recommendations to the court and for administrative tribunals. Specific provisions of the Criminal Code require that the circumstances of an Aboriginal offender be considered by the court in sentencing. The Quebec Police Act requires that members of the committee be from an Aboriginal community to hear complaints against Aboriginal police officers for breaches of the code of ethics for police officers.

There are communities that have attempted to implement measures to deal with this problem, but gaps continue to arise due to the limits of the Indian Act for the protection of Aboriginal spouses and their children regarding matrimonial property.

In the Mohawk community of Kahnawake, provisions for the protection of the family residence are provided in its housing policy respecting community land allotments and rentals. Spouses who apply for housing loans may opt for joint interest in the property, and the names of both spouses must be on rental leases for apartments. In either situation, the housing agreements have provisions that, if there is a breakdown of the relationship, the spouses may come to an agreement on the family residence, or either spouse can apply for a court order for exclusive occupation. There continues to be gaps in situations where the family residence is constructed or acquired through other independent avenues or prior to the housing policy, which often involves certificates of possession.

Some communities in the pursuit of self-government have removed their land management from under the Indian Act via the First Nations Land Management Act, land claim agreements or self-government agreements. Other communities are in the process of doing same, whereas others have not even begun the process.

Under the FNLMA, land codes require provisions for matrimonial real property, which are a step up from the Indian Act. NAWA is of the opinion that gaps may continue in the land codes passed under the framework agreement of the FNLMA. For the most part, only the matrimonial home is considered, and other assets such as personal and real property — for example, a farming or ranching business property that supports the family — are not included in the definitions for matrimonial property. Provincial family legislation is much broader in scope, thus there may be continuing inequality for Aboriginal spouses under the FNLMA.

biens matrimoniaux et la protection de la famille, surtout des enfants, doivent primer, la cour examinerait les recommandations du tribunal communautaire et les représentations faites par les conjoints avant de rendre sa décision et son ordonnance.

C'est ce qu'on a fait en droit pénal en créant les cercles de détermination de la peine qui formulent des recommandations à la cour et aux tribunaux administratifs. Des dispositions particulières du Code criminel obligent la cour à tenir compte de la situation particulière de tout délinquant autochtone au moment d'établir la peine. De même, la Loi sur la police du Québec exige que toute plainte contre un agent de police autochtone pour violation du code de déontologie soit entendue par des membres d'une collectivité autochtone.

Certaines collectivités ont tenté de mettre en oeuvre des mesures pour régler ce problème, mais l'écart entre les deux sexes ne cesse de s'accroître en raison des limites inhérentes à la Loi sur les Indiens relativement à la protection des conjointes autochtones et aux enfants en ce qui a trait aux biens matrimoniaux.

Dans la communauté Mohawk de Kahnawake, la politique d'habitation protège la résidence familiale dans les cas de location et d'octroi des terres communautaires. Les conjoints qui demandent un prêt à l'habitation peuvent demander un intérêt conjoint sur la propriété, et les noms des deux conjoints doivent figurer sur les baux. Dans l'une ou l'autre situation, les accords d'habitation disposent que, en cas de rupture de l'union, les conjoints peuvent s'entendre sur ce qu'ils feront de la résidence familiale ou l'un ou l'autre conjoint peut demander une ordonnance judiciaire pour obtenir l'occupation exclusive de la résidence familiale. Il y a encore des problèmes dans les cas où la résidence familiale est construite ou acquise de façon indépendante ou si elle l'a été avant l'adoption de la politique d'habitation qui dans bien des cas a remplacé les certificats de possession.

Certaines collectivités qui demandent l'autonomie gouvernementale ont invoqué la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, un accord sur des revendications territoriales ou un accord d'autonomie gouvernementale pour soustraire la gestion de leurs terres à l'application de la Loi sur les Indiens. D'autres bandes ont emboîté le pas, mais bien d'autres n'ont pas encore entamé ce processus.

Aux termes de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, le code foncier doit inclure des dispositions s'appliquant aux biens immobiliers matrimoniaux, ce qui est préférable à ce que prévoit la Loi sur les Indiens. Notre association estime que ce n'est pas la solution miracle toutefois, car les codes fonciers adoptés dans le cadre de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations ne tiennent compte, pour la plupart, que du foyer matrimonial et les autres biens, meubles et immeubles — par exemple, un ranch ou une ferme qui permet à la famille de subvenir à ses besoins — ne sont pas inclus. Les lois provinciales sur la famille ont une portée beaucoup plus vaste. Par conséquent, l'inégalité entre les conjoints autochtones pourrait se poursuivre même sous le régime de la Loi sur la gestion des terres des Premières nations.

Land claim agreements are either silent on the matter of matrimonial property or refer to jurisdiction over the family matters to enact laws on this matter. Often there is no specific procedure or provision for settlement of family matters, a situation that could likely result in gaps between these agreements and provincial legislation on this matter. Déjà vu regarding a repeat of the gaps under the Indian Act may occur, with negative consequences for Aboriginal spouses and their families.

Amendments to the Indian Act or separate legislation regarding family property must assist communities in the transition to self-government by providing immediate, comprehensive protections for the Aboriginal family. This would form a basis for their own family regime, with adaptations to suit their own unique circumstances. Thus, constitutional challenges based on the Charter may be avoided.

We have drafted some recommendations for you, which I will go through here. NAWA recommends the use of the “family patrimony” to describe both real and personal property used and possessed by Aboriginal spouses on-reserve for family purposes.

NAWA recommends that the Indian Act be amended, or separate legislation be enacted, that provides specific provisions for the family in the event of dissolution or breakup. Even when there is a domestic contract, these provisions must protect the family residents, the equal rights of the spouses to the possession of the family residence, equalization payments or compensation for family patrimony and specific remedies to enforce these rights.

NAWA recommends that as each Aboriginal community has its own customs regarding family breakdown and dissolution there be provisions for communities to implement their own measures for the submission of recommendations to the courts, that the Aboriginal spouses nevertheless have the right to make their own independent submissions in this regard and that the courts be required to take these into consideration in their decisions regarding family matters.

NAWA recommends that Aboriginal spouses include those who have formalized their relationship by legal marriage, customary marriage and common-law criteria.

NAWA recommends that breakdown of marriage and common-law relationships must include dissolution by death.

NAWA recommends that any legislation or amendments address both personal and real property on-reserve acquired during the marriage or relationship by giving a broad definition to family patrimony.

NAWA recommends that there be provision for a right of habitation, thereby protecting spouses who are not members of the community or where lawful possession or certificate of possession is held by a third person.

Les accords sur des revendications territoriales sont soit muets sur la question des biens matrimoniaux ou renvoient à une compétence sur les questions familiales pour adopter des lois en la matière. Souvent, il n’y a ni disposition ni mécanisme précis pour le règlement des questions familiales, une situation qui pourrait laisser des vides entre ces accords et les lois provinciales dans le domaine. On pourrait retrouver les mêmes lacunes que dans la Loi sur les Indiens, ce qui aurait des conséquences négatives pour les conjoints autochtones et leurs familles.

Des modifications à la Loi sur les Indiens ou une loi distincte visant les biens familiaux doivent aider les collectivités à passer à l’autonomie gouvernementale en assurant des protections immédiates et complètes à la famille autochtone. Cela servirait de base à leur propre régime familial, avec les adaptations nécessaires. Il serait ainsi possible de faire l’économie de défis constitutionnels basés sur la Charte.

Nous avons rédigé des recommandations à votre intention, que je vais énumérer ici. La NAWA recommande l’expression «patrimoine familial» pour décrire les biens immobiliers et les biens personnels utilisés et possédés par les conjoints autochtones dans les réserves à des fins familiales.

La NAWA recommande que la Loi sur les Indiens soit modifiée ou qu’une loi distincte soit adoptée, qui comporte des dispositions visant les familles en cas de dissolution ou de rupture. Même dans les cas où il existe un contrat familial, ces dispositions doivent protéger les résidents de la famille, l’égalité des droits des conjoints à la possession de la résidence familiale, le paiement d’une indemnité ou d’un dédommagement pour le patrimoine familial et des recours précis destinés à faire respecter ces droits.

Vu que chaque collectivité autochtone a ses propres usages en ce qui concerne la rupture ou la dissolution d’une famille, la NAWA recommande de créer des dispositions pour les collectivités leur permettant d’appliquer leurs propres mesures à soumettre aux tribunaux; que les conjoints autochtones aient néanmoins le droit de faire leurs propres recommandations à cet égard et que les tribunaux soient tenus d’en tenir compte dans leur jugement sur les questions familiales.

La NAWA recommande que «conjoints autochtones» désigne ceux qui ont ritualisé leur union au moyen d’un mariage légal, d’un mariage coutumier ou d’une union libre.

La NAWA recommande que la rupture du mariage et des unions de fait inclut la dissolution pour cause de décès.

La NAWA recommande que toute mesure ou modification législative vise autant les biens personnels que les biens immobiliers dans la réserve acquis pendant le mariage ou l’union en donnant une définition large de patrimoine familial.

La NAWA recommande que soit créée une disposition en faveur du droit à l’habitation pour protéger les conjoints qui ne sont pas membres de la collectivité ou pour prévoir les cas où la possession légale ou le certificat de possession est détenu par une tierce partie.

NAWA recommends that there be provision for registration of the family residence in the reserve lands registry, preventing any transfer without the consent of both spouses, which is to protect spouses who are not lawful possessors or holders of a certificate of possession to the family residence.

NAWA recommends that there be provisions for remedies to transfer possession between Aboriginal spouses in family breakdown in dissolution.

NAWA recommends that the gaps between the Indian Act and provincial family legislation be rectified in 2004 by the Government of Canada in light of the urgent need to protect the family residence or matrimonial property on-reserve.

In conclusion, NAWA is ready, willing and able to assist the Government of Canada in the formulation of legislation respecting on-reserve matrimonial property, and in carrying out any necessary research and consultation in this regard. NAWA also supports the recommendations of other presenters that provide equality for Aboriginal spouses, protection of the Aboriginal family home and the protection of children in accordance with the Charter and other human rights legislation and respectfully requests that their concerns be addressed by any future legislation and/or amendments on this matter.

Ms. Tiffany Smith, Co-Chair of the Assembly of First Nations Youth Council, Member of the Assembly of First Nations National Executive Committee: I am the co-chair of the AFN youth council and a member of the AFN national executive committee. I am accompanied by Roger Jones, who is legal counsel to the AFN, and Marie Frawley-Henry, who is responsible for gender equality issues at the AFN. We appreciate the opportunity to be here today to present our views on this very important matter.

By way of a brief introduction, the Assembly of First Nations is a national organization representing First Nation citizens in Canada, including our citizens living on reserves and in urban and rural areas. Every chief in Canada is entitled to be a member of the assembly; the national chief is elected by the chiefs throughout Canada, who, in turn, are elected by their citizens.

The Assembly of First Nations is truly a representative and accountable body. It is not a dues-paying organization or an interest group. There are about 80 First Nations in Canada and 633 First Nations communities. First Nations, or Indians, are one of the three Aboriginal peoples recognized in Canada's Constitution Act of 1982. The other two are the Métis and the Inuit. We share many common goals as Aboriginal peoples, but as First Nations we have our own unique issues because of our unique relationship and status with Canada and the Canadian state.

La NAWA recommande que soit créée une disposition pour l'inscription de la résidence familiale dans le registre des terres de réserve, le but étant d'empêcher tout transfert sans consentement des deux conjoints, afin de protéger le conjoint qui n'est pas le propriétaire légal ou le détenteur du certificat de possession de la résidence familiale.

La NAWA recommande que soient créées des dispositions prévoyant des recours en cas de transfert de possession entre les conjoints autochtones lors de la rupture ou de la dissolution de la famille.

La NAWA recommande que les disparités entre la Loi sur les Indiens et les lois familiales provinciales soient corrigées en 2004 par le gouvernement du Canada vu la nécessité urgente de protéger la résidence familiale ou les biens matrimoniaux dans les réserves.

En conclusion, la NAWA est toute disposée à aider le gouvernement du Canada à formuler des textes de loi concernant les biens matrimoniaux dans les réserves, et à procéder à tous travaux de recherche et à toute consultation à cet égard. La NAWA appuie également les recommandations des autres témoins en faveur de l'égalité des conjoints autochtones, de la protection du domicile familial autochtone et de la protection des enfants en conformité avec la Charte et les autres textes relatifs aux droits de la personne et demande respectueusement que ces vœux soient pris en compte dans toute loi future ou dans tout amendement législatif relatif à ces questions.

Mme Tiffany Smith, Coprésidente du Conseil des jeunes de l'Assemblée des Premières nations, membre du comité exécutif de l'Assemblée des Premières nations: Je suis la coprésidente du Conseil des jeunes de l'APN et membre du Comité exécutif national de l'APN. Je suis accompagnée de Roger Jones, conseiller juridique de l'APN, et de Marie Frawley-Henry, responsable des questions de l'égalité des sexes à l'APN. Nous sommes heureux de l'occasion qui nous est donnée aujourd'hui de présenter notre avis sur cette question très importante.

En guise d'introduction, je rappellerai que l'Assemblée des premières nations est l'organisation nationale qui représente les citoyens autochtones du Canada, y compris ceux qui vivent dans les réserves et dans les zones rurales et urbaines. Chaque chef au Canada a le droit d'être membre de l'Assemblée; le chef national est élu par les chefs de partout au pays qui, à leur tour, sont élus par leurs citoyens.

L'Assemblée des premières nations est un organisme représentatif qui rend des comptes. Ce n'est pas une association à laquelle il faut cotiser ni un groupe d'intérêts. Il y a environ 80 Premières nations au Canada et 633 collectivités autochtones. Les Premières nations, ou Indiens, sont l'un des trois peuples autochtones reconnus dans la Loi constitutionnelle de 1982. Les autres sont les Métis et les Inuits. Nous avons un grand nombre d'objectifs en commun comme peuples autochtones, mais comme Premières nations nous sommes aux prises avec des difficultés bien particulières en raison du lien et du statut uniques en leur genre que nous avons avec le Canada et l'État canadien.

I do not want to take up too much time on the history of that relationship because we have been asked here to discuss a particular pressing issue. However, I encourage all members of the committee to learn about the full extent and character of the relationship between Canada and our governments. This understanding is essential to fully appreciate the many issues affecting First Nations, including the one before us today.

I realize that the committee has been given a limited amount of time to assess this issue and make recommendations. This is unfortunate, as you have no doubt already begun to realize; although this issue and its remedies may appear straightforward, it soon becomes clear that it is very complex. I hope that my presentation here today will help the committee appreciate the scope of this issue and ultimately indicate the path forward towards a comprehensive solution.

I understand the committee has received information and background papers from the Department of Indian and Northern Affairs, as well as a presentation from Minister Nault. We have read their discussion paper regarding matrimonial real property on-reserve. The problems are well documented.

Right from the outset, I want to be very clear on one point: We agree that this matter is a critical and pressing problem. In fact, First Nation governments are keenly concerned about this problem. The chiefs passed a resolution last year mandating the Assembly of First Nations to help coordinate a First Nations strategy on this issue.

All First Nations peoples, women, children and men, are affected by this issue. We all know of examples of heart-wrenching situations where people have suffered displacement, isolation and a denial of basic rights. Our cultures are centred on the respect for all people, and especially for children. Situations that create instability and ultimately result in harm are intolerable. The uncertainty created by this legislation or jurisdictional gap must be addressed in a timely, effective and sustainable fashion.

We suggest that a comprehensive solution is required. We will take you through the elements of such a response.

First, the scope must be broadened, recognizing that matrimonial property rights are but one example of the inequities faced by First Nations women, children and all citizens of the First Nations.

Second, an inclusive process, respective of the government-to-government relationship of the Canadian government and First Nations government, is required.

Third, the solution must strengthen and affirm the lawmaking capacity of First Nations rather than continuing the colonial legacy of the Indian Act.

It is this type of comprehensive solution that we encourage you to find. As a representative for the Assembly of First Nations, I offer our assistance to the committee in demonstrating the need for this response and the processes required to get them there.

Je ne veux pas trop m'attarder sur l'histoire de cette relation puisque l'on nous a demandé de venir ici discuter d'une question précise et urgente. Toutefois, j'encourage tous les membres du comité à se renseigner sur la nature et l'ampleur des liens entre le Canada et nos gouvernements. Cette connaissance est essentielle pour bien comprendre les nombreux problèmes qui touchent les Premières nations, y compris celui qui est à l'étude aujourd'hui.

Je sais que le comité s'est vu accorder une période limitée pour faire le point de la situation et formuler des recommandations. Je le déplore car, comme vous vous en apercevez déjà sans doute, la situation est très complexe même si la solution semble simple. J'espère que mon exposé ici aujourd'hui aidera le comité à apprécier l'ampleur du problème et à trouver la voie vers une solution globale.

Je sais que le comité a reçu de l'information et des documents de mise en contexte du ministère des Affaires indiennes et a également entendu le ministre Nault. Nous avons pris connaissance du document de travail concernant les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Le problème est bien cerné.

Dès le début, je veux être très claire sur un point: nous convenons qu'il s'agit d'un problème urgent et critique. De fait, les gouvernements des Premières nations se préoccupent vivement de la question. L'an dernier, les chefs ont adopté une résolution autorisant l'Assemblée des premières nations à coordonner une stratégie en la matière.

Tous les membres des Premières nations, hommes, femmes et enfants, sont touchés par le problème. Nous connaissons tous des cas déchirants de gens qui ont été déplacés, isolés et dépouillés de leurs droits fondamentaux. Nos cultures sont centrées sur le respect de tous, en particulier des enfants. Les situations qui créent l'instabilité et des préjudices sont intolérables. L'incertitude créée par cette loi ou par le fossé des compétences doit être levée sans tarder de manière efficace et durable.

À notre avis, il faut une solution globale. Nous allons vous exposer en quoi elle consiste.

D'abord, le champ d'application doit être élargi en reconnaissant que les droits aux biens matrimoniaux ne sont qu'un exemple des injustices qui frappent les femmes, les enfants et tous les citoyens des Premières nations.

Deuxièmement, un processus inclusif, qui respecte la relation de gouvernement à gouvernement du gouvernement canadien et du gouvernement des Premières nations, est nécessaire.

Troisièmement, la solution doit renforcer et consolider le pouvoir de légiférer des Premières nations au lieu de perpétuer l'héritage colonial de la Loi sur les Indiens.

Voilà le genre de solution globale que nous vous encourageons à trouver. Comme représentante de l'Assemblée des premières nations, j'offre notre aide au comité pour bien montrer la nécessité d'une solution comme celle-là et pour trouver les moyens

Only in this way do we believe that the work of this committee will truly contribute to producing a useful report that illuminates the way forward.

The bureaucracy will continue to provide its advice to you, but you must also seek experts outside of the bureaucracy. You must speak to our experts and to our governments. This is not only the best approach, but also it is the required approach given to our unique government-to-government relationship.

Clearly, there is a pressing need to address matrimonial property rights because of the resultant inequity suffered largely by First Nations women and their children. However, as has been well documented by the Royal Commission on Aboriginal Peoples, the Aboriginal justice inquiry in Manitoba and other important sources, First Nations women and children face inequity that goes far beyond property rights. Indeed, poverty, lack of education, training and employment opportunities, and homelessness create the most serious problems and inequities faced by First Nations women and children.

Without this appreciation, the inequity will not be addressed. This is not to diminish in any way the need to address property rights. On the contrary, we cite the breadth of inequity faced by First Nations women to illustrate the way in which this issue must be handed. It must be situated within a broader context.

Indian and Northern Affairs has presented the problem as an Indian Act problem. However, if this committee chooses to deal with this as such, your remedy will only result in a minor adjustment to the legislative regime and will not address the inequity. I challenge honourable senators to think beyond the narrow terms of property rights, to appreciate the breadth of the inequity and to make recommendations that address inequity directly.

The first step of broadening the inquiry is also essential, as any cursory examination reveals the interconnectedness of this issue with land and property rights, membership and residency, First Nation lawmaking and authority, chronic on-reserve housing shortages and many other issues. This issue clearly touches on many facets of First Nation life. It also relates directly to the legacy of Canada's colonial control over our people and our land.

With specific reference to matrimonial property rights upon the dissolution of a marriage or common-law relationship, laws that could apply — laws made by the federal government under section 91(24) power — do not exist. The federal government has neither enacted such legislation nor amended the Indian Act to include such provisions.

This is arguably the worst of both worlds for First Nations people living on-reserve. In the first instance, we are subject to the patriarchal, colonial legislation embodied in the Indian Act. In

d'y parvenir. À notre avis, ce n'est que de cette façon que les travaux du comité contribueront véritablement à la préparation d'un rapport utile qui éclairera la voie à suivre.

La bureaucratie continuera de vous donner ses conseils, mais il vous revient également de chercher des avis d'experts ailleurs. Il faut que vous entendiez nos experts et nos gouvernements. C'est non seulement la meilleure façon de procéder, mais c'est aussi celle qui s'impose vu notre relation de gouvernement à gouvernement unique en son genre.

Il est clair qu'il est urgent de s'occuper des droits en matière de biens matrimoniaux en raison de l'iniquité dont sont largement victimes les femmes des Premières nations et leurs enfants. Toutefois, comme l'ont bien montré la Commission royale sur les peuples autochtones, l'enquête sur la justice autochtone au Manitoba et d'autres sources importantes, les femmes et les enfants des Premières nations sont victimes d'une iniquité qui va bien au-delà des droits de propriété. En fait, ce sont la pauvreté, le manque d'éducation, de formation et d'occasions d'emploi, et la privation d'un domicile qui créent les problèmes et les inégalités les plus graves pour les femmes et les enfants des Premières nations.

Si l'on ne tient pas compte de cela, on ne répondra pas à ce problème d'iniquité. Il ne s'agit en aucune façon de diminuer l'importance de la question des droits de propriété. Au contraire, nous soulignons le vaste éventail des situations inégales dont sont victimes les femmes des Premières nations pour illustrer la bonne façon d'agir. Il faut replacer les choses dans un contexte général.

Affaires indiennes et du Nord Canada présente le problème comme un problème lié à la Loi sur les Indiens. Toutefois, si le comité veut l'aborder sous cet angle, vous n'apporterez que des modifications mineures au régime législatif sans rectifier le problème de l'inégalité. J'exhorte donc les honorables sénateurs à aller au-delà des simples droits de propriété et à bien comprendre l'ampleur de cette situation pour faire des recommandations qui permettront de la rectifier directement.

Il convient au départ d'élargir l'enquête, car on constate au premier regard que cette question est liée aux droits fonciers et de propriété, à la question du statut de membre et de la résidence, au pouvoir législatif et à l'autorité des Premières nations, à la pénurie chronique de logements dans les réserves et à bien d'autres questions. C'est donc un problème qui touche de multiples facettes de la vie des Premières nations. Il est aussi directement lié à la présence coloniale du Canada au sein de notre peuple et de notre terre.

En ce qui concerne plus précisément les droits en matière de biens matrimoniaux en cas de dissolution d'un mariage ou d'une union de fait, les lois qui pourraient s'appliquer - des lois édictées par le gouvernement fédéral en vertu des pouvoirs prévus par le paragraphe 91(24) — n'existent pas. Ou le gouvernement n'a pas mis en oeuvre de telles lois, ou il n'a pas modifié la Loi sur les Indiens pour inclure de telles dispositions.

Les gens des Premières nations qui vivent dans les réserves sont donc plongés dans le pire des mondes possibles. Dans le premier cas, nous sommes victimes de la législation coloniale et patriarcale

the second instance, our federal fiduciary has failed to update the Indian Act, thereby making it at least commensurate with policy elsewhere and the rights afforded to other citizens.

In addition, colonial administrative policies regarding land and membership procedures have favoured a paternalistic, western approach to land tenure whereby individual males have received certificates of possession. This approach directly contradicts First Nation communal notions of land stewardship. These policies and others aimed at setting aside First Nation practices and traditions, coupled with the lack of any legislative remedy for First Nations peoples, results in the problem before us today, a problem clearly created by the Indian Act and the policies and practices of those who operate under its mandate.

The minister has now expressed that this situation is unacceptable. He said that we can do better in this country for First Nations women, for their children and for all Canadians who want no less than justice for all on this critical issue. We certainly agree. However, we do not agree that the remedy should be created and implemented by the very source of the problem in the first place. Rather, we feel that we must tackle these matters together. First Nations must lead the process, along with government, to jointly find mutually beneficial and effective solutions.

Again, I do not have the time today to adequately provide information about our traditional societies and our laws. Suffice it to say that our nations had systems in place dealing with these matters. The imposition of the Indian Act, as is now well documented, aimed to assimilate our cultures, destroy our belief systems and institutions, and systems of law and government.

Indian and Northern Affairs, despite its attempts at reform, is continuing under this same colonial mandate today. Justice will only be achieved once Canada halts this imposition and upholds its fiduciary responsibility to work in partnership with us.

This matter of matrimonial property rights provides us with the opportunity to do the right thing. It is an area where there is currently no legislation. The very last thing we should do is opt for continuing the colonial legacy of the Indian Act by legislating the imposition of federal authority in this area.

This matter requires a response that recognizes First Nations jurisdiction. Such a response would be consistent with the recommendations from the Royal Commission on Aboriginal Peoples and of the many commitments of the federal government to recognize the inherent right to self-government.

insérée dans la Loi sur les Indiens. Dans le deuxième cas, le responsable fédéral n'a pas su mettre à jour la Loi sur les Indiens pour l'aligner au moins sur les autres politiques et les autres droits dont bénéficient les autres citoyens.

En outre, les politiques administratives coloniales concernant la terre et les procédures d'appartenance à une bande ont encouragé une démarche paternaliste et occidentale en matière de régime foncier en octroyant les certificats de possession aux hommes. Cette démarche est en contradiction directe avec les notions communautaires d'intendance des terres des Premières nations. Ce sont ces politiques parmi d'autres qui visent à écarter les pratiques et traditions des Premières nations, ainsi que l'absence de recours législatif pour les peuples des Premières nations, qui ont entraîné le problème auquel nous sommes confrontés aujourd'hui, un problème clairement dû à la Loi sur les Indiens et aux politiques et pratiques de ceux qui agissent en vertu de son mandat.

Le ministre déclare maintenant que cette situation est inacceptable. Il a dit que notre pays doit mieux faire au Canada à l'égard des femmes des Premières nations, de leurs enfants et de tous les Canadiens qui exigent la justice pour tous sur cette question cruciale. Nous sommes tout à fait d'accord. En revanche, nous ne sommes pas d'accord pour admettre que le remède soit conçu et appliqué par ceux qui ont créé le problème au départ. Nous estimons au contraire que nous devons nous attaquer à ces questions ensemble. Il faut que les Premières nations pilotent ce dossier avec le gouvernement pour parvenir à des solutions mutuellement avantageuses et efficaces.

Encore une fois, je n'ai pas le temps aujourd'hui de vous fournir suffisamment d'information sur nos sociétés traditionnelles et nos lois. Disons simplement que nos nations disposaient autrefois de régimes pour ce genre de choses. Il est bien établi maintenant que la Loi sur les Indiens a été imposée pour assimiler nos cultures et détruire nos systèmes de croyances et nos institutions, ainsi que tous nos régimes juridiques et gouvernementaux.

Affaires indiennes et du Nord Canada, en dépit de tous ses efforts de réforme, poursuit toujours ce même mandat colonial. Justice ne sera faite que lorsque le Canada mettra fin à cette mainmise et embrassera sa responsabilité fiduciaire de travailler en partenariat avec nous.

Cette question des droits en matière de biens matrimoniaux nous donne l'occasion d'agir pour le bien. C'est un domaine dans lequel il n'existe actuellement pas de loi. La dernière chose à faire serait de poursuivre dans la voie de l'héritage colonial de la Loi sur les Indiens en imposant le pouvoir fédéral dans ce domaine.

Il faut tenir compte de la compétence des Premières nations dans la réponse. Cette réponse doit être conforme aux recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones et aux multiples engagements pris par le gouvernement fédéral de reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

We propose finding a comprehensive solution to address this inequity and at the same time recognize the need to empower First Nations peoples. This can be achieved through working with First Nations, creating capacity and respecting our lawmaking authority.

Involving First Nations in a meaningful way will mean engaging First Nations governments in a dialogue to determine current lawmaking capacities and future requirements to expand this authority. We can draw on the excellent example provided by many First Nations who are already creating law in this area. For example, many First Nations are pushing the limits of their bylaw-making authority to do right thing, to protect the rights of their members and to ensure that fairness and equity prevails within their communities.

This piecemeal approach is not good enough, however. All First Nations require greater support and capacity to ensure that their institutions of government and their laws are built or rebuilt to ensure equity and to protect the rights of all their citizens. A coordinated approach providing support and setting minimum standards will be required.

An obvious question may arise: Why not make a legislative change to address the immediate concerns now and deal with self-government and broader issues as they unfold later? In this regard, I will put several important considerations. First, First Nation lawmaking can be just as efficient as any imposed amendment from the federal government. All lawmaking requires a multi-faceted process. The difference will be that the First Nation process will create capacity and result in sustainable, long-term and comprehensive measures. Continuing the current legislative regime by making mere amendments perpetuates inequity as it fails to uphold the fiduciary relationship between First Nation governments and Canada.

I do not underestimate the challenge before this committee. My message to you is to take this task seriously, to insist on the time required to fully consider the matter, and to embrace the opportunity to work with First Nations to find a comprehensive solution to this pressing issue.

It is unfortunate that honourable senators have been given so little time to address this complex issue. I know that all of the information regarding Aboriginal rights and our historic relationship with Canada creates a steep learning curve for committee members, many of whom are actively working on other pressing human rights matters. The Assembly of First Nations can be a resource. We would welcome the opportunity to submit additional information as requested and to appear again before the committee as you make progress toward tabling your report.

Nous proposons de trouver une solution globale à ce problème d'iniquité tout en reconnaissant la nécessité de responsabiliser les peuples des Premières nations. Cela pourra se faire par une collaboration avec les Premières nations, la création de capacité et le respect de notre pouvoir législatif.

Faire participer sérieusement les Premières nations, cela signifiera engager avec leurs gouvernements un dialogue pour déterminer les capacités législatives actuelles et les éléments nécessaires pour les développer à l'avenir. Nous pouvons nous inspirer de l'excellent exemple que nous fournissons de nombreuses Premières nations qui légifèrent déjà dans ce domaine. Par exemple, plusieurs Premières nations élargissent leurs pouvoirs de réglementation pour agir correctement, protéger les droits de leurs membres et veiller au principe de l'équité et de la justice au sein de leurs collectivités.

Toutefois, cette approche fragmentaire ne suffit pas. Il faut que toutes les Premières nations bénéficient d'un appui et d'une capacité accrue pour que leurs institutions gouvernementales et leurs lois soient conçues de manière à garantir l'équité et à protéger les droits de tous leurs citoyens. Il faudra donc une démarche coordonnée pour assurer ce soutien et établir des normes minimales.

On posera peut-être une question évidente: pourquoi ne pas modifier la loi pour répondre tout de suite aux problèmes immédiats et aborder plus tard les questions plus générales et la question de l'autonomie gouvernementale? À cet égard, je soulignerai plusieurs points importants. Premièrement, les Premières nations peuvent prendre des mesures tout aussi efficaces que celles qui peuvent être imposées par un amendement du gouvernement fédéral. Tout pouvoir législatif implique une démarche à multiples facettes. La différence, c'est que le processus des Premières nations créera une capacité et débouchera sur des mesures durables et globales. Si l'on maintient le régime législatif actuel en se contentant d'y apporter des amendements, on perpétuera l'iniquité et le non-respect de la relation fiduciaire entre les gouvernements des Premières nations et le Canada.

Je ne sous-estime pas le défi que cela représente pour votre comité. Ce que je vous dis, c'est que vous devez prendre cette tâche au sérieux, être conscients du temps nécessaire pour aller au fond des choses et profiter de cette occasion de collaborer avec les Premières nations pour trouver une solution globale à ce problème urgent.

Il est regrettable qu'on ait donné si peu de temps aux honorables sénateurs pour s'occuper de cette question complexe. Je sais que c'est une tâche colossale pour les membres du comité d'assimiler toutes les informations sur les droits des Autochtones et notre relation historique avec le Canada, alors que plusieurs de ces sénateurs s'occupent activement d'autres questions de droit humain urgentes. L'Assemblée des premières nations peut les aider. Nous serions heureux de vous fournir des renseignements complémentaires si vous le souhaitez et de revenir comparaître devant votre comité lorsque vous vous préparerez à déposer votre rapport.

This committee has an important opportunity to recognize the full extent of this matter, the origin of the problem and to strike a new direction. This new direction will ensure that the full scope of this matter is appreciated, that First Nations work in partnership with the federal government to identify the needs and requirements to address the matter, and that the lawmaking capacity of First Nations peoples and their governments is strengthened and affirmed.

Senator Beaudoin: I should like to go back to the end of the discussion for previous witnesses. It does apply to all of you.

We may always legislate under section 91(24) in the way we want, providing, of course, that we do not contravene the Constitution. However, section 91(24) gives the federal Parliament not only a unique power for Aboriginals but also the accessory power to render its legislation strong and efficient.

If in the Indian Act you are not satisfied with certain sections because those sections do not respect the equality of men and women, why do you not propose new legislation to that effect? In other words, after research, you may say that the Indian Act must respect the equality of men and women everywhere.

I cannot see how the Supreme Court may conclude that you do not have the right to do that. In other words, the problem should be reversed. Parliament should comply with the Constitution. Parliament may amend its own legislation. The only thing that Parliament cannot do is go against the division of powers and the Charter of Rights. That is the only obstacle.

If we legislate in such a way as to render our legislation respectful of the equality of men and women, I cannot see where the Supreme Court will not agree with us, because it is enshrined in the Constitution. It is enshrined in section 28 of the Charter. I know that section 35 is not in the Charter, but it is in the Constitution Act of 1982, and section 4, as quoted by Senator Joyal, is very clear-cut. In addition, we have section 25 of the Charter.

I would take the risk. I do not understand see how the Supreme Court would not agree with that because I have never heard of the Supreme Court being against the equality of men and women. It would never do that. Sections 15, 25 and 35(4) exist, and there was a constitutional amendment in 1983 to that effect.

I wonder whether the problem is not more in the legislation than in the Constitution. In other words, why do we not do this if we are not satisfied with the legislation? If we are not satisfied that men and women are equal, we need only render men and women equal in our own legislation. The Supreme Court will never say that it is against the Constitution.

Ms. Martha Montour, Legal Counsel, National Aboriginal Women's Association: In our paper, we agree that amendments and legislation must respect the Charter and provide equality for

Votre comité a l'occasion importante de reconnaître l'ampleur de cette question, l'origine du problème et de dégager une nouvelle orientation. Cette nouvelle orientation permettra de bien mesurer l'ampleur de la question, d'assurer un partenariat des Premières nations et du gouvernement fédéral pour préciser les besoins et les conditions nécessaires pour répondre au problème, et de renforcer et d'affirmer la capacité législative des peuples des Premières nations et de leurs gouvernements.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir à la fin de la discussion avec les témoins précédents. Cela s'applique à vous tous.

Nous pouvons toujours légiférer en vertu du paragraphe 91(24), à condition, évidemment, de ne pas enfreindre la Constitution. Toutefois, ce paragraphe 91(24) donne au Parlement fédéral non seulement un pouvoir unique pour les Autochtones, mais aussi le pouvoir accessoire de donner force et efficacité à ses lois.

Si vous n'êtes pas satisfaits de certains articles de la Loi sur les Indiens parce qu'ils ne respectent pas l'égalité entre les hommes et les femmes, pourquoi ne proposez-vous pas une nouvelle loi pour corriger cela? En d'autres mots, après étude, vous pourriez dire que la Loi sur les Indiens, dans son intégralité, doit respecter l'égalité entre les hommes et les femmes.

Je ne vois pas comment la Cour suprême pourrait décider que vous n'avez pas le droit de faire cela. En d'autres mots, il faut inverser le problème. Le Parlement doit respecter la Constitution. Il peut changer ses propres lois. La seule chose que le Parlement ne peut pas faire, c'est aller à l'encontre du partage des pouvoirs et de la Charte des droits. C'est le seul obstacle.

Si nous légiférons de manière à rendre notre loi respectueuse de l'égalité entre les hommes et les femmes, je ne vois pas comment la Cour suprême pourrait s'y opposer, car c'est entériné dans la Constitution. Cette égalité est entérinée dans l'article 28 de la Charte. Je sais que l'article 35 n'est pas inclus dans la Charte, mais c'est la Loi constitutionnelle de 1982, et l'article 4, comme l'a dit le sénateur Joyal, est très clair à ce sujet. De plus, nous avons l'article 25 de la Charte.

Je prendrais ce risque. Je ne comprends pas comment la Cour suprême pourrait s'opposer à cela parce que je n'ai jamais vu la Cour suprême s'opposer à l'égalité entre les hommes et les femmes. Elle ne le ferait jamais. Les articles 15 et 25 et le paragraphe 35(4) existent et il y a eu un amendement constitutionnel à cet effet, en 1983.

Je me demande si le problème ne se situe pas plutôt dans la loi que dans la Constitution. En d'autres mots, pourquoi ne pas faire cela si nous ne sommes pas satisfaits de nos lois? S'il nous semble qu'actuellement, les hommes et les femmes ne sont pas égaux, il nous suffit de les rendre égaux dans nos lois. La Cour suprême ne dira jamais que c'est contraire à la Constitution.

Mme Martha Montour, conseillère juridique, National Aboriginal Women's Association: Dans notre document, nous reconnaissons que les amendements et les lois doivent respecter la

spouses, but it is also our basic position that it must protect the family home and the security of the children.

You said that the Supreme Court never discriminated against women. It did so in *Attorney General of Canada v. Lavell*, where the National Indian Brotherhood intervened.

Senator Beaudoin: Just a minute. The *Lavell* case was appealed to the United Nations by Ms. Lovelace, a fantastic lady, and she won.

Ms. Montour: But the Supreme Court of Canada —

Senator Beaudoin: No one is talking about the *Lavell* case any more. It is terrible. It is like the Persons Case at the Supreme Court. The Privy Council said that we are living in less barbarous times. The *Lavell* case and the Persons Case no longer exist. The Privy Council said men and women are equal. You say that there were some decisions of the court to that effect, and I agree. However, we no longer quote them in the faculties of law.

Ms. Montour: I just wanted to bring that respectfully to your attention.

Senator Beaudoin: You have been very respectful.

In 1982, Trudeau was Prime Minister of Canada. He said that we would wait three years before putting into effect section 15 because it would take time to give equality to men and women. We gave Parliament and the legislatures three years to change their legislation. We are now doing that with the Aboriginal nations. As a matter of fact, we did this 20 years ago. It is not yesterday — it was 20 years ago that we did that. Therefore, we have an obligation to change our legislation.

My point is this: If we look at legislation and we find something that does not respect the equality of men and women, we should immediately change it. If someone goes before the Supreme Court to challenge this, he or she will lose his or her case. There is no doubt in the world about that. For me, it is not a big problem, but we must do this.

The witnesses who appeared before us this morning were very good, and I compliment them. You are very good as well. However, we have no obligation to keep the legislation as it is. We may modify it every day. If you need the support of this committee, you will have it, and perhaps also that of the Legal and Constitutional Affairs Committee, as this is the business of that committee too.

Do you not think we should take that risk? I think we should.

Ms. Montour: Yes, and that is what we are recommending.

Mr. Roger Jones, Legal Counsel, Assembly of First Nations: I do not think anyone disputes that there is a problem and that the solution is to find the best way in which to address inequality. The

Charte et permettre aux conjointes d'être traitées de manière égale aux hommes mais notre position fondamentale est également qu'il faut protéger les foyers familiaux et les enfants.

Vous avez dit que la Cour suprême n'a jamais établi de distinction envers les femmes. Ça a été le cas dans l'affaire du *Procureur général du Canada c. Lavell*, où l'Assemblée des Premières nations était intervenue.

Le sénateur Beaudoin: Juste une minute. Mme Lovelace, une femme remarquable, a fait appel de l'affaire *Lavell* auprès des Nations Unies et elle a gagné.

Mme Montour: Mais la Cour suprême du Canada...

Le sénateur Beaudoin: Personne ne parle plus de l'affaire *Lavell* aujourd'hui. C'était terrible. C'était comme l'affaire *Personne* à la Cour suprême. Le Conseil privé a dit que nous vivons à une époque moins barbare. L'affaire *Lavell* et l'affaire *Personne* n'existent plus aujourd'hui. Le Conseil privé a dit que les hommes et les femmes étaient égaux. Vous dites qu'il y a des décisions des tribunaux qui ont dit l'inverse et je le reconnais. Cependant, on ne les cite plus dans les facultés de droit.

Mme Montour: Je voulais juste vous le signaler, respectueusement.

Le sénateur Beaudoin: Effectivement, vous l'avez fait très respectueusement.

En 1982, Trudeau était le premier ministre du Canada. Il a dit qu'il faudrait attendre trois ans avant de mettre à exécution l'article 15 car cela prendrait du temps d'accorder un traitement égal aux hommes et aux femmes. Nous avons donné au Parlement et aux assemblées législatives trois ans pour changer leurs lois. C'est ce que nous faisons maintenant avec les nations autochtones. En fait, nous l'avons fait il y a 20 ans. Ça ne date pas d'hier — ça s'est fait il y a 20 ans. Par conséquent, nous sommes obligés de changer nos lois.

Mon argument est le suivant: si nous regardons notre législation et trouvons quelque chose qui ne respecte pas l'égalité entre les hommes et les femmes, il faut absolument la changer. Si quelqu'un conteste cela auprès de la Cour suprême, cette personne perdra. Cela ne fait absolument aucun doute. Pour moi, ça n'est pas un gros problème, mais il faut le faire.

Les témoins qui ont comparu ici ce matin sont excellents et je les félicite tous. Vous avez fait un excellent exposé aussi. J'aimerais toutefois vous signaler que nous ne sommes pas obligés de maintenir la loi telle qu'elle est. Nous pouvons la modifier tous les jours. Si vous avez besoin de l'appui de ce comité, vous l'aurez tout comme celui du Comité permanent des affaires juridiques et constitutionnelles qui s'intéresse aussi à ce genre de chose.

Ne pensez-vous pas qu'il nous faut courir ce risque? C'est mon avis.

Mme Montour: Oui, c'est ce que nous recommandons.

M. Roger Jones, conseiller juridique, Assemblée des premières nations: Personne ne conteste qu'il y a un problème et que la solution consiste à trouver la meilleure façon de redresser

paper that we cited in our submission, entitled “Discussion Paper: Matrimonial Real Property on Reserve”, done by Cornet Consulting & Mediation Group, does an excellent job in providing background and defining the extent of the issue.

This paper notes that the legislation does not currently prevent the assurance of equality with respect to the treatment of property rights on-reserve, at least not to the extent that it says you cannot ensure that women also benefit from the law and are recognized as people with property interests.

The issue insofar as First Nations governance is concerned is how to demonstrate that the solution lies in ensuring that First Nations peoples are the ones who address the issue, rather than addressing it with more federal legislation, which at this point we see as perhaps trying to fix a problem that the Department of Indian Affairs sees primarily as a liability problem.

We understand that there is a requirement to address equality issues, and First Nations governments are the best suited to deal with them. The best of rights and equality could be addressed by the legislation, but if you cannot address the issue of where to adjudicate and how to enforce those matters then the problem would remain not addressed.

That is where the requirement for an intergovernmental approach needs to be explored. You would need First Nations governments working with the federal government and, to the extent necessary, with provincial governments to ensure that the rights are addressed and that the enforceability of such rights is properly addressed. I want to encourage the committee to consider the capacity issues involved in this. I think that the federal government will not be able to fix this problem but that First Nations — the people, the communities and their governments — need to address this problem. We would encourage that by way of a substantive and comprehensive approach to this issue.

Senator Jaffer: I have read your paper with great interest and I appreciate your recommendations. I listened to the AFN presentation and your presentation. Mr. Jones, you said that we should do something by 2004. If I have understood correctly, the AFN said that there should be more consultation. How do we proceed with that? The Human Rights Committee is looking at an issue considered to be almost an emergency because some women in Canada are not treated equally. I am interested in your comments about the sentencing decisions in criminal cases. I should like you to expand on that. How do you envision the circle working in matrimonial issues and disputes?

Ms. Paul: I will answer the first part of your question. The matter goes back to something Senator Beaudoin said earlier about the fact that we gave equality 20 years ago and so why are we still sitting in the same position today? You talked about legislation, but the fact of matter is: It is your legislation and it does have an impact on us. I am not totally in agreement that the situation could be fixed by First Nations only. We would have to

l'inégalité. Le document que nous citons dans notre mémoire intitulé «Document de travail: Les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves» préparé par Cornet Consulting & Mediation Group présente très bien l'historique de la question et en définit le contexte.

Dans ce document, on précise que la loi n'empêche pas actuellement l'égalité dans le traitement des droits de propriété dans les réserves, du moins pas au point où l'on pourrait dire que l'on ne peut pas assurer aux femmes les avantages de la loi et les reconnaître comme personnes qui ont des intérêts dans les biens.

Du point de vue de la gouvernance des Premières nations, il s'agit de démontrer que la solution relève des membres des Premières nations plutôt que d'adopter une autre loi fédérale pour tenter, à notre avis, de régler un problème que le ministère des Affaires indiennes considère essentiellement comme un problème de responsabilité.

Nous comprenons qu'il faut régler ces questions d'égalité, mais ce sont les gouvernements des Premières nations qui sont le mieux placés pour le faire. On pourrait trancher au mieux les questions de droit et d'égalité dans un projet de loi, mais si on ne règle pas la question de savoir qui sera l'arbitre, comment appliquer les dispositions, le problème demeurera entier.

C'est à ce niveau qu'il faut examiner le besoin d'une approche intergouvernementale. Il faut que les gouvernements des Premières nations travaillent avec le gouvernement fédéral, et le cas échéant, avec les gouvernements provinciaux afin de s'assurer qu'on règle la question des droits et qu'on trouve les modalités d'application nécessaires. Je veux encourager les membres du comité à réfléchir aux questions de capacité. Je pense que le gouvernement fédéral ne pourra pas régler ce problème, mais que les Premières nations - peuples, collectivités et gouvernements - doivent se pencher sur ce problème. C'est ce que nous préconisons en adoptant une approche concrète et globale à ces questions.

Le sénateur Jaffer: J'ai lu votre mémoire avec beaucoup d'intérêt et je vous remercie de vos recommandations. J'ai écouté la présentation de l'APN et la vôtre. Monsieur Jones, vous avez dit qu'il fallait faire quelque chose d'ici 2004. Si je vous ai bien compris, l'APN a dit qu'il fallait plus de consultations. Comment nous faut-il procéder? Le Comité des droits de la personne examine une question qui est jugée presque urgente parce que certaines femmes au Canada ne sont pas traitées sur un pied d'égalité. Ce que vous avez dit au sujet des peines dans les affaires criminelles m'a intéressée. J'aimerais que vous nous en disiez un peu plus long. Comment envisagez-vous que le cercle fonctionne dans les questions matrimoniales et dans le règlement des conflits?

Mme Paul: Je vais répondre à la première partie de votre question. La question remonte à quelque chose que le sénateur Beaudoin a dit plus tôt au sujet du fait que nous avons obtenu l'égalité il y a 20 ans et comment se fait-il que nous soyons toujours dans la même situation aujourd'hui? Vous parlez de lois mais la situation est la suivante: Ce sont vos lois, mais elles ont une incidence sur nous. Je ne suis pas tout à fait convaincue que

look at a legislative regime of some kind, and there should be consultation with First Nations.

However, in the interim of self-government negotiations, there could be a quick fix, at least for a start. It is your legislation and it has been in place for 20 years. If you knew that the inequality existed — perhaps you did not at the time — then why is it taking this long to fix it? If you had given equality 20 years ago, it would not be an issue today. There should be equality in First Nation communities, especially with respect to matrimonial property rights. All of you agree with that and so all of you have to agree that something must be done about it quickly, in the interim.

We recommend that something be done by 2004, more than just talk, and that there be more consultations and talks with people. It is in legislation that something be done at the committee levels.

Ms. Montour: In respect of Aboriginal sentencing circles, there is specific provision in the Criminal Code, section 718, that requires that a judge must consider the circumstances of the Aboriginal offender in making a sentence. It does not mean that the offender would receive a lighter or heavier sentence, but the judge must take the circumstances into consideration.

Senator Jaffer: That is where my challenge lies.

Ms. Montour: I would envision, applicable to this situation, a comprehensive matrimonial law regime under the Indian Act. It would be in place so that, when the spouses make application and go before the court, the judge could recommend community measures where they exist. It is similar to mediation in Quebec, for example, where the parties are required to attend. They receive six free sessions but they are not obligated to agree with the outcome of the mediator. Spouses could go through community measures that would be based on the particular customs of individual communities regarding marriage breakdown.

In British Columbia, each clan of the Wet'suwet'en First Nation takes care of each spouse to try to find a solution that would incorporate the clan's customs. In court thereafter, the judge's recommendations would take the solutions reached by the two clans into account and ensure that the children would be protected, that there would be adequate support and compensation, and that each one's interests would be protected. The judge would consider all of that. It could happen that one spouse was forced into the agreement. The spouse would have the right to oppose the recommendations of the community tribunal or the community process. However, the judge would have the ultimate decision-making power by taking into account the different customs and mechanisms in the community. In that way, you would be respecting Aboriginal treaty rights and customs and culture in whatever regime comes into place.

Senator Joyal: Thank you for the challenging presentation. I should like to draw the attention of Ms. Paul and Ms. Montour to page 8 of your brief, where you refer to the special provisions of the Criminal Code in respect of Aboriginal sentencing under

les Premières nations seules peuvent régler la situation. Il nous faut envisager un régime législatif d'un genre quelconque et il doit y avoir des consultations avec les Premières nations.

Cependant, tant que les négociations sur l'autonomie gouvernementale sont en cours, on pourrait appliquer dans un premier temps une solution de facilité. Votre loi est en vigueur depuis 20 ans. Si vous avez pris conscience de l'inégalité — peut-être l'ignoriez-vous à l'époque — pourquoi a-t-il fallu si longtemps pour y remédier? Si vous nous aviez accordé l'égalité il y a 20 ans, la question ne se poserait plus. Il devrait y avoir égalité au sein des Premières nations, en particulier en matière de droits matrimoniaux. Tout le monde s'entend là-dessus et vous devez donc tous reconnaître que dans l'intervalle, il faut agir rapidement.

Nous vous demandons de faire quelque chose d'ici 2004, de ne pas vous contenter de parler, de rencontrer les gens et de consulter davantage. Il faut modifier la loi en comité.

Mme Montour: En ce qui concerne les cercles ou les conseils de détermination de la peine, on trouve une disposition spécifique dans le Code criminel, l'article 718, qui oblige le juge à tenir compte des circonstances propres aux contrevenants autochtones dans la détermination de la peine. Cela ne signifie pas que la peine doive être plus légère ou plus lourde, mais le juge doit prendre ces circonstances en considération.

Le sénateur Jaffer: C'est bien ce que je conteste.

Mme Montour: Parallèlement à ce régime, j'envisage assez bien un régime complet de droit matrimonial dans le cadre de la Loi sur les Indiens. Lorsque la conjointe présente une demande devant un tribunal, le juge peut recommander des mesures communautaires lorsqu'elles existent. C'est un peu comme la médiation au Québec, par exemple, qui s'impose aux parties. Elles doivent assister gratuitement à six séances, mais elles ne sont pas obligées d'accepter la sentence du médiateur. La conjointe pourrait opter pour des mesures communautaires fondées sur la coutume locale en cas d'interruption du mariage.

En Colombie-Britannique, chaque clan de la Première nation Wet'suwet'en prend chacun des conjoints en charge pour trouver une solution conforme à la coutume du clan. Par la suite, au tribunal, les recommandations du juge tiennent compte des solutions préconisées par les deux clans et veillent à ce que les enfants soient protégés, que le soutien et les indemnisations soient suffisantes et que les intérêts de chacun soient ménagés. Le juge prend tout cela en compte. Il peut arriver que l'un des conjoints soit contraint d'accepter l'entente. Il a le droit de s'opposer aux recommandations du tribunal ou du conseil communautaire. Cependant, c'est le juge qui prend la décision ultime en tenant compte des coutumes et des mécanismes en vigueur dans la collectivité. On respecte ainsi les droits découlant des traités, les coutumes et la culture autochtones, quel que soit le régime mis en place.

Le sénateur Joyal: Merci pour cet exposé très audacieux. J'aimerais attirer l'attention de Mme Paul et de Mme Montour sur la page 8 de leur mémoire, où il est question des dispositions spéciales du Code criminel en matière de détermination de la

the Quebec Police Act. I should like to draw your attention respectfully, as we say in court proceedings, to the fact that the Legal and Constitutional Affairs Committee amended the Youth Criminal Justice Act two years ago to ensure that youth sentenced under the Youth Criminal Justice Act, and the majority are Aboriginal, would be afforded the same protection — the identical protection — that we find in the Criminal Code. The amendment passed by one vote. The House of Commons finally accepted it. I want to draw your attention to this. The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs was sensitive to the plight of Aboriginal youth. I want to draw your attention to this.

That being said, when I was listening to you and listening to Ms. Smith, I was finding myself torn in two. Ms. Paul recommended amendment to the Indian Act, with which I am tempted to agree. On the one hand, when I listened to Ms. Smith and Mr. Jones, I found myself saying that the issue is complex because Aboriginal people have responsibility for their own. You highlighted an important element: Aboriginals would implement the true, practical solution, although we have tribunals and family courts for Aboriginals, which are a good idea. Nevertheless, it is a problem that would fall under their management and responsibility.

On the other hand, I have to reconcile 35(1) and 35(4). Section 35(1) says that the Aboriginal people of Canada are recognized within their treaty and Aboriginal rights. I am tempted to say Ms. Smith and Mr. Jones are right. This is an Aboriginal issue.

On the other hand, I look at 35(4) and I say equality is, in a way, absolute between men and women. This is human rights. It is not an administrative issue or a question relating to natural resources or fishing rights or hunting rights that we have dealt with at our committee to protect the Aboriginal people, or the animal cruelty bill in relation to the Criminal Code. This is a fundamental human right, so I am tempted to say we have to reconcile 35(1), which the AFN supports very strongly, but on the other hand, we have to give effect at the same time to 35(4). Then, of course, I am led to support your recommendation that we should amend the Indian Act, as much as we do not like the Indian Act, as Ms. Smith has said.

This is where we are at this afternoon with your presentation. On one hand, we feel the urgency after 20 years to act, because we are sitting here in the warmth of this room but there are people in real life who are suffering. I am tempted to act to recommend immediately that we should amend the Indian Act. On the other hand, I have to recognize, with Mr. Jones and Ms. Smith, that the practical solution in real terms will be in the hands of the Aboriginal people themselves because of section 1, which gives Aboriginal people responsibility over their own people.

Where do we cut the pear, or how do we exercise our judgment in this? Is there a way to address it such way that we could recommend that the Indian Act be amended but that the implementation of the solution be negotiated with the

peine pour les Autochtones dans le cadre de la Loi sur la police du Québec. J'aimerais attirer respectueusement votre attention, comme on dit pendant les audiences, sur le fait que le Comité des affaires juridiques et constitutionnelles a modifié la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents il y a deux ans pour faire en sorte que les jeunes condamnés en vertu de cette loi, et qui sont en majorité Autochtones, bénéficient de la même protection que celle qu'assure le Code criminel. L'amendement a été adopté par une majorité d'une voix. En définitive, la Chambre des communes l'a adopté. Je le signale à votre attention. Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est montré sensible au sort des jeunes Autochtones.

Cela étant dit, en vous écoutant et en écoutant Mme Smith, je me suis trouvé face à un dilemme. Mme Paul souhaiterait une modification de la Loi sur les Indiens, que je serais tenté d'accepter. D'un côté, en écoutant Mme Smith et M. Jones, je me suis dit que la question est complexe car les Autochtones assument eux-mêmes leur destinée. Vous avez souligné un élément important: c'est aux Autochtones de mettre en place une solution véritablement pratique, même s'il existe des tribunaux de la famille pour les Autochtones, ce qui est très bien. Néanmoins, on a là un problème qui relève de la responsabilité des Autochtones.

Par ailleurs, il faut concilier les paragraphes 35(1) et 35(4). Le paragraphe 35(1) affirme la reconnaissance des droits découlant des traités et des droits autochtones au profit des peuples autochtones du Canada. Je serais tenté de donner raison à Mme Smith et M. Jones. C'est une question autochtone.

En revanche, au regard du paragraphe 35(4), je considère qu'il y a en quelque sorte égalité absolue entre les hommes et les femmes. Cela fait partie des droits de la personne. Il ne s'agit pas d'une question administrative ou d'une question de ressources naturelles, de droits de pêche ou de droits de chasse, dont notre communauté devrait s'occuper afin de protéger les peuples autochtones. Il ne s'agit pas non plus de cruauté envers les animaux dans le cas du Code criminel. Il s'agit d'un droit fondamental de la personne, et je suis tenté de considérer qu'il faut concilier le paragraphe 35(1), qui a reçu l'appui vigoureux de l'APN, tout en respectant les dispositions du paragraphe 35(4). Je suis donc tenté d'approuver votre recommandation portant sur la modification de la Loi sur les Indiens, même si cette loi ne nous plaît pas beaucoup, comme l'a dit Mme Smith.

Voilà où nous en sommes après avoir entendu votre exposé. D'un côté, il est urgent d'agir au bout de 20 ans, car nous sommes confortablement installés ici, mais dans la réalité actuelle, il y a des gens qui souffrent. Je serais tenté de recommander une modification immédiate de la Loi sur les Indiens. D'un autre côté, je dois reconnaître avec M. Jones et Mme Smith que c'est aux peuples autochtone eux-mêmes de trouver concrètement une solution pratique, à cause de l'article 1, qui rend les peuples autochtones responsables de leur destinée.

Comment couper la poire en deux? Peut-on trancher la question en recommandant conjointement une modification de la Loi sur les Indiens et la mise en oeuvre d'une solution qui sera négociée par les représentants des peuples autochtones selon des

representative of the Aboriginal people in a way that it is recognized as the due responsibility of the Aboriginal people? How do we make both ends happen in a way that we pay respect to your two recommendations, which at first sight seem to be contradictory?

Mr. Jones: Thank you for your observations. We do not disagree that this matter requires action. By no means are we advocating that we talk about this hoping that the issue will go away. It will not. On the other hand, if advocating legislative amendments is what is going to be the end-all and be-all, we know that the legislative process is not guaranteed. Just because you introduce a bill does not mean it will come out as law and fix the problem.

In my earlier comments, I noted that the discussion paper that was developed on this issue — and I am quoting from page 11 — says — and I want to read a little bit from it to advance the point I am making: “With respect to individual land allotments on reserve, there has been a bias in favour of males receiving certificates of possession for the family home. The Royal Commission on Aboriginal Peoples concluded that there is no prohibition against women owning property through a certificate of possession, but the cumulative effect of a history of legislation that has excluded women and denied them property and inheritance rights, together with the sexist language embedded in the legislation before the 1985 amendments, has created a perception that women are not entitled to hold a C.P.”

This suggests that there are probably remedies that do not necessarily require legislative solutions. Perhaps there are ways in which to address policy procedures practices, both at the federal government level and at the First Nations government level, to be able to begin to address these issues immediately without waiting for an amendment to the Indian Act, to be able to ensure that the rights of everyone are respected and properly treated in terms of property and a whole range of other issues.

I would think that if there is a genuine intention on the part of the federal and First Nations governments to be able to address these issues, there seems to be a non-legislative avenue, which might only get you part of the way, and perhaps the legislative avenue, which recognizes that First Nations governments have the jurisdiction in this area. If working with other levels of governments can address it more expansively and more comprehensively, perhaps what we have here is a short-term approach but also a long-term strategy, not only to address property rights but all the other rights that First Nations women are entitled to in terms of the ones we identified here: economic rights, social and political rights, and so forth. What we are trying to encourage this committee to do is to look at a range and a variety of options and solutions.

I think you need to be able to hear from First Nations peoples, and obviously you will in the next few months. However, you also, I believe, need to consult with other players who have an interest and a say in these matters.

When you look at how the Indian Act deals with First Nations peoples, especially with respect to governance, it does not recognize that First Nations governments have the full range of

modalités qui reconnaissent leurs responsabilités? Peut-on agir sur les deux terrains tout en respectant le sens de vos deux recommandations qui, à première vue, semblent plus ou moins contradictoires?

M. Jones: Je vous remercie de votre intervention. La question nécessite une action, et nous n'en disconvierons pas. Nous ne demandons nullement qu'on en parle dans l'espoir qu'elle disparaisse. Elle ne disparaîtra pas. En revanche, on ne peut pas miser uniquement sur une modification législative, car nous savons qu'une démarche législative n'aboutit pas nécessairement. Le fait de présenter un projet de loi ne garantit pas son adoption ni la résolution du problème.

J'ai dit tout à l'heure qu'il y avait un document de travail sur cette question, et j'aimerais en citer la page 12 pour illustrer mon propos: «En ce qui concerne l'attribution de terres de réserve à des particuliers, c'est généralement l'homme qui recevait le certificat de possession du foyer conjugal. La Commission royale sur les peuples autochtones a conclu comme suit: rien n'interdit à des femmes de posséder des biens au moyen d'un certificat de possession. Mais l'effet cumulatif d'une série de textes législatifs qui ont exclu les femmes ou leur ont refusé le droit de propriété ou le droit de succession, ce à quoi il faut ajouter le langage sexiste qui apparaît dans les lois antérieures aux modifications de 1985, a engendré l'idée selon laquelle les femmes n'ont pas le droit d'obtenir de certificats de possession.»

D'après ce passage, il existe sans doute des mesures réparatrices qui n'exigent pas forcément une solution législative. On pourrait vraisemblablement modifier les pratiques au niveau du gouvernement fédéral et des autorités des Premières nations pour régler immédiatement ces questions sans attendre une modification de la Loi sur les Indiens, en veillant à ce que les droits de chacun soient respectés, notamment en matière de propriété.

Je pense que si le gouvernement fédéral et les autorités des Premières nations ont véritablement l'intention de régler ces problèmes, il semble y avoir une voie non législative qui permettrait d'aller à mi-chemin, et une voie législative qui reconnaît que les gouvernements des Premières nations sont compétents dans ce domaine. Si la collaboration avec d'autres niveaux de gouvernement peut régler les problèmes de façon complète et plus exhaustive, nous avons peut-être ici une formule à court terme, mais également une stratégie à long terme, non seulement pour traiter des droits de propriété, mais aussi de tous les autres droits des femmes des Premières nations tels qu'ils sont mentionnés ici: droits économiques, droits sociaux et politiques, etc. Je voudrais inviter ce comité à envisager une vaste gamme d'options et de solutions.

Il faut que vous puissiez entendre les gens des Premières nations, et vous allez les entendre au cours des prochains mois. Mais je pense qu'il faut aussi consulter les autres intervenants que ces questions intéressent et qui ont leur mot à dire.

Quand on voit la façon dont la Loi sur les Indiens traite les gens des Premières nations, notamment en matière de gouvernance, on constate qu'elle ne reconnaît pas que les

institutions and capacity to address issues in the community. You might be able to address and pass an amendment in the Indian Act that says that men and women are equal with respect to the Indian Act. Then you will have to address the issue of how you will enforce that. Right now, the biggest problem First Nations governments have with respect to any semblance of lawmaking power in the Indian Act is the fact that they have no place to enforce their laws, even if they make laws. Perhaps they can go to the provincial court system or the administration of justice in the provincial context, but provincial governments are not ready to embrace having to deal with First Nations issues and First Nations laws.

Despite making those kinds of amendments, you will still have enforcement problems. I think you can only work those out by dealing with the various levels of government that need to address that issue, and working together to ensure that human rights are respected and that human rights are in fact enforced — that they are not merely spoken to in legislation but are a reality.

Ms. Paul: I agree with much of what Mr. Jones has to say. However, I think there has to be something in the transition. Even if you were to say that First Nations will develop their own solutions to this, there must be a process in place whereby those First Nations can do that. I do not know if they have authority to say they will do matrimonial property rights on-reserve. The authority to do that has to be in place. I still see something happening in the transition, because we are here. It is 20 years. Women do not have property rights.

One other thing that came up this morning through the Indian Affairs presentation was the idea of residency. Because First Nations can make residency bylaws, they change from place to place across the country. I know for a fact, from reading the Aboriginal newspapers, that Six Nations is currently having a big problem with their residency bylaw because it says only band members can live on Six Nations land. If a band member, say, to the Woodstock First Nation married someone from Six Nations, there could be a residency problem because only band members from Six Nations can live on Six Nations lands. That is a problem in itself. How do you deal with those bylaw problems where they relate to residency? That is all part of the matrimonial property. If only Six Nations members can live on Six Nations land, then, in the event of a break up, does that mean the other spouse, male or female, would not have the right to the matrimonial home, if they even could live there?

There are all kinds of scenarios at the reserve level that need to be looked at and examined. Authorities have to be looked at. The adjudication and who enforces this stuff is a long-term thing. However, there is nothing to say that, in the interim, we cannot try to fix a problem that has been there for this long.

gouvernements des Premières nations disposent d'une gamme complète d'institutions qui leur permettent de régler les problèmes de l'intérieur. On pourrait adopter une modification de la Loi sur les Indiens qui préciserait que les hommes et les femmes sont égaux face à la Loi sur les Indiens. Resterait ensuite à déterminer comment on peut appliquer une telle disposition. Actuellement, le plus gros problème que pose aux autorités des Premières nations le semblant de pouvoir législatif contenu dans la Loi sur les Indiens, c'est le fait que même si elles adoptent des lois, elles ne peuvent les appliquer nulle part. Elles peuvent sans doute s'adresser aux tribunaux provinciaux ou à l'administration de la justice dans le contexte provincial, mais les gouvernements provinciaux ne sont pas prêts à s'occuper des problèmes ni des lois des Premières nations.

Malgré tous les amendements de ce genre, il y aura toujours des problèmes d'application de la loi. Je pense qu'on ne pourra les régler qu'en travaillant avec les différents niveaux de gouvernement pour faire en sorte que les droits de la personne soient effectivement respectés, qu'ils ne restent pas lettre morte dans le corpus législatif, mais qu'ils deviennent une réalité.

Mme Paul: Je suis assez d'accord avec M. Jones. Mais je pense qu'il faut envisager quelque chose pendant la période de transition. Même si l'on dit que les Premières nations devront élaborer elles-mêmes leurs propres solutions, il faut mettre en place un processus qui leur permette de le faire. Je ne sais pas si elles sont habilitées à s'occuper des droits en matière de biens matrimoniaux dans les réserves. Il faut mettre en place les pouvoirs nécessaires. Je constate cependant que les choses évoluent, puisque nous sommes ici. Cela fait 20 ans. Les femmes n'ont toujours pas de droits de propriété.

Ce matin, le ministère des Affaires indiennes a évoqué dans son exposé l'idée de résidence. Comme les Premières nations peuvent prendre des règlements administratifs en matière de résidence, les règles en la matière varient d'un endroit à l'autre. Je lis les journaux autochtones, et j'y ai appris que les Six nations ont un sérieux problème du fait de leur règlement administratif sur la résidence, selon lequel seuls les membres de la bande peuvent habiter sur les terres d'un des Six nations. Si un membre de la Première nation Woodstock épouse des Six nations, le couple pourrait avoir un problème de résidence car seuls les membres de la bande des Six nations peuvent habiter sur les terres des Six nations. C'est un problème en soi. Comment régler les problèmes posés par les règlements administratifs sur la résidence? Tout cela fait partie des biens matrimoniaux. S'il faut être membre des Six nations pour vivre sur les terres des Six nations, est-ce qu'en cas de dissolution du mariage, l'autre conjoint, homme ou femme, n'aura pas droit au foyer conjugal, en admettant qu'il puisse y habiter?

Il faut envisager et étudier toutes sortes de scénarios au niveau des réserves. Il faut s'intéresser aux décisions prises par les autorités et à leurs modalités d'application. C'est une démarche à long terme. Cependant, rien ne nous empêche, dans l'intervalle, d'essayer de régler un problème qui perdure depuis si longtemps.

Senator Joyal: Some elements of our recommendation have been put forward through our witnesses this afternoon. That is very important, as Mr. Jones and Ms. Smith said. In the contemplation of our recommendation, perhaps there are transitional measures that could be very clearly spelled out as transitional measures, and there should be long-term elements to be considered in terms of the authority and responsibility of First Nations and in terms of self-government negotiated agreement, which will continue as a process, although we hope at a quicker rate than it is now. That should be included, too, in the negotiation of a self-government agreement. I think that those aspects of the presentation of the witnesses this afternoon should be on the table so that they will be available at the end of our study of recommendations and various options. The proposal made by Ms. Paul and Mr. Jones helps us to ensure that they are not in fundamental contradiction. That is the point that I should like to make at this time, taking into account the first impression that I got.

The Chairman: Thank you, Senator Joyal. I wish to thank the two groups, namely, the NAWA and the AFN for their thought-provoking presentations.

Senator LaPierre: Ms. Smith, in her document, states that we can draw on the excellent example provided by many First Nations who are already creating law in this area. Could we have a list of the powers that are doing that, if it is not too complicated?

Senator Beaudoin: Who are they?

The Chairman: Will you be able to provide us with that?

Mr. Jones: Yes.

The Chairman: We already have one.

Senator LaPierre: We have one?

The Chairman: Thank you.

From the Indigenous Bar Association, we have Nancy Sandy and Larry Chartrand. From the Native Women's Association of Canada, we have Sherry Lewis and Céleste McKay.

Ms. Sherry Lewis, Native Women's Association of Canada: The Native Women's Association of Canada represents First Nations and Metis women in Canada. The Native Women's Association of Canada, established in 1974, is founded on the collective goal to enhance, promote and foster the social, economic, cultural and political well-being of First Nations and Metis women with First Nation and Canadian societies.

Based on Statistics Canada's 2001 census, the total North American Indian and Metis population in Canada is 901,155. The total population of North American Indian and Metis women is 460,545, which represents 51.1 per cent of the Aboriginal population in Canada.

Le sénateur Joyal: Cet après-midi, nos témoins nous ont suggéré certains éléments de notre recommandation. C'est très important, comme l'ont dit M. Jones et Mme Smith. Dans notre recommandation, nous pourrions proposer des mesures explicitement transitoires, ainsi que des éléments à considérer à long terme en ce qui concerne l'autorité et la responsabilité des Premières nations dans la perspective de la négociation d'un accord sur l'autonomie gouvernementale qui devrait se poursuivre à un rythme plus rapide; c'est du moins ce que l'on peut espérer. Tout cela devrait figurer dans la négociation de l'accord sur l'autonomie gouvernementale. Les éléments que nous ont soumis nos témoins de cet après-midi devraient être sur la table, de façon qu'on puisse en faire état quand nous étudierons les recommandations et les différentes options. La proposition de Mme Paul et de M. Jones devrait nous permettre d'éviter toute contradiction fondamentale. Voilà ce que je voulais dire dans le contexte de ma première impression.

La présidente: Merci, sénateur Joyal. Je tiens à remercier les deux groupes de témoins, à savoir la NAWA et l'APN, pour leurs exposés très stimulants.

Le sénateur LaPierre: Dans son document, Mme Smith dit que nous pouvons nous inspirer de l'excellent exemple offert par de nombreuses Premières nations qui adoptent déjà des lois dans ce domaine. Est-ce qu'on pourrait en avoir la liste, si ce n'est pas trop compliqué?

Le sénateur Beaudoin: Quelles sont ces Premières nations?

La présidente: Pouvez-vous nous en donner la liste?

M. Jones: Oui.

La présidente: Nous l'avons déjà.

Le sénateur LaPierre: Nous l'avons?

La présidente: Merci.

Nous accueillons Nancy Sandy et Larry Chartrand, de l'Indigenous Bar Association, ainsi que Sherry Lewis et Celeste McKay, de l'Association des femmes autochtones du Canada.

Mme Sherry Lewis, Association des femmes autochtones du Canada: Notre association représente les femmes autochtones et métisses du Canada. Créée en 1974, elle a pour objectif de favoriser et de promouvoir le bien-être social, économique, culturel et politique des femmes autochtones et métisses au sein des Premières nations et dans la société canadienne.

D'après le recensement de 2001 de Statistique Canada, on compte au Canada 901 155 Autochtones et Métis, dont 460 545 femmes, ce qui représente 51,1 p. 100 de la population autochtone au Canada.

This presentation is a brief summary of our position on how to resolve the current gap in legislative governance over the division of matrimonial real property on-reserve. First Nations women are deserving of equal matrimonial property rights, which must be protected regardless of residence.

Currently, the equality rights of First Nations women living on-reserve, guaranteed under section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, are violated given that First Nations women do not have equal rights to those of First Nations women living off-reserve, or non-Aboriginal women, to whom provincial family laws apply.

This results from the constitutional division of powers in which federal laws governing the same subject matter as provincial laws are said to have paramountcy. This means that under the Indian Act the land management system set out in sections 20 to 29 of the act trumps the provincial matrimonial property laws applicable to the rest of Canada.

In this submission, the historical context is set out, followed by the main positions taken by NWAC in the form of recommendations, a detailed discussion of the issues beyond the scope of this presentation. Rather, NWAC's position is based on a review of the report commissioned by Canada, entitled "Discussion Paper: Matrimonial Real Property on Reserve," by Wendy Cornet and Allison Lendor, 2002 — hereafter it will be referred to as the discussion paper — which provides a comprehensive review of the matter.

NWAC's recommendations for redress are categorized according to the different legislative frameworks applicable throughout Canada on reserves. These are the application of the land management regime contained within the Indian Act, the First Nations Land Management Act and self-government agreements.

The patriarchal impacts of the Indian Act on First Nations women in Canada have relatively recently been recognized by the federal government, as evidenced by the amendment to section (12)(1)(b) of the Indian Act in 1985 under the enactment of Bill C-31. However, the current realities of First Nations women's lives renders the gains made in achieving equality for First Nations women rather limited. For example, First Nations women continue to suffer residual inequities under subsections 6(1) and 6(2) of the Indian Act, the provisions governing status.

In terms of socio-economic status, native women suffer alarmingly high rates of poverty, health problems, unemployment, violence and involvement with the criminal justice system. This poor socio-economic and legal status leaves First Nations women at higher risk of experiencing violence and losing their children to the child welfare system. This reality has important implications when considering the remedies that will effectively and adequately address the current inequities regarding the protection of matrimonial real property rights on-reserve.

Le présent exposé résume notre point de vue sur la possibilité de combler les actuelles lacunes de la loi en matière de partage des biens fonciers matrimoniaux dans les réserves. Les femmes autochtones méritent des droits équivalents sur les biens matrimoniaux, et ces droits doivent être protégés, quel que soit leur lieu de résidence.

Actuellement, le droit à l'égalité des femmes autochtones qui vivent dans les réserves, garanti par l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés, n'est pas respecté, étant donné qu'elles n'ont pas les mêmes droits que les femmes autochtones vivant hors réserve, ni que les femmes non autochtones, qui sont régies par le droit de la famille en vigueur dans la province.

Cette situation résulte du partage constitutionnel des pouvoirs, selon lequel les lois fédérales régissant le même domaine que les lois provinciales ont préséance sur ces dernières. En conséquence, le régime de gestion foncière énoncé aux articles 20 à 29 de la Loi sur les Indiens a préséance sur le régime provincial des biens matrimoniaux qui s'applique dans le reste du Canada.

Dans cet exposé, le contexte historique sera suivi par les principaux points de vue adoptés par notre association sous forme de recommandations et d'une étude détaillée des problèmes qui se posent au-delà du strict sujet de l'exposé. Le point de vue de notre association est fondé sur l'étude d'un rapport commandé par le gouvernement canadien et intitulé «Document de travail: les biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves». Ce rapport, rédigé en 2002 par Wendy Cornet et Allison Lendor — ci-après appelé document de travail — fait le point sur la question.

Les mesures correctives que nous demandons sont classées en fonction des différents régimes législatifs applicables dans les réserves au Canada. Il s'agit de l'application du régime de gestion foncière qui figure dans la Loi sur les Indiens, dans la Loi sur la gestion des terres des Premières nations et dans les accords d'autonomie gouvernementale.

Le gouvernement fédéral a récemment reconnu le caractère patriarcal de la Loi sur les Indiens pour les femmes autochtones, comme le montre la modification apportée à l'alinéa 12(1)(b) de la Loi sur les Indiens par le projet de loi C-31 en 1985. Cependant, la réalité vécue actuellement par les femmes autochtones limite les progrès réalisés dans la recherche de l'égalité pour les Premières nations. Par exemple, les femmes autochtones subissent toujours les injustices qu'imposent les paragraphes 6(1) et 6(2) de la Loi sur les Indiens, qui régissent le statut.

Au plan socioéconomique, les femmes autochtones éprouvent de graves problèmes de pauvreté, de santé, de chômage, de violence et de criminalité. Du fait de leur situation socioéconomique et judiciaire, les femmes autochtones risquent davantage d'être victimes de violence et de se voir privées de leurs enfants par les bureaux de protection de l'enfance. Cette réalité a des conséquences importantes si l'on veut envisager des mesures correctives permettant de pallier les inégalités actuelles du régime des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

While this matter is important for all First Nations women living on-reserve, the effect of not having equal matrimonial property rights is particularly severe for women living with violence. This is described in the discussion paper.

For example, even when women on-reserve are able to obtain a restraining order under the Criminal Code, they cannot get an order for exclusive possession to secure a home for themselves and any children that they have unless they are the sole person named on a certificate of possession or its equivalent. The problems presented by the non-application of certain provincial statutes and a lack of federal legislation were succinctly described by the Royal Commission on Aboriginal Peoples. NWAC takes the position that effective remedies to address a lack of matrimonial property rights regimes on reserves must be implemented in all communities immediately, even if this is before the realization of self-government and even if this means legislative reform, due to the severity of its impacts on the lives of First Nations women and their children. This impact is captured in the following account.

An Aboriginal woman committed suicide earlier this year after the authorities apprehended her children. The woman, who had five children, was forced to leave her reserve due to a chronic housing shortage. However, she could not find affordable housing off the reserve. Due to her financial situation, she was forced to live in a rundown boarding house with five children. She sought assistance from the authorities to seek affordable housing for her and her children. The authorities responded by apprehending her children. At that point, the woman, sadly, lost all hope and took her life.

In the 1970s, women advocates in Canada fought for provincial legislative reforms aimed at improving the economic base of abused women through equal division of matrimonial property upon dissolution of the marriage and through the right to exclusive possession of the matrimonial home for women under some circumstances, including abuse. Because First Nations women living on-reserve did not have access to these provincial laws vis-à-vis real property, their vulnerability in a context of family violence remains heightened in spite of the reforms enjoyed by all other Canadian women.

The importance of economic independence on First Nations women's lives can be key to fleeing abusive relationships. The lack of available resources for woman who find themselves in abusive relationships means that women find themselves trapped in a relationship that they might otherwise flee. This is recorded in the discussion paper.

It is incumbent on the committee to bring justice to the lives of all First Nations women who face these devastating barriers to equality as swiftly as possible, before more lives are lost or ruined through the despair of having such limited access to human rights in a society that is otherwise a leader in human rights. The situation is simply unacceptable.

Cette question est importante pour toutes les femmes autochtones qui vivent dans les réserves, mais le fait de ne pas avoir les mêmes droits que les autres en matière de biens matrimoniaux pénalise particulièrement les femmes victimes de violence. Cet argument est évoqué dans le document de travail.

Par exemple, quand les femmes des réserves réussissent à obtenir une injonction prévue dans le Code criminel, elles ne peuvent pas obtenir l'ordonnance de possession exclusive qui leur garantirait un foyer pour elle et leurs enfants, à moins d'être la seule personne figurant sur le certificat de possession ou sur le document équivalent. Les problèmes résultant de la non-application de certaines lois provinciales et des lacunes de la législation fédérale ont été décrits succinctement par la Commission royale sur les peuples autochtones. Notre association considère qu'il faut immédiatement mettre en oeuvre des mesures correctives pour remédier à l'absence de régimes de biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, avant même la concrétisation de l'autonomie gouvernementale et même s'il faut pour cela réformer la législation, car la question est trop grave pour les femmes autochtones et leurs enfants, comme en atteste l'anecdote suivante.

Une Autochtone s'est suicidée cette année après que les autorités l'eurent privée de ses enfants. Cette femme, qui avait cinq enfants, a été contrainte de quitter sa réserve à cause d'une pénurie chronique de logements. Elle n'a pas trouvé de logement abordable en dehors de la réserve. À cause de sa situation financière, elle a été contrainte de s'installer dans une pension de familles avec ses cinq enfants. Elle a sollicité l'aide des autorités pour obtenir un logement abordable pour elle et ses enfants. Les autorités ont réagi en la privant de ses enfants. Ayant perdu tout espoir, elle s'est alors suicidée.

Dans les années 70, des groupes de femmes se sont battues pour obtenir une réforme des lois provinciales visant à améliorer le statut économique des femmes victimes de violence grâce à un juste partage des biens immobiliers matrimoniaux en cas de dissolution du mariage, et au droit de possession exclusive du domicile conjugal dans certaines circonstances, notamment en cas de violence. Comme les femmes autochtones des réserves ne bénéficient pas des lois provinciales concernant les biens immobiliers, elles restent plus exposées à la violence en milieu familial, indépendamment des réformes dont profitent toutes les autres Canadiennes.

L'indépendance économique prend une importance capitale dans la vie des femmes autochtones lorsqu'elles veulent fuir une relation de violence. Les femmes victimes de violence qui ne disposent d'aucune ressource se voient contraintes de continuer à subir cette violence alors même qu'elles voudraient fuir. Cet argument est lui aussi exposé dans le document de travail.

Il incombe au comité de rétablir sans délai la justice pour toutes les femmes autochtones confrontées à cet énorme obstacle à l'égalité, avant que d'autres vies ne soient gâchées, faute de pouvoir exercer les droits de la personne dans une société pourtant reconnue comme un chef de file en la matière. La situation actuelle est inacceptable.

We have outlined our recommendations for resolving this matter and restoring equality and dignity to the lives of First Nations women and their children living on reserves in Canada.

Under the Indian Act, the land management regime on reserves does not provide fee simple ownership to individuals. Rather, fee simple title remains with the federal Crown that holds land for the benefit of Indians of that particular reserve. The band council manages the distribution of the land through a process of certificate of possession, which provides an allotment of land and which grants a right to use and occupancy reserve land to members of the First Nations. A certificate of possession may be held jointly through a tenancy in common or a joint tenancy. Even this system managed by the band council requires the approval of the Minister of Indian Affairs and Northern Development. There is no mention of matrimonial property rights under this scheme.

NWAC recommends that under the Indian Act the federal government make legislative amendments to referentially incorporate provincial legislation that protects women's rights upon marital breakdown. NWAC does not support the position by some national Aboriginal groups that these types of reform should be voluntary. The reason for our position is that in the communities where band councils would opt out of such a legislative scheme the women are at the greatest need of protection.

Such reforms could be structured to provide for an alternate scheme upon self-government. The First Nations Land Management Act provides for an alternative land management scheme in which First Nations and band councils manage their reserve lands without ministerial interference.

As a result of lobbying by First Nations women's groups, a provision was added to the First Nations Land Management Act to require that the First Nations code specifically address rules and procedures on matrimonial real property based on consultation with its members. The adequacy of this solution has been called into question by NWAC, given that it does not guarantee the equality rights of First Nations women governed under this act.

The First Nations Land Management Act should be amended to require that band codes protect the matrimonial property rights of First Nations individuals to the same extent as individuals governed by provincial matrimonial property laws. Self-determination is a goal of Aboriginal peoples in Canada that NWAC supports. However, it does not support self-government at the expense of the rights of First Nations women.

Since the National Indian Brotherhood's strong political reaction to the white paper of 1969, there has been a great deal of debate around the legitimacy of protecting individual rights at the expense of collective rights in Aboriginal communities. However, it has since been argued by scholars such as Dr. Sharon McIvor that Aboriginal collective rights under section 35 of the Constitution and individual rights protected by

Nous avons fait des recommandations pour résoudre ce problème et rétablir l'égalité et la dignité pour les femmes autochtones et pour leurs enfants qui vivent dans les réserves au Canada.

Aux termes de la Loi sur les Indiens, le régime de gestion foncière dans les réserves ne comporte pas de droit individuel de propriété en fief simple. Le titre de propriété en fief simple appartient à la Couronne, qui gère les terres au profit des Indiens de la réserve. Le conseil de bande gère la répartition des terres par des certificats de possession qui attribuent les terres et confèrent aux membres des Premières nations le droit de les utiliser et de les occuper. Un certificat de possession peut être détenu en tenance commune ou conjointe. Ce régime, géré par le conseil de bande, nécessite néanmoins l'approbation du ministre des Affaires indiennes. Il ne fait pas référence aux droits sur les biens matrimoniaux.

Notre association recommande au gouvernement fédéral de modifier la Loi sur les Indiens pour y incorporer par référence les lois provinciales qui protègent les droits des femmes en cas de dissolution du mariage. La NWAC se dissocie de certains groupes autochtones nationaux qui voudraient que cette réforme soit volontaire. Nous considérons que c'est dans les réserves où le conseil de bande pourrait se soustraire au nouveau régime législatif que les femmes ont le plus besoin de protection.

On pourrait organiser une telle réforme de façon qu'un autre régime entre en vigueur lors de l'accession à l'autonomie gouvernementale. La Loi sur la gestion des terres des Premières nations prévoit une autre forme de gestion foncière grâce à laquelle les Premières nations et les conseils de bande gèrent les terres des réserves sans ingérence ministérielle.

Suite aux pressions exercées par les femmes autochtones, le gouvernement a ajouté à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations une disposition qui exige que le code des Premières nations impose, après consultation de ses membres, des règles et des procédures concernant les biens immobiliers matrimoniaux. La NWAC a contesté la pertinence de cette solution, car elle ne garantit pas le respect du droit à l'égalité pour les femmes autochtones régies par cette loi.

Il faudrait modifier la Loi sur la gestion des terres des Premières nations pour exiger que les codes des bandes accordent aux Autochtones, en matière de biens immobiliers matrimoniaux, la même protection que les lois provinciales. L'autodétermination constitue un objectif des peuples autochtones du Canada auquel la NWAC accorde son appui. En revanche, l'association n'accepte pas que l'autonomie gouvernementale se fasse au détriment des droits des femmes autochtones.

Depuis la réaction de la Fraternité des Indiens du Canada au Livre blanc de 1969, on a beaucoup débattu de la légitimité de la protection des droits individuels au détriment des droits collectifs dans la communauté autochtone. Depuis lors, des universitaires comme Sharon McIvor ont affirmé que les droits collectifs autochtones visés à l'article 35 de la Constitution et les droits individuels protégés par la Charte des droits et libertés ne

the Charter of Rights and Freedoms are not mutually exclusive but, rather, mutually enhancing. There is an argument that section 25 of the charter, which protects constitutional rights such as section 35 rights from the application of the charter, renders individual rights subordinate to collective rights of First Nations. However, it has been argued that section 25 does not expand section 35 rights but, rather, serves as an interpretive prism through which Charter rights are to be applied. It is not likely to take away gender equality rights from Aboriginal women who are also protected under section 35(4).

Furthermore, it is important to note the practical reality of the debate. To date, self-government agreements between Canada and First Nations have incorporated the applicability of the Charter. Furthermore, in its gender equality analysis policy, the Department of Indian Affairs and Northern Development commits itself to integration of gender equality analysis in all of DIAND's work, including consultations, negotiations, including but not limited to self-government and land claims treaty entitlement and devolution.

NWAC recommends that self-government agreements continue to be negotiated on the understanding that charter rights, such as the equality provision, continue to apply to First Nations under self-government regimes. This requirement must lead to the formal inclusion of matrimonial property rights in the development of self-government agreements.

Mr. Larry Chartrand, Indigenous Bar Association: Honourable senators, thank you for inviting us to participate in these proceedings. It is hoped that we will be able to offer some ideas for resolving what is a complex issue.

I shall say a few words by way of introduction in terms of our organization and then my colleague, Nancy Sandy, will provide the substantive report.

The Indigenous Bar Association is a professional association of Indian, Inuit and Metis lawyers, judges, legal consultants, law students — and I probably should add law professors, as well.

Our mandate includes objectives for advocacy in terms of advancing legal and social justice in Canada for Aboriginal peoples. We do that in the context of trying to ensure, to our utmost ability, respect for our spiritual basis and our own indigenous laws, customs and traditions. That is pretty well our foremost objective, to achieve legal reform that will provide greater justice for Aboriginal peoples. We do that through a number of specific mechanisms, such as public awareness, making presentations before committees, holding conferences, et cetera.

As we are a professional organization with members in various capacities, from legal counsel for government, private practitioners, judges, policy makers, and so forth, we do not like to take political positions per se; rather, we focus on matters

s'excluent pas, et qu'au contraire, ils se renforcent mutuellement. On prétend que l'article 25 de la Charte, qui protège les droits constitutionnels comme ceux de l'article 35 de l'application de la Charte, assujettit les droits individuels aux droits collectifs des Premières nations. Or, il a été démontré que l'article 25 ne s'étend pas aux droits de l'article 35, mais qu'il sert au contraire de règle d'interprétation à l'exercice des droits prévus dans la Charte. Il ne peut avoir pour effet de priver les femmes autochtones, qui sont aussi protégées en vertu du paragraphe 35(4), de leurs droits à l'égalité des sexes.

En outre, il importe de souligner la réalité pratique du débat. Jusqu'à maintenant, les accords d'autonomie gouvernementale conclus entre le Canada et les Premières nations ont intégré l'applicabilité de la Charte. Dans sa politique sur l'égalité entre les sexes, le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord s'est engagé à intégrer l'analyse visant l'égalité des sexes dans toutes les activités du ministère, y compris dans les consultations et les négociations, notamment sur l'autonomie gouvernementale, les revendications territoriales et le transfert des responsabilités.

La NWAC recommande au gouvernement du Canada de continuer à négocier les accords d'autonomie gouvernementale en veillant à ce que les droits prévus dans la Charte, notamment le droit à l'égalité, soient reconnus aux Premières nations dans le cadre des régimes d'autonomie gouvernementale. Cette exigence doit comporter l'inclusion officielle des droits en matière de biens matrimoniaux dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale.

M. Larry Chartrand, Indigenous Bar Association: Honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de nous avoir invités à prendre part à vos délibérations. Nous espérons que nous serons en mesure de vous proposer certaines idées pour régler ce qui constitue une question complexe.

Je commencerai par dire quelques mots concernant notre organisation, puis ma collègue, Nancy Sandy, vous présentera le rapport de fond.

L'Indigenous Bar Association est une association professionnelle d'avocats, de juges, de conseillers juridiques et d'étudiants en droit indiens, inuits et métis — et je devrais probablement ajouter de professeurs de droit également.

Notre mandat consiste à défendre et à promouvoir la justice légale et sociale au Canada pour les Autochtones. Nous nous acquittons de notre mandat en tâchant de nous assurer, au mieux de nos capacités, de respecter nos principes spirituels et nos propres lois, coutumes et traditions autochtones. Notre objectif primordial consiste à réaliser la réforme juridique qui assurera une plus grande justice pour les Autochtones. Pour ce faire, nous avons recours à un certain nombre de mécanismes particuliers comme la sensibilisation publique, la tenue de présentations devant des comités, l'organisation de conférences, etc.

Comme nous sommes une organisation professionnelle dont les membres exercent diverses fonctions, qu'il s'agisse de conseillers juridiques pour le gouvernement, d'avocats de pratique privée, de juges, de responsables des politiques, et cetera, nous préférons ne

of law and process. Most of our recommendations try to address some of the legal issues as best as possible and offer some procedural options.

Ms. Nancy Sandy, Indigenous Bar Association: Honourable senators, I wish to emphasize the importance of our culture, language and history in any type of legislative reform with respect to indigenous peoples in this country. I also wish to lend some human element to this formal process here. It is somewhat intimidating to be presenting at such a committee level.

I should like to apologize that our paper is not broken down with page numbers, a table of contents or formal cover page. We put it together fairly quickly. We would like to take the opportunity after this presentation, if necessary, to add any other information that you might require from the IBA. Our paper begins with an introduction. We talk about legal issues, impacts and potential reforms and especially what the IBA does not foresee or prefer to happen during reform. We then end with recommendations.

In the interests of time, I prefer not to go through all the information that you heard this morning. Those pieces of information that you heard had to do with jurisdictional issues, the application of jurisdictional law on reserve lands and the socio-economic issues suffered by indigenous families and communities. Examples of those are lack of housing, education, employment and include family violence, different forms of land tenure and the status of the people involved. I will not bother you with that at this point because you have heard that for most of the day.

I will begin our paper at page 6, under potential for reform. The passage begins by pointing to the potential for reform with respect to on-reserve matrimonial real property on the breakdown of a marriage or common-law relationship. This common-law relationship may apply to a male or female, or it may apply to a same-sex relationship.

Confusing jurisdictional issues in family law for indigenous peoples lends itself to a maze of unending pathways to solutions, which arrive at yet another series of problems created by the solutions. Simply amending the Indian Act to allow for the application of provincial-like regimes would not resolve the oppressive nature of an alien form of self-government imposed on indigenous lives. This may be a necessary short-term option in limited circumstances. A long-term solution would, however, necessarily involve the recognition of jurisdictional space for indigenous governments in the area of matrimonial property on-reserve based on the traditions and customs of the indigenous society in question.

pas prendre de position politique à proprement parler; nous mettons plutôt l'accent sur des questions de droit et de procédure. La plupart de nos recommandations tâchent de donner suite à certains problèmes juridiques de la meilleure façon possible et de proposer certaines options de procédure.

Mme Nancy Sandy, Indigenous Bar Association: Honorables sénateurs, je tiens à insister sur l'importance de notre culture, de notre langue et de notre histoire dans tout type de réforme législative concernant les peuples autochtones de ce pays. Je tiens aussi à apporter un élément humain à la procédure officielle qui se déroule ici. Il est relativement intimidant de faire une présentation devant un comité tel que le vôtre.

Je tiens à m'excuser si les pages de notre document ne sont pas numérotées et s'il ne renferme pas de table des matières ni de page couverture. Nous avons préparé ce document assez rapidement. Nous aimerions profiter de l'occasion après cette présentation, si nécessaire, pour vous fournir tous renseignements supplémentaires dont vous pourriez avoir besoin de la part de l'IBA. Notre document comporte une introduction. Nous y parlons ensuite des questions juridiques, des conséquences et des réformes possibles et en particulier de ce que l'IBA préfère que l'on évite de faire au cours de la réforme. Nous terminons ensuite par des recommandations.

Comme nous n'avons pas beaucoup de temps, je préfère ne pas répéter tous les renseignements que vous avez entendus ce matin. Ces renseignements portaient sur les aspects de compétences, l'application du droit dans les réserves et les problèmes socioéconomiques que connaissent les familles et les collectivités autochtones. Il s'agit entre autres de l'absence de logement, du manque d'instruction, du manque d'emploi, de la violence familiale, de formes différentes de régimes fonciers et du statut des personnes concernées. Comme on a beaucoup traité de ces questions aujourd'hui, je m'abstiendrai d'en parler.

Je commencerai à la page 6 de notre document qui traite des possibilités de réforme. On y signale les possibilités de réforme en ce qui concerne les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves au moment de la dissolution d'un mariage ou d'une union de fait. Cette union de fait peut s'appliquer à une union entre un homme ou une femme ou à une union entre conjoints de même sexe.

La confusion entourant les questions de compétence en matière de droit familial pour les peuples autochtones donne lieu à un dédale interminable de pistes de solutions qui débouche sur une autre série de problèmes créés par les solutions en question. La simple modification de la Loi sur les Indiens pour permettre l'application de régimes de type provincial n'éliminerait pas le caractère oppressif d'une forme étrangère d'autonomie gouvernementale imposée aux Autochtones. Cela pourrait s'avérer une option nécessaire à court terme dans des circonstances restreintes. Cependant, une solution à long terme comporterait nécessairement la reconnaissance d'une sphère de compétences pour les gouvernements autochtones dans le domaine des biens matrimoniaux dans les réserves, fondée sur les traditions et les coutumes de la société autochtone en question.

Indigenous peoples have a strong desire to control their own destiny and revive their culture, language and traditional governments, and this should be recognized as a source of wealth. Closely connected with this idea is the desire of indigenous nations to govern themselves without the oppressive hand of non-indigenous values and principles that has been imposed on us since the early 19th century.

In family law, the best interests of the child are paramount, yet it is a principle that is always in danger. A cultural value of indigenous peoples across this country is the right of the child to live on the land in which he or she is born. This connection to the land is recognized in ceremonial acts of the Secwepemc, who bury the umbilical cord at the foot of a tall, straight and strong tree with the hope that the child will grow up to be tall, straight and strong like the tree and will always come back to its place of birth.

In the cacophony of legislation and non-existent policy related to the division of matrimonial property, the indigenous children are left out of the equation. This is because the division of matrimonial property in Canadian law is based on the fair and equitable disposition of the property between the spouses rather than maintaining cultural values like connection to the land of birth.

Some consideration should be given to the recognition that indigenous children, as much as their parents, have a right to a fair share in the family property. Upon marriage breakdown, the children could be granted a share of the matrimonial property and such interest could then be maintained in the form of a legal trust until the children are legally able to access that trust. In this way, the children would have their long-term interests protected and cultural values may be incorporated as part of the solution. This solution is worth exploring.

Indigenous communities are beginning to exercise greater powers of self-government. In some cases, this will result in the incorporation of indigenous values and principles with respect to real and matrimonial property in land codes developed pursuant to the First Nations Land Management Act, or through self-government agreements and corresponding legislation, or through modern day treaties. However, these latter solutions are long term and will not resolve the inequalities confronting indigenous families on a daily basis.

Some communities are developing restorative-justice models to resolve internal conflicts through systems based on traditional values. These processes are beginning to work well in the resolution of disputes, including disputes related to matrimonial property, but they need to be supported. Governments can support indigenous people in their decolonization processes by supporting restorative-justice projects with core funding. There are many projects in Canada where the success rate is phenomenal

Les peuples autochtones tiennent profondément à contrôler leur propre destinée et à rétablir leur culture, leur langue et leurs gouvernements traditionnels, ce qui devrait être reconnu comme une source de richesse. Cette idée s'accompagne du désir de la part des nations autochtones de se gouverner elles-mêmes, débarrassées du poids oppressif des valeurs et principes non autochtones qui nous ont été imposés depuis le début du XIX^e siècle.

En droit familial, l'intérêt supérieur de l'enfant prévaut, pourtant c'est un principe qui est constamment menacé. L'une des valeurs culturelles des peuples autochtones d'un bout à l'autre de ce pays concerne le droit de l'enfant à vivre sur la terre où il est né. Cet attachement à la terre est reconnu par les rites exécutés par les Secwepemc, qui enterrent le cordon ombilical au pied d'un grand arbre, droit et solide dans l'espoir que plus tard l'enfant deviendra grand, droit et solide comme l'arbre et reviendra toujours à sa terre natale.

Dans cet enchevêtrement de lois et de politiques non existantes concernant le partage des biens matrimoniaux, les enfants autochtones sont absents de l'équation. C'est que le partage des biens matrimoniaux en droit canadien repose sur la répartition juste et équitable des biens entre les conjoints plutôt que sur le maintien de valeurs culturelles comme l'attachement à la terre natale.

Il faudrait envisager de reconnaître que les enfants autochtones, tout autant que leurs parents, ont droit à une part équitable des biens familiaux. Lors de la dissolution du mariage, les enfants pourraient se voir accorder une partie des biens matrimoniaux et de tels intérêts pourraient alors être conservés dans un fonds de fiducie jusqu'à ce que les enfants puissent légalement y avoir accès. De cette façon, les intérêts à long terme des enfants seraient protégés et les valeurs culturelles pourraient être incorporées dans le cadre de la solution. C'est une solution qu'il vaut la peine d'étudier.

Les collectivités autochtones commencent à exercer de plus grands pouvoirs d'autonomie gouvernementale. Dans certains cas, cela entraînera l'intégration des valeurs et principes autochtones concernant les biens matrimoniaux immobiliers dans les codes fonciers élaborés conformément à la Loi sur la gestion des terres des Premières nations, ou dans le cadre d'ententes d'autonomie gouvernementale et de lois correspondantes, ou par le biais de traités modernes. Cependant, ces dernières solutions ne visent pas le long terme et ne permettront pas de régler les inégalités avec lesquelles sont aux prises quotidiennement les familles autochtones.

Certaines collectivités sont en train d'élaborer des modèles de justice réparatrice pour régler les conflits internes grâce à des systèmes fondés sur les valeurs traditionnelles. Ces procédés commencent à bien fonctionner pour le règlement des différends, y compris les différends concernant les biens matrimoniaux, mais ils doivent être soutenus. Les gouvernements peuvent soutenir les peuples autochtones dans leurs processus de décolonisation en appuyant des projets de justice réparatrice grâce à un financement

because the people are resolving their problems from within their communities rather than having solutions imposed from the outside.

It is important to understand that the creation of an alternative dispute resolution process or model to provide culturally appropriate family dispute resolution services must be based on the culture of the specific community. Initiatives based on models of other indigenous peoples' cultures and values are not normally transportable from one community to another. Even more so, models with non-indigenous values and principles are not appropriate.

Culturally appropriate services often require research into the traditional laws and customs, the traditional dispute resolution mechanisms and sanctions, and the development and implementation of the service. Community consultations with the intended clients provide the mandate for the service, but the guidelines on how the services are delivered will take time and resources. Training individuals in dispute resolution, quality assurance and evaluation, management and administration, power imbalances and family violence, and facilitation and negotiation skills requires resources not always accessible from band education programs or other band program funding. Band or tribal council restorative-justice initiatives derive their funding from a variety of funding agencies and it is a constant struggle to maintain this service. The aforementioned projects ought to inspire financial support for developing capacity of indigenous communities to take on the responsibility of resolving disputes in institutions built by and for indigenous people based on the foundations of traditional laws and customs in their communities and that include the protection against discrimination currently experienced by indigenous women and children.

Indigenous communities have the capacity and the desire to resolve disputes within their communities, including family disputes related to the division of assets. With proper resources and training, there are some potential solutions readily available. For example, formal community-based family adjudicators appointed by chief and council and supported by elders and/or community approval could be instituted immediately to deal with issues such as who gets possession of the home upon family breakdown. Family adjudicators could be empowered to make quasi-judicial decisions that the band council would be compelled to enforce.

Ideally, the family adjudicators could be required to achieve consent between the parties, and these consent agreements would be registered with the band council. This would certainly create greater capacity over the long term to deal with broader family issues such as custody, access and child maintenance.

de base. Il existe de nombreux projets au Canada dont le taux de réussite est phénoménal parce que les gens règlent leurs problèmes à l'intérieur même de leurs collectivités plutôt que de se voir imposer des solutions de l'extérieur.

Il est important de comprendre que la création d'un modèle de règlement extrajudiciaire des conflits destiné à fournir des services de règlement des différends familiaux adaptés aux réalités culturelles doit reposer sur la culture de cette collectivité en particulier. Des initiatives qui s'appuient sur des modèles fondés sur les cultures et les valeurs d'autres peuples autochtones ne sont pas habituellement transférables d'une collectivité à l'autre. Les modèles fondés sur les valeurs et principes non autochtones sont encore moins appropriés.

Pour assurer des services adaptés aux réalités culturelles, il faut souvent faire de la recherche sur les lois et coutumes traditionnelles, sanctions et les mécanismes traditionnels de règlement des différends ainsi que l'élaboration et la mise en oeuvre du service. Des consultations au niveau communautaire avec les clients visés nous permettent d'établir le mandat pour ce service, mais des lignes directrices sur la façon dont ces services seront fournis nécessiteront du temps et des ressources. Pour assurer une formation portant sur le règlement des différends, l'assurance et l'évaluation de la qualité, la gestion et l'administration, le déséquilibre dans les rapports de force et la violence familiale, et sur la facilitation et la négociation, il faut des ressources que ne peuvent pas toujours fournir les programmes de formation de bande ou d'autres organismes de financement des programmes de bande. Les initiatives de justice réparatrice de bande ou de conseil tribal tirent leur financement de divers organismes de financement et le maintien de ce service est une lutte constante. Les projets susmentionnés méritent d'être soutenus financièrement afin que l'on permette aux collectivités autochtones d'acquérir les aptitudes nécessaires pour assumer la responsabilité de régler les différends au sein d'institutions établies par les peuples et pour les peuples autochtones, en fonction des lois et coutumes traditionnelles de leurs collectivités, ce qui comprend la protection contre la discrimination que connaissent à l'heure actuelle les femmes et enfants autochtones.

Les collectivités autochtones ont la capacité et le désir de régler les différends au sein de leurs collectivités, y compris les différends familiaux concernant le partage des biens. Grâce à des ressources et à une formation suffisantes, il existe déjà des solutions possibles. Par exemple, on pourrait établir immédiatement des postes officiels de médiateur familial communautaire, nommé par le chef et le conseil avec l'appui des aînés et peut-être l'approbation de la collectivité, qui serait chargé de déterminer par exemple qui obtient la possession du foyer au moment de la dissolution de la famille. Le médiateur familial pourrait être habilité à prendre des décisions quasi judiciaires que le conseil de bande serait tenu d'appliquer.

Idealement, le médiateur familial devrait être tenu d'obtenir que les parties s'entendent, et ces ententes de consentement seraient enregistrées auprès du conseil de bande. Cela permettrait certainement à long terme de mieux s'occuper des questions familiales plus générales comme la garde, les droits de visite et l'aliment des enfants.

While building capacity, there would result the inevitable awareness and public legal education for indigenous peoples about their family law rights and responsibility and revive methods of resolving disputes utilizing indigenous laws, customs, values and principles.

Making changes to existing federal and provincial legislation is not encouraged where the inequalities are perpetuated. The IBA does not support the creation of custom law that might be unfair or discriminatory in its implementation. We would not want legislation being enacted whereby collective rights are eroded at the expense of individual rights or vice versa, and we would not support initiatives implemented to continue internal colonialism. We clearly see the federal government's role as supportive in nature rather than dictatorial in addressing the continued violation of human rights. Also, we do not want to deliver services that are curtailed by funding accessible only to on-reserve membership.

We do want to ensure that any reform undertaken is done in a manner consistent with the consultation requirements set out by the court. It is important to note that in the past attempts at reform related to the Indian Act have not always been controversial, particularly the reform suggested in the Penner report, the Aboriginal justice inquiry of Manitoba and the Royal Commission on Aboriginal Peoples. The substance of those reports was accepted by indigenous peoples because the process of developing that substance was fair, open, accountable and democratic, and included the full participation of indigenous people in a way that was respectful and dignified. Given the controversy of Bill C-7, any intended reforms in the form of legislation can only take place with consultation based on the principles of meaningful consultation.

In *Delgamuukw v. British Columbia*, the Supreme Court of Canada stated:

Of course, even in these rare cases when the minimum acceptable standard is consultation, this consultation must be in good faith, and with the intention of substantially addressing the concerns of the aboriginal peoples whose lands are at issue. In most cases, it will be significantly deeper than mere consultation. Some cases may even require full consent of an aboriginal nation, particularly when provinces enact hunting and fishing regulations in relation to Aboriginal lands

Whenever there is consultation intended to reform legislation and policies of the federal government that are linked to Aboriginal and treaty rights, including the inherent right to self-government, there is a risk that rights will be infringed. In these matters, the Crown must be proceed with caution. The Crown's honour is at issue. The Indian Act and its regulations and companion legislation will always be subject to close scrutiny by the courts and may potentially infringe the inherent right to self-government. There are compelling arguments that the certificate-of-possession system itself is a violation of the band's interest in

Le développement de ces capacités entraînerait inévitablement la sensibilisation des peuples autochtones à propos de leurs droits et responsabilités en matière de droit familial et rétablirait des méthodes de règlement des différends à l'aide des lois, coutumes, valeurs et principes autochtones.

Les changements aux lois fédérales et provinciales existantes ne sont pas encouragés s'ils perpétuent les inégalités. L'IBA n'appuie pas la création d'une loi coutumière dont la mise en oeuvre pourrait avoir des conséquences injustes ou discriminatoires. Nous ne voulons pas que l'on adopte une loi qui mine les droits collectifs aux dépens des droits individuels ou vice versa, et nous ne sommes pas disposés à appuyer des initiatives qui perpétueront le colonialisme interne. Pour nous, il est clair que le gouvernement fédéral doit appuyer plutôt que dicter les mesures à prendre pour lutter contre la violation persistante des droits de la personne. Par ailleurs, nous ne voulons pas fournir des services restreints par un financement accessible uniquement aux membres de la réserve.

Nous tenons à nous assurer que toute réforme qui sera entreprise le soit d'une façon conforme aux exigences de consultation énoncées par les tribunaux. Il est important d'indiquer que par le passé, les tentatives de réforme de la Loi sur les Indiens n'ont pas toujours été controversées, surtout la réforme proposée par le rapport Penner, l'enquête sur la justice pour les Autochtones du Manitoba et la Commission royale sur les peuples autochtones. La teneur de ces rapports a été acceptée par les peuples autochtones parce que le processus de préparation de la teneur de ces rapports a été juste, ouvert, responsable et démocratique et a prévu la participation des peuples autochtones d'une manière respectueuse et digne. Compte tenu de la controverse suscitée par le projet de loi C-7, toute réforme proposée sous forme de lois ne peut avoir lieu qu'après une consultation fondée sur les principes d'une véritable consultation.

Dans l'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, la Cour suprême du Canada a déclaré:

Évidemment, même dans les rares cas où la norme minimale acceptable est la consultation, celle-ci doit être menée de bonne foi, dans l'intention de tenir compte réellement des préoccupations des peuples autochtones dont les terres sont en jeu. Dans la plupart des cas, l'obligation exigera beaucoup plus qu'une simple consultation. Certaines situations pourraient même exiger l'obtention du consentement d'une nation autochtone, particulièrement lorsque des provinces prennent des règlements de chasse et de pêche visant des territoires autochtones.

Chaque fois que se tient une consultation destinée à réformer des lois et des politiques du gouvernement fédéral liées aux droits ancestraux et issus de traités, y compris le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, on risque de porter atteinte à ces droits. La Couronne doit donc agir avec prudence car son honneur est en jeu. La Loi sur les Indiens de même que ses règlements et ses lois correspondantes feront toujours l'objet d'un examen minutieux de la part des tribunaux et risquent d'empiéter sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Il s'agit d'arguments convaincants selon lesquels le système même de

reserve lands as a protected Aboriginal right. This conclusion is supported by a synthesis of *Delgamuukw* and the recent *Osoyoos* case. Bands arguably have an inherent Aboriginal right to their reserve lands, which includes the right to control the uses to which that land is put.

For this reason, any legislative changes, whether large or small, no matter how well intended they might be, must be accompanied by a detailed and meaningful consultation process that is genuinely intended to address the substantive problems in a manner preferred by indigenous peoples. This can only occur by listening to indigenous individuals and leadership and by being prepared to undertake the changes that are being suggested by them. There are no shortcuts to change. The Indian Act has imposed over one century of colonialism and it cannot be fixed quickly and without expense.

In closing, we wish to reiterate that the IBA firmly believes a fair distribution of on-reserve matrimonial property on the dissolution of a marital or common-law relationships must be based on the culture and traditions of indigenous people, the right of indigenous people to develop solutions from within their communities and the inherent right of indigenous people to self-determination and self-government. This will be a difficult task to accomplish but it can be achieved.

The following recommendations must be understood in the context of a fundamental shift in band land-allotment policy and legislation. First, in furtherance of the recognition of indigenous self-government and the rights of bands to control the use and allocation of their lands, mechanisms need to be established to provide bands with a local custom land register for interests in land currently allocated according to custom and filed with a central agency; and to facilitate over the long term the conversion of lands from certificate of possessions to registered custom allotments.

Second, where land interests are based on custom allotments, resolutions of division of property issues and the right to the matrimonial home are to be referred to family adjudicators that are appointed by band councils supported by elders and/or community approval.

Third, family adjudicators are to be trained in equality rights and customary laws of the community, which may be recognize independent rights of the children of such marriages.

Fourth, as a short-term solution, where the land interest is based on a certificate of possession, an amendment to the Indian Act is needed to allow for a specifically tailored provision that would give the right to the spouse of a matrimonial home exclusive occupation, even where the spouse is not named on a certificate of possession under the Indian Act, subject to a band's right to opt into such legislative changes.

Fifth, intensive equality rights training needs to be provided within communities.

certificats de possession viole les intérêts de la bande dans les terres de réserve à titre de droit ancestral protégé. Cette conclusion est soutenue par une synthèse de l'arrêt *Delgamuukw* et de l'arrêt récent *Osoyoos*. Les bandes vraisemblablement détiennent un droit ancestral inhérent aux terres de leur réserve, qui comprend le droit de contrôler les utilisations qui sont faites de ces terres.

Pour cette raison, tout changement législatif, mineur ou majeur, aussi bien intentionné soit-il, doit s'accompagner d'un processus de consultation détaillé et sérieux qui vise véritablement à donner suite aux problèmes de fond selon la manière que privilégient les peuples autochtones. Cela ne peut se faire qu'en écoutant les membres et les chefs autochtones et en étant disposé à apporter les changements proposés par ces derniers. Le changement ne se fait pas du jour au lendemain. La Loi sur les Indiens a imposé plus d'un siècle de colonialisme et il est impossible de régler la situation rapidement et sans engager de dépenses.

Pour conclure, nous réitérons notre intime conviction que pour être équitable, le partage des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves en cas de dissolution du mariage ou de l'union de fait doit être fondé sur la culture et les traditions des Autochtones, le droit des Autochtones à trouver eux-mêmes leurs propres solutions et le droit inhérent des Autochtones à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. Ce ne sera pas facile mais nous pouvons y arriver.

Les recommandations suivantes doivent être comprises dans le contexte d'une modification fondamentale de la politique et de la législation régissant l'attribution des terres dans les bandes. Premièrement, pour conforter la reconnaissance du droit à l'autonomie politique et du droit des bandes à contrôler l'utilisation et l'attribution de leurs terres, il faut des mécanismes pour que chaque bande ait un registre des terres dont elle a la jouissance selon la tradition, registre déposé auprès d'une agence centrale, et pour qu'à long terme soit facilitée la conversion des certificats de possession en attributions enregistrées selon la coutume.

Deuxièmement, lorsque la jouissance se fonde sur des attributions selon la coutume, la résolution des questions de partage de biens et des droits sur le foyer matrimonial doit être déferée à des arbitres familiaux nommés par les conseils de bande avec l'appui des aînés et/ou de la collectivité.

Troisièmement, il faut donner aux arbitres familiaux une formation sur les questions d'égalité des droits et des lois coutumières de la collectivité concernée qui peut reconnaître des droits indépendants aux enfants de ces mariages.

Quatrièmement, à court terme, en cas de jouissance fondée sur un certificat de possession, il est nécessaire de modifier la Loi sur les Indiens pour ajouter une disposition spéciale donnant le droit d'occupation exclusive au conjoint d'un foyer matrimonial même lorsque le conjoint n'est pas nommé dans le certificat de possession conformément à la Loi sur les Indiens, sous réserve du droit de la bande à opter pour de tels changements législatifs.

Cinquièmement, une formation intensive sur les questions d'égalité des droits est nécessaire dans toutes les collectivités.

Sixth, the Government of Canada needs to provide funding to Aboriginal women's organizations, to enable them to participate fully in all aspects of nation building, including the lobbying of changes to ensure fairness in the right to the matrimonial home.

At the beginning of my presentation, I wanted to mention Aboriginal women's leadership. I had the wonderful experience of being chief of my community for six years. Some of this presentation is based on my personal experience as a leader in my community, our community's struggle to revive customs, traditions and culture, and our constant struggle for the inherent right to self-government. Because I am from British Columbia, we are in a treaty-making process. As part of that process, our endeavour is to ensure that the rights of our people are protected and that our collective rights are protected.

Thank you for giving us this opportunity to present before the committee. We wish you well in your undertakings. We will share the responsibility in answering your questions.

Senator Beaudoin: You talked about an adjudicator. Does your band have rules and regulations under the authority of a plan or under the authority of the law?

Ms. Sandy: We are recommending that family adjudicators be set up in our communities. The other part of the question that you did not ask, which I am answering, has to do with alternative dispute-resolution services. There is information with respect to those restorative-justice projects where communities have endeavoured to resolve such disputes in family law.

Senator Beaudoin: Do your rules sustain equality of men and women in the adjudication of the problems that the community may encounter? Does your community respect this principle?

Ms. Sandy: I am having difficulty with your question because we are recommending, as a solution, the appointment of a family adjudicator by the band council with the support of elders and/or the community. It would be a short-term solution that communities could begin to exercise immediately. I would anticipate that the equal rights of men, women and children would be protected in such a process.

Senator Beaudoin: It is transitory, in other words.

Ms. Sandy: Yes.

Senator Beaudoin: It is aimed at the temporary, transient, in that you are looking for something else as a permanent solution.

Mr. Chartrand: The Indigenous Bar Association is similar to the Canadian Bar Association in that it is a professional organization where men and women are equally represented and have equal rights. I think your question could be paraphrased as follows: Do traditional Aboriginal societies have a principle of equality between men and women? The response to that question would vary with each indigenous nation across North America. In my historical research, I have learned that some communities are

Sixièmement, il faut que le gouvernement finance les organisations de femmes autochtones pour leur permettre de participer pleinement à tous les aspects de l'édification de la nation, y compris les initiatives de changement visant à assurer l'équité en matière de droit au foyer matrimonial.

Au début de mon exposé, je voulais dire un mot sur le leadership des femmes autochtones. J'ai eu le merveilleux privilège d'être chef de ma collectivité pendant six ans. Une partie de mon exposé est fondée sur mon expérience personnelle comme chef de ma collectivité, sur sa lutte pour faire revivre nos coutumes, nos traditions et notre culture et notre lutte constante pour le droit inhérent à l'autonomie politique. Je suis de Colombie-Britannique et nous sommes en pleine négociation de traité. Un de nos objectifs est de nous assurer que les droits de notre peuple sont protégés et que nos droits collectifs sont protégés.

Je vous remercie de m'avoir invitée à venir témoigner. Nous vous souhaitons de réussir dans votre entreprise. Nous sommes prêts à répondre à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé d'arbitre. Est-ce que votre bande a des règles conformément à un plan ou conformément à la loi?

Mme Sandy: Nous recommandons la mise en place d'arbitres familiaux dans nos collectivités. L'autre partie de la question que vous n'avez pas posée, à laquelle je réponds, concerne les autres services de règlement des différends. Il y a toute une documentation sur ces projets de justice réparatrice pour régler ces différends familiaux.

Le sénateur Beaudoin: Vos règles respectent-elles l'égalité entre les hommes et les femmes dans la résolution des problèmes rencontrés par votre collectivité? Votre collectivité respecte-t-elle ce principe?

Mme Sandy: Votre question m'embarrasse car nous recommandons, comme solution, la nomination d'un arbitre familial par le conseil de bande avec l'appui des aînés et/ou de la collectivité. Ce serait une solution à court terme que les collectivités pourraient commencer à appliquer immédiatement. Je suppose que l'égalité des droits entre les hommes, les femmes et les enfants serait protégée dans un tel contexte.

Le sénateur Beaudoin: En d'autres termes, c'est provisoire.

Mme Sandy: Oui.

Le sénateur Beaudoin: C'est temporaire, provisoire, dans la mesure où vous êtes à la recherche d'une solution plus permanente.

M. Chartrand: L'Indigenous Bar Association est analogue à l'Association du Barreau canadien dans la mesure où c'est un organisme professionnel où les hommes et les femmes sont également représentés et où leurs droits sont égaux. Pour vous paraphraser: Les sociétés autochtones traditionnelles appliquent-elles le principe d'égalité entre les hommes et les femmes? La réponse à cette question varie d'une nation autochtone à l'autre à l'échelle de l'Amérique du Nord. Mes recherches m'ont montré

very much egalitarian in that respect but not necessarily all of them. Some communities were male dominated and the rights of women were less so, traditionally.

However, all societies in the world interact; they are not islands unto themselves. Inherent values in one society, such as equality, can influence other societies, such as those of indigenous peoples. Society's values change over time and indigenous people's values may change over time and may or may not respect those rights as a result.

Senator Beaudoin: I am a member of the Barreau du Québec and the Canadian Bar Association — which has changed considerably since the Charter of Rights and Freedoms. When we were at the faculty of law, there were 100 men and 10 women. Today, the majority of the faculty are women — about 60 per cent. The bar associations are the same. We are currently changing the appointments to the courts in that the bar is now involved. It has changed tremendously.

What is happening in your association?

Mr. Chartrand: The Indigenous Bar Association does not have statistics on representation by men and women. At the law school where I am a professor, 60 per cent of the classes were women during the last five years.

Senator Beaudoin: What about the judges?

Mr. Chartrand: I think that only a handful of Aboriginal judges — perhaps two out of five — are women.

Senator Beaudoin: The other day I attended a meeting where there was an Aboriginal judge. Things are is changing, evolving.

Senator Joyal: I would like to thank Ms. Lewis and Ms. Sandy for their excellent brief. My first question will be in relation to Mr. Chartrand's last answer because I think he is touching on an important point. In your answer to Senator Beaudoin, you mentioned that the attitude generally vis-à-vis equality of men and women may vary from one band to the other, or from one Aboriginal nation to another. We had a presentation earlier this afternoon by the National Aboriginal Women's Association, which was referring to the Iroquois matriarchal clan system that had jurisdiction over property and civil matters. Of course, that may vary from one band to the other.

One problem we have in terms of non-Aboriginal Canadians is that we want to respect the cultural identity of the various Aboriginal people. However, in relation to equality of men and women — considering that in the Constitution of Canada, in relation to Aboriginal and treaty rights, it is guaranteed equally to Aboriginal men and women — am I right in maintaining that this

que certaines collectivités sont très égalitaires sur ce plan, mais elles ne le sont pas forcément toutes. Certaines collectivités étaient dominées par les hommes et les droits des femmes, traditionnellement, y étaient moindres.

Cependant, il y a contact entre toutes les sociétés du monde; elles ne sont pas isolées. Des valeurs inhérentes dans une société, telles que le principe d'égalité, peuvent influencer sur d'autres sociétés, y compris sur les sociétés autochtones. Les valeurs de la société changent avec le temps et celles des Autochtones peuvent changer avec le temps et finir par respecter ces droits ou continuer à ne pas les respecter.

Le sénateur Beaudoin: Je suis membre du Barreau du Québec et de l'Association du Barreau canadien — qui a énormément évolué depuis la Charte des droits et libertés. Lorsque je faisais mon droit, nous étions 100 étudiants contre 10 étudiantes. Aujourd'hui, la majorité des étudiants sont des femmes — environ 60 p. 100. Dans les associations du barreau, c'est la même chose. Nous sommes en train de modifier les modalités de nomination auprès des tribunaux puisque désormais le Barreau intervient. Il y a eu d'énormes changements.

Et chez vous?

M. Chartrand: Notre association n'a pas de chiffres sur la représentation hommes-femmes. À la faculté de droit où j'enseigne, cela fait cinq ans que les femmes représentent 60 p. 100 des étudiants.

Le sénateur Beaudoin: Et pour les juges?

M. Chartrand: Je crois qu'il n'y a qu'une poignée, je dirais peut-être deux sur cinq — de femmes juges autochtones.

Le sénateur Beaudoin: L'autre jour, j'ai participé à une réunion où il y avait un juge autochtone. Les choses changent, évoluent.

Le sénateur Joyal: J'aimerais féliciter Mme Lewis et Mme Sandy de la qualité de leur témoignage. Ma première question fait suite à la dernière réponse de M. Chartrand car selon moi, il a mis le doigt sur un point important. Dans votre réponse au sénateur Beaudoin, vous avez dit que d'une manière générale, l'attitude vis-à-vis de l'égalité entre les hommes et les femmes peut varier d'une bande à l'autre, ou d'une nation autochtone à l'autre. Un peu plus tôt cet après-midi, nous avons entendu la National Aboriginal Women's Association qui a cité le système de clan matriarcal iroquois qui exerçait la juridiction sur les questions civiles et les questions de propriété. Bien entendu, cela peut varier d'une bande à l'autre.

Notre problème comme Canadiens non autochtones, est que nous voulons respecter les identités culturelles des différents peuples autochtones. Cependant, en matière d'égalité entre les hommes et les femmes, la Constitution du Canada, relativement aux droits ancestraux et issus de traités, garantit l'égalité entre les hommes et les femmes autochtones. Ai-je raison de croire que ce

supersedes the differences that we might historically have seen between the various bands in relation to the status of women within their own ranks, within the Aboriginal and treaty rights concept of the Constitution?

It is a very important point that we will have to deal with in our recommendations. We are not discussing other aspects of Aboriginal reality, but we are discussing something that is protected by the Constitution. To put it in clear terms, if in a Aboriginal band women are not put on a par with men in relation to their fundamental Aboriginal and treaty rights, we are justified to take an initiative.

Mr. Chartrand: That is certainly one perspective, and I think a fairly compelling one. You have to think about how section 35(4) came to be; it was a process of first ministers and Aboriginal representation from the various leaders representing Aboriginal communities in Canada, and that provision was agreed upon by that leadership. That sends a strong message that indigenous people in Canada want to respect the rights of equality between men and women and that they are prepared to do so by agreeing to that provision being incorporated in the Constitution.

Aboriginal peoples have been influenced over time by the changes in values in human rights just like other countries have, and that is fairly consistent with that evolution. It may be up for debate in specific circumstances — when it will trump, say, and how its relationship is with section 25 — and that still is uncertain and has to be worked out.

Thinking of it from that perspective, there is a constitutional mandate for Aboriginal and treaty rights to be enjoyed equally between men and women, and that would include the rights of Aboriginal communities to the interest in their lands on-reserve.

Senator Joyal: There was a reference made to a study by a professor earlier on — I think the reference was by the Native Women's Association; it was to Professor McIvor. We might want to investigate that this, or to have her later on as a witness. It is an important element to reconcile the collective and individual rights of Aboriginal people. This issue is at the core of it; it is an issue that has no parallel in other sections of Part II of the Constitution, which deals with native and Aboriginal and treaty rights.

The other question I wish to put to Ms. Lewis probably would have been put by our colleague Senator Chalifoux. The Native Women's Association of Canada represents First Nations and Metis women in Canada. In reading and listening to your brief, it does not seem that you focus on the issue of Metis women. Can you address this for us? In other words, how is the reality as lived, in your opinion, by Metis women covered in your recommendations that we have from page 5 to page 6? It is a very good brief, by the way, but I am keen on hearing from you on the status of Metis women.

Ms. Celeste McKay, Native Women's Association of Canada: Perhaps I can answer that. The reason the brief focuses on First Nations women is because, under this particular issue, Metis

principe constitutionnel a la préséance sur les différences historiques qui ont pu exister entre les différentes bandes, relativement au statut des femmes dans leurs propres rangs, dans le contexte constitutionnel des droits ancestraux et issus de traités?

C'est un point très important qu'il nous faudra aborder dans nos recommandations. Nous ne discutons pas des autres aspects de la réalité autochtone mais nous discutons d'un aspect protégé par la Constitution. Pour être clair, si, dans une bande, les femmes et les hommes ne sont pas considérés de manière égale relativement à leurs droits ancestraux et issus de traités fondamentaux, une initiative de notre part est tout à fait justifiée.

M. Chartrand: C'est un argument et il est convaincant. Il suffit de réfléchir à l'origine du paragraphe 35(4). Il est le fruit de la réflexion des premiers ministres et des leaders autochtones représentant toutes les communautés autochtones du Canada. C'est une disposition qu'ils ont approuvée. Le message est clair. Les Autochtones canadiens veulent que l'égalité des droits entre les hommes et les femmes soit respectée et pour prouver cette volonté, ils ont accepté que cette disposition soit incluse dans la Constitution.

Les Autochtones ont été influencés avec le temps par l'évolution des valeurs en matière de droits de la personne tout comme d'autres pays l'ont été, et cela va tout à fait dans le sens de cette évolution. Le temps est peut-être venu d'en débattre dans le contexte de l'article 25. Il reste des incertitudes à régler.

Dans cette optique, selon le mandat constitutionnel, les hommes et les femmes sont égaux en matière de droits ancestraux et issus de traités — droits qui incluent les droits de jouissance des collectivités autochtones sur les terres dans leurs réserves.

Le sénateur Joyal: Il a été fait allusion tout à l'heure à l'étude d'un professeur — je crois que c'est la Native Women's Association qui a fait l'allusion; il s'agissait du professeur McIvor. Nous devrions peut-être nous y intéresser ou la faire venir plus tard comme témoin. Concilier les droits collectifs et individuels des Autochtones est un élément important. C'est au coeur même de la question; c'est une question qui n'a de parallèle dans aucun autre article de la partie II de la Constitution qui traite des droits ancestraux et issus de traités.

Mon autre question que je souhaite poser à Mme Lewis aurait probablement pu l'être par notre collègue le sénateur Chalifoux. La Native Women's Association of Canada représente les femmes métisses et des Premières nations du Canada. À vous écouter et à vous lire, il m'a semblé que le sort des femmes métisses était un peu oublié. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à leur sujet? En d'autres termes, quelle est la réalité vécue, à votre avis, par les femmes métisses couvertes par vos recommandations des pages 5 et 6? En passant, votre mémoire est excellent, mais j'aimerais vous entendre un peu plus sur le statut des femmes métisses.

Mme Celeste McKay, Association des femmes autochtones du Canada: Je peux peut-être vous répondre. Si notre mémoire s'intéresse en priorité aux femmes des Premières nations, c'est

women tend to live in geographical locations where provincial laws do apply to their lives. Therefore, this issue is not particularly relevant to Metis women.

Senator Joyal: Yes, in a way — and I do not want to offer a different opinion than you — but as you know, the territorial rights of the Metis people are under dispute at the Supreme Court of Canada presently. There is a famous case, as you know, coming from Ontario. It might be an issue that, at a point in time, will be raised, because they will have recognized territorial rights under section 35 that they have been denied for centuries. We all know Manitoba — it started with that province. Hence, for the time being, do you have any suggestions to make in terms of the upcoming negotiations on the territorial rights of the Metis people?

Ms. McKay: I think our suggestion would be the same as in this forum, which is that when you look at the interplay of section 25, section 35(4) and section 15, you have to come to the conclusion that equality rights must be protected within the exercise of collective rights.

Senator Joyal: You would maintain the same interpretation of rights that you and Mr. Chartrand have identified for the Indian with full status.

Ms. McKay: That is right. Further to that, one point that the Native Women's Association of Canada wants to stress is that the reason these rights are required is because of the influences of Canadian society on First Nations people, through the colonization process and the imposition of patriarchal values that have, in some circumstances, come to be adopted by First Nations. That is why we insist on the Charter being present, or a parallel system.

Senator Joyal: That is what we referred to this morning with Ms. Ginnish from the Department of Indian and Northern Affairs. In a way, the Indian Act implemented systemic discrimination against women, imported from the concept of the 19th century, which was a different society than the one we are trying to build now, especially with the Charter. There is a clear, fixed objective in the Constitution, protected by the court, for Aboriginal people and for non-Aboriginal people. This is an important element in relation to understanding the points that were made by Ms. Sandy and Mr. Chartrand this afternoon on the way we have to reconcile the collective rights of Aboriginal people to self-government to an initiative that remains in the hands of the Aboriginal people — the adjudication process, the Aboriginal circle, as was given to us earlier this afternoon as an approach.

In terms of human rights and fundamental equality being constitutionally protected, that has to be taken as the starting point. We are not hurting the Aboriginal identity when we approach the issue of those human rights in conjunction with the collective rights of the Aboriginal people to be the ones responsible to maintain social cohesion on reserve and on territory in which they are granted sole title, either through negotiations or ancestral rights.

parce que dans ce cas particulier, les femmes métisses ont tendance à vivre dans des lieux géographiques où ce sont les lois provinciales qui régissent leur vie. En conséquence, cette question n'est pas particulièrement pertinente pour les femmes métisses.

Le sénateur Joyal: Oui, d'une certaine manière — et je ne veux pas offrir une opinion différente de la vôtre — mais comme vous le savez, les droits territoriaux des Métis sont actuellement examinés par la Cour suprême du Canada. Comme vous le savez, il y a une cause célèbre émanant de l'Ontario. C'est une question qui finira un jour par être soulevée parce que l'article 35 leur reconnaîtra des droits territoriaux qu'on leur nie depuis des siècles. Nous connaissons tous le Manitoba. C'est parti de cette province. Donc, pour le moment, avez-vous des suggestions à faire à propos des futures négociations sur les droits territoriaux des Métis?

Mme McKay: Notre suggestion serait la même, à savoir que si l'on considère l'interaction de l'article 25, du paragraphe 35(4) et de l'article 15, la seule conclusion est que l'égalité des droits doit être protégée dans le contexte de l'exercice des droits collectifs.

Le sénateur Joyal: Votre interprétation de ces droits serait la même que celle que vous donnez avec M. Chartrand pour ceux des Indiens inscrits.

Mme McKay: Exactement. J'ajouterais que notre association estime que si ces droits sont nécessaires, c'est à cause de l'influence de la société canadienne sur les peuples des Premières nations par l'intermédiaire de la colonisation et par l'imposition de valeurs patriarcales qui, dans certaines circonstances, ont été adoptées par les Premières nations. C'est la raison pour laquelle nous insistons sur la présence de la Charte ou d'un système parallèle.

Le sénateur Joyal: C'est ce à quoi nous avons fait allusion ce matin avec Mme Ginnish du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. D'une certaine manière, la Loi sur les Indiens a imposé une discrimination institutionnelle contre les femmes, importée du concept du XIX^e siècle qui était une société différente de celle que nous essayons de construire aujourd'hui, surtout avec la Charte. Il y a dans la Constitution un objectif clair et immuable, protégé par les tribunaux, pour les peuples autochtones et pour les peuples non autochtones. C'est un élément important pour comprendre les arguments de Mme Sandy et de M. Chartrand sur la nécessité de concilier les droits collectifs des Autochtones à l'autonomie gouvernementale et une initiative qui reste aux mains des Autochtones — le processus arbitral, le cercle autochtone, qui nous a été donné comme approche un peu plus tôt cet après-midi.

Le point de départ, c'est que l'égalité des droits est constitutionnellement protégée. Nous ne touchons pas à l'identité autochtone quand nous abordons la question de ces droits humains en conjonction avec les droits collectifs des Autochtones qui ont la responsabilité de maintenir la cohésion sociale dans les réserves et dans les territoires dont ils détiennent le titre, soit par négociations soit sur la base de droits ancestraux.

Ms. Lewis: It is important as well to note that the Native Women's Association of Canada just began this work of looking at this complex issue. As we further delve into it and talk to our constituency, we will see other recommendations come forward. As we begin to look at all options that will be presented, I am sure we will be looking at Metis issues as well as working on Inuit issues regarding this. We hope to expand our area of focus to include all aspects so that we can provide you with more information on the specific details or nuances of what this could look like.

Senator Jaffer: First, I wish to thank you both. It has been very useful. I know the recommendations are something we will be looking at.

This afternoon, listening to the speakers before you, especially Ms. Lewis, from where I sit, I want to be respectful of what AFN says. Yet, I have an urgency that all women should be treated equally. What do you think we should be doing with the consultation process? What would you like to see us do?

Ms. Lewis: I come from Six Nations, a matrilineal society, and the manner in which that is used in decision making is very comfortable for me. It is my desire, with our association, to look at what the impacts of any decision will be from all perspectives, including men, women and children

Having had a large influence in my family from women, and having the strongest voice — as most of you will be able to tell, sometimes I do not even need a microphone for you to be able to hear me — we are very comfortable with showing others that a society where we base decisions on the value and strength of our women can lead to a place where egalitarian rules can work well for all involved. I know that many First Nations are not accustomed to looking at it from that perspective, and we certainly want the opportunity to show them the value of believing in the strength of their women.

Senator Jaffer: I am struggling with what our earlier speaker said about the sentencing circle for resolving issues. You have talked about family adjudicators. If you think I am not framing this properly, please tell me right away. You are talking about family adjudicators because you feel they will be more sensitive to issues, unlike judges who do not have the training. Have I got that correct? Is that why you are suggesting that?

Ms. Sandy: Correct. It would be people resolving their conflicts within their communities as opposed to an external resolution of problems within that community.

Senator Jaffer: I am struggling with the suggestion that has been made on mediation. In my other life, I have done lots of mediation, and I have great concerns about mediation, especially with family issues. I want, more than you, my colleagues to hear this, namely, that it is a real challenge, especially around familiar family issues where there is a real power imbalance when we talk about the circles. You may not have an answer today, but if you think more about the earlier presentation on circles, especially with the two of you being lawyers. My challenge is when we talk

Mme Lewis: Il est aussi important de rappeler que la Native Women's Association of Canada vient tout juste de commencer son travail sur cette question complexe. Plus nous avancerons dans cette étude, plus nous verrons d'autres recommandations se présenter. Je suis certaine que dans le contexte de l'examen des options, nous ferons entrer dans l'équation les Métis et les Inuits. Nous espérons élargir notre champ d'étude pour inclure tous les aspects afin de pouvoir vous fournir plus de renseignements sur les détails ou les nuances du produit fini.

Le sénateur Jaffer: Pour commencer, je tiens à vous remercier tous les deux. Votre témoignage est très utile. Je sais que nous examinerons vos recommandations.

Cet après-midi, j'ai écouté les témoins vous précédant, surtout Mme Lewis, et vu ma position, je tiens à manifester tout le respect que j'ai pour les propos de l'APN. Pourtant, j'entends surtout que toutes les femmes soient traitées de manière égale. Que devrions-nous faire en termes de consultation? Que voudriez-vous nous voir faire?

Mme Lewis: Je viens des Six Nations, société matrilineaire, et la manière dont cette règle est utilisée dans les décisions ne me pose aucun problème. Avec mon association, je souhaite examiner les conséquences de toute décision sous tous les angles, y compris ceux des hommes, des femmes et des enfants.

Les femmes ayant une grosse influence dans ma famille, et ayant la voix la plus forte - comme la majorité d'entre vous ont pu le constater, parfois je n'ai même pas besoin de micro pour qu'on m'entende - nous n'avons aucun problème à montrer à d'autres qu'une société où les décisions sont fondées sur les valeurs et les points forts de leurs femmes peut créer un environnement où l'égalitarisme des règles fonctionne pour tous et toutes. Je sais que pour beaucoup de Premières nations ce n'est pas une perspective familière, et nous voulons en profiter pour leur montrer les avantages de croire en la force de leurs femmes.

Le sénateur Jaffer: Je réfléchis encore à ce qu'un témoin précédent nous a dit sur les conseils de détermination de la peine pour résoudre les problèmes. Vous avez parlé d'arbitres familiaux. Si vous pensez que je ne vous pose pas ma question de la manière qu'il faudrait, n'hésitez pas à me le dire. Vous parlez d'arbitres familiaux parce que vous pensez qu'ils comprendront mieux les problèmes, contrairement à de simples juges qui n'ont pas subi de formation. Je vous ai bien comprise? C'est bien pour cela que vous le suggérez?

Mme Sandy: Oui. Ce serait des gens issus de leurs propres collectivités qui résoudraient ces conflits par opposition à des gens et à des instances de l'extérieur.

Le sénateur Jaffer: La suggestion à propos de la médiation me pose un petit problème. Dans mon autre vie, j'ai pratiqué la médiation, et j'ai beaucoup d'hésitation surtout quand il s'agit de problèmes familiaux. Je tiens à ce que mes collègues, encore plus que vous, entendent ce que je vais dire. C'est délicat, surtout quand il s'agit de problèmes familiaux car dans ces conseils il y a un déséquilibre flagrant en matière de pouvoir. Vous ne pourrez peut-être pas nous donner de réponse aujourd'hui, mais réfléchissez un peu plus à ce qu'on vous a dit tout à l'heure sur

about taking the sentencing model and then talking about the family issues and the power imbalance that exists. I have some real reservations about that.

Ms. Sandy: We are very cognizant of the concerns about power imbalances within communities, especially relating to family violence. Speaking from experience in attempting to develop such a dispute-resolution service, it is a concern that community members themselves have expressed. They also desire that kind of service to be delivered by themselves — mind you, they say without political influence of a band council, because they want the service to be provided by the people for the people, without the band council being involved. As Ms. Lewis said earlier about our communities taking on some of the non-native forms of self-government and our community standards changing over time, people are concerned. If there is a male-dominated council, then if they have any influence over such decision making the problem will continue. Inequalities will be perpetuated, and they will just continue and continue. However, we are cognizant that such services have to be developed and provided in a means that protects against that kind of issue.

Senator Jaffer: My final question is on the definition of children. At length, we talked about the interests of children. I wish I had brought the case, but over the weekend I read a case where the judge held that where a person had only nephews and nieces the land would go back to the band, not to the nephews and nieces. You are probably aware of that case. That really bothers me. From my limited knowledge of Aboriginal issues or how children are defined in the Aboriginal culture — they are extended family. I would like you to comment on how you define children. It is not just immediate children. Can you comment on that?

Ms. Sandy: My personal experience with children is that we have custom adopted in our community for as long as I can remember. A child can be Larry's child, but if for some reason he is unable to take care of that child, I take over that child and he becomes my child, but we still recognize that he is the birth father. There is no severance of that relationship.

My sister had a daughter and she was not able to take care of that young girl, so my mother took over. In the process, her granddaughter became her daughter. When my mother was unable to take care of my niece, I took over her care. This is really complex. I ended up being my niece's mother rather than her aunt. My niece often says that she was very rich because she has had three fathers and three mothers. The concept is that the child can extend to the whole community and the community is responsible for raising that child, in a sense. That is a value that is still strongly retained in our communities and I am sure in other communities across this country.

We also, in our community, adopted non-native people. They are recognized in our community as band members, although they do not have the status as an Indian under the Indian Act, but they

les conseils, surtout en votre qualité d'avocats. Prendre le modèle détermination de la peine et l'appliquer à la résolution de problèmes familiaux compte tenu du déséquilibre flagrant de pouvoir m'incite à exprimer de grosses réserves.

Mme Sandy: Nous sommes tout à fait conscients des problèmes que posent les déséquilibres de pouvoir dans les collectivités, surtout quand il s'agit de violence familiale. Ayant moi-même essayé de mettre sur pied un service de résolution des différends, je peux vous dire que c'est une crainte qu'ont exprimée eux-mêmes les membres de ma collectivité. Ils souhaitent aussi offrir eux-mêmes ce genre de service — en passant, ils disent sans influence politique d'un conseil de bande parce qu'ils veulent que ce service soit offert par le peuple au peuple sans intervention du conseil de bande. Comme Mme Lewis l'a dit plus tôt à propos de nos collectivités qui assument certaines des formes non autochtones d'autonomie politique et les normes communautaires évoluant avec le temps, il y a de l'inquiétude. Si le conseil est dominé par des hommes, s'il a une influence quelconque sur ces décisions, le problème perdurera. Les inégalités perdureront, et cela n'aura pas de fin. Cependant, nous sommes conscients du fait qu'il faut mettre en place de tels services et les offrir d'une manière imperméable à ce genre de problème.

Le sénateur Jaffer: Ma dernière question porte sur la définition des enfants. Nous avons beaucoup parlé des intérêts des enfants. Je regrette de ne pas avoir apporté les documents, mais le week-end dernier j'ai lu un article sur une affaire où le juge avait conclu que lorsqu'une personne n'a que des neveux et des nièces, ses terres après sa mort deviendraient la propriété de la bande, et non pas celle de ses neveux et de ses nièces. Vous êtes probablement au courant de cette affaire. Cela m'inquiète. Je ne suis pas une experte en questions autochtones ou sur la façon dont les enfants sont définis dans la culture autochtone — mais ils font partie de la famille élargie. J'aimerais que vous m'expliquiez comment vous définissez les enfants. Il ne s'agit pas exclusivement des enfants biologiques. Pouvez-vous nous en dire un peu plus long?

Mme Sandy: Notre collectivité a toujours eu une coutume bien particulière. Larry peut être le père d'un enfant, mais si pour une raison quelconque il ne peut s'en occuper, j'assume la responsabilité de cet enfant qui devient mon enfant, quoique l'on reconnaisse quand même que Larry en est le père biologique. Ce lien ne disparaît pas.

Ma soeur a eu une fille dont elle ne pouvait pas s'occuper, ma mère en a donc assumé la responsabilité. De cette façon, sa petite-fille est devenue sa fille. Lorsque ma mère n'a plus été capable de s'occuper de ma nièce, j'en ai assumé la responsabilité. C'est plutôt compliqué. Je suis en fait devenue la mère de ma nièce plutôt que sa tante. Ma nièce dit souvent qu'elle a été très choyée parce qu'elle a eu trois pères et trois mères. Suivant ce concept, l'enfant peut appartenir à toute la collectivité et cette dernière, dans un certain sens, doit l'élever. C'est une valeur qui existe toujours dans nos collectivités et dans nombre d'autres collectivités du pays, j'en suis convaincue.

Dans notre collectivité, nous avons également adopté des non-Autochtones. Ils sont reconnus, au sein de la collectivité, comme membres de la bande, quoiqu'ils ne soient pas reconnus comme

are recognized by the community as an Aboriginal person. In our community, we also have adopted children from other indigenous nations, and they have been recognized as members of our communities and children of our communities.

Senator LaPierre: I have two questions, one for Ms. Lewis and one from Ms. Sandy.

Ms. Lewis, I am interested in our objective. We have blamed the Indian Act and the colonialism of us poor white men for this terrible tragedy, but I was wondering how much you think that the male-oriented band council also has a responsibility with regard to the tremendous abuse of the human rights of women. If the question is not proper, I will withdraw it. However, I will have to find the answer somewhere else.

Ms. Lewis: I am certainly willing to comment on that question. It is no surprise to anyone that after 20 years very little movement has occurred where band councils did have the opportunity to make some change for their individual band members. It is unfortunate that we are going through this process to enact change when clearly band councils could have taken on the issue a very long time ago — because it is my understanding that as women we have always spoken of the inequities to our band councils.

In my home territory, where we have a hereditary council and an elected council, we may be going to two different groups to talk about the inequities, but they have been very clear and very prevalent in the communities for a long time. I agree that band councils need to take their share of the responsibility for the lack of action and the terrible state that their women and children are in as a result of those poor decisions or lack of decisions. I agree 100 per cent with that.

Senator LaPierre: Thank you.

Ms. Sandy, I accept your statements about self-government. I am a little bit concerned about not accepting values from outside the inner group, but that is another matter.

However, are you in agreement that the self-government of native peoples is subject to the Canadian Constitution and to the Charter of Rights and Freedoms totally and completely, and that if the Charter of Rights and Freedoms and the Constitution of Canada stand here, your self-government flows from it? The Charter of Rights and Freedoms is a sacred instrument, and you do not have the right to deviate from it at all.

Ms. Sandy: The IBA has been on record as stating that the Charter of Rights and Freedoms is applicable in our desire for self-government.

Senator LaPierre: It is a cornerstone. Let us say a provision of the Charter of Rights and Freedoms affected the question of the equality of men and women; Mr. Chartrand has suggested that it has existed and it continues to exist, if I understood him correctly. The Charter of Rights and Freedoms will make this impossible and, therefore, the customs of the tribe, the nation, will be

Indiens aux termes de la Loi sur les Indiens, mais nous les considérons comme des Autochtones. Nous avons également adopté des enfants d'autres nations autochtones, et ils ont été reconnus comme membres à part entière de notre collectivité, comme enfants de notre collectivité.

Le sénateur LaPierre: J'aimerais poser deux questions, une à Mme Lewis et l'autre à Mme Sandy.

Madame Lewis, je m'intéresse à l'objectif visé. Nous avons blâmé la Loi sur les Indiens et le colonialisme de l'homme blanc pour expliquer cette regrettable tragédie, mais je me demandais si vous pensiez que le conseil de bande, composé de représentants du sexe masculin, doit assumer lui aussi une part de responsabilité quant au non-respect des droits des femmes. Si la question n'est pas appropriée, dites-le-moi et je la retirerai. Cependant, je devrai trouver la réponse quelque part.

Mme Lewis: Je suis certainement prête à répondre à cette question. Personne n'est étonné qu'après 20 ans, très peu de choses aient changé même lorsque les conseils de bande ont eu l'occasion de changer les choses pour les membres de leur bande. Il est regrettable que nous soyons tenus de procéder de cette façon pour assurer le changement, alors que les conseils de bande auraient pu s'attaquer au problème il y a déjà très longtemps — parce qu'après tout, je sais que les femmes se sont toujours plaintes aux conseils de bande des iniquités qui existaient.

Dans mon territoire, où il existe un conseil héréditaire et un conseil élu, nous nous adressons peut-être à deux groupes distincts pour nous plaindre des iniquités, mais celles-ci existent depuis déjà très longtemps dans ces collectivités. Je conviens que les conseils de bande doivent accepter qu'ils sont en partie responsables de l'inaction et de la situation pénible que vivent leurs femmes et leurs enfants, simplement en raison de leurs mauvaises décisions ou du manque de décisions tout simplement. Je suis parfaitement d'accord avec votre commentaire.

Le sénateur LaPierre: Merci.

Madame Sandy, j'accepte les commentaires que vous avez faits sur l'autonomie politique. Je m'inquiète un peu du fait qu'on n'accepterait pas les valeurs d'un autre groupe, mais ça c'est une autre question.

Reconnaissez-vous que l'autonomie politique des peuples autochtones est assujettie à la Constitution canadienne et à la Charte canadienne des droits et libertés; ainsi, si la Charte des droits et libertés et la Constitution canadienne existent, votre autonomie politique en découle? La Charte des droits et libertés est un instrument sacré, et vous vous devez de la respecter.

Mme Sandy: L'IBA a officiellement déclaré que la Charte des droits et libertés est conforme à notre désir d'autonomie politique.

Le sénateur LaPierre: En fait la Charte est une pierre angulaire. Supposons qu'une disposition de la Charte des droits et libertés touchait la question de l'égalité des hommes et des femmes; M. Chartrand a signalé que cela existe depuis déjà longtemps, si j'ai bien compris. La Charte des droits et libertés rendra cette iniquité impossible et il s'ensuit que les coutumes de la tribu, de la

seriously affected by the submission of traditional values and methodologies to the Charter of Rights and Freedoms. Is that situation acceptable to you?

Furthermore, the principles of mobility and transportability are also part and parcel of the Charter and need to apply as well to Aboriginal people as well as to anyone else.

Ms. Sandy: They are part and parcel of the Charter, but you have to also recognize that under section 35 of the Constitution we have a right to our culture, our language and our history as part of self-government. If that self-government recognizes collective interests, then they also must be protected, as well as individual interests.

Senator LaPierre: Yes. Senator Joyal has spoken about that.

Mr. Chartrand: If I could just add to that, in terms of the analysis that I looked at with respect to application of the Charter to Aboriginal self-governments, there are two debates on that issue. Right now, the more compelling analysis is from the perspective that the Charter does not apply.

Senator LaPierre: Will you say that again?

Mr. Chartrand: The Charter does not apply.

Senator LaPierre: To whom does the Charter not apply?

Mr. Chartrand: It does not apply to Aboriginal governments based on an inherent right of self-government.

Senator LaPierre: It does not apply.

Mr. Chartrand: The Charter of Rights and Freedoms does not apply. The Charter specifically says that it applies to federal and provincial governments. It does not say it applies to Aboriginal governments. Analysis has been written and some key legal scholars have made several compelling arguments to suggest that the Charter would not apply. Certainly, in most self-government negotiations, the compromise is that the people are prepared to accept the Charter as part of the government, but if an Aboriginal group wanted to assert an inherent right of self-government tomorrow and got that recognized in the courts, whether the Charter applies or not would still be up in the air.

Senator LaPierre: Could women still continue to be discriminated against in the name of tradition?

Mr. Chartrand: No, because section 35(4) prevents that. The Aboriginal and treaty rights are enjoyed equally.

Senator Beaudoin: Subsection (4) is clear.

Senator Joyal: That is the very specific distinction that exists in the Constitution of Canada. Section 35, as I said this morning, is not part of the Charter.

Senator LaPierre: Yes, I understand.

nation, seront touchées puisque les valeurs et méthodes traditionnelles seront dorénavant assujetties à la Charte des droits et libertés. Jugez-vous que c'est acceptable?

De plus, les principes de la mobilité et de la portabilité font partie intégrante de la Charte et doivent s'appliquer à tous, y compris aux Autochtones.

Mme Sandy: Ils font partie intégrante de la Charte, mais il faut également signaler que conformément à l'article 35 de la Constitution nous avons le droit d'avoir notre propre culture, notre propre langue et notre propre histoire, dans le cadre de l'autonomie politique. Si les intérêts collectifs sont reconnus par ce gouvernement autonome, ils doivent comme les intérêts particuliers être protégés.

Le sénateur LaPierre: C'est exact. Le sénateur Joyal en a parlé.

M. Chartrand: J'aimerais simplement ajouter que d'après les analyses que j'ai étudiées et qui portent sur l'application de la Charte aux gouvernements autochtones, il existe deux points de vue bien différents. Actuellement, l'argument le plus probant fait valoir que la Charte ne s'applique pas.

Le sénateur LaPierre: Pourriez-vous répéter cela?

M. Chartrand: La Charte ne s'applique pas.

Le sénateur LaPierre: À qui la Charte ne s'applique-t-elle pas?

M. Chartrand: Elle ne s'applique pas aux gouvernements autochtones créés en fonction du droit inhérent à l'autonomie politique.

Le sénateur LaPierre: Elle ne s'applique pas.

M. Chartrand: La Charte des droits et libertés ne s'applique pas. La Charte dit clairement qu'elle s'applique aux gouvernements fédéral et provinciaux. Elle ne signale pas qu'elle s'applique aux gouvernements autochtones. Des études ont été effectuées et des juristes renommés ont présenté des arguments fort probants pour expliquer pourquoi la Charte ne s'appliquerait pas. Clairement, dans la plupart des négociations portant sur l'autonomie politique, on en vient à un compromis et les Autochtones sont prêts à accepter la Charte comme faisant partie des instruments juridiques de leurs gouvernements, mais si un groupe autochtone voulait revendiquer son droit inhérent à l'autonomie politique demain et que ce droit était reconnu par les tribunaux, rien ne garantit que la Charte s'appliquerait.

Le sénateur LaPierre: Les femmes pourraient-elles toujours être victimes de discrimination simplement au nom de la tradition?

M. Chartrand: Non, parce que le paragraphe 35(4) empêche de telles choses. Les droits ancestraux et les droits issus de traités sont appliqués de la même façon.

Le sénateur Beaudoin: Le paragraphe (4) est très clair.

Le sénateur Joyal: C'est justement la distinction qui existe dans la Constitution du Canada. L'article 35, comme je l'ai dit ce matin, ne fait pas partie de la Charte des droits.

Le sénateur LaPierre: Oui, je comprends.

Senator Joyal: It is Part II of the Constitution Act, 1982. Part I is the Charter and Part II is the rights of the Aboriginal peoples of Canada. It is within that Part II that the rights of male and female persons are recognized on an equal basis insofar as Aboriginal and treaty rights are concerned. There is a specific mention in the protected section of the Constitution dealing with Aboriginal people that there is a principle of equality between male and female persons. On this point there is no dispute.

Senator LaPierre: Do we conclude from that that equality must exist in spite of whatever traditions there might be?

Senator Joyal: Yes. That is where there is a conflict, as I say, with, theoretically, the collective rights of the Aboriginal people to self-government, but in relation to the equality of men and women, it is fully recognized. That was done — and I insist on this — in 1983, on the basis of a consensus between the representatives of the AFN, the Metis people, the Inuit, the Government of Canada and the provinces. In other words, there is no dispute on this.

Senator LaPierre: Okay.

Senator Beaudoin: Even if we try, there is no dispute.

Senator LaPierre: Thank you.

Senator Chaput: My question has been answered in a sense, as it has been touched on by many senators. However, I wish to share what I had in mind. It has to do with the equality of men and women.

Is it correct to say that equality between men and women is a recognized value? Eventually, equality of men and women will come, although there are still attitudes that need to be changed and education that needs to be done. This is one of the objectives that you have to reach with your peoples. What struck me in one of the presentations was that you talked about the rights of children, with which I fully agree, but those children are little boys and little girls. That is your society of tomorrow. If you do not work on changing attitudes and talking about equality, those boys will grow up to think otherwise and the girls will grow up to have more problems than they should have. It is all tied together. That is what I wanted to share with you.

Ms. McKay: I wanted to add to your point, namely, that the best interests of the child are taken into account when equality rights are recognized in Aboriginal communities, especially when you look at the high rates of Aboriginal female single parents who are heading these households.

If their children want access to the land through their mothers, they will have that access if the matrimonial property regimes are developed in a way that respects women's rights.

Ms. Sandy: It was mentioned in the Royal Commission on Aboriginal Peoples in various parts of the discussion on family law that gender principles, inequality between male males and females, in some indigenous societies is not quite but almost a foreign concept because the core of being a human being is that

Le sénateur Joyal: Il s'agit de la partie II de la Loi constitutionnelle de 1982. La partie I est la Charte et la partie II fait état des droits des peuples autochtones du Canada. C'est à la partie II que l'on reconnaît l'égalité des droits des hommes et des femmes en ce qui a trait aux droits ancestraux et aux droits issus de traités. En fait cette égalité est mentionnée dans la disposition de la Constitution qui porte sur les peuples autochtones; on énonce clairement qu'il doit y avoir égalité entre les hommes et les femmes. On ne peut contester ce fait.

Le sénateur LaPierre: Devons-nous donc en conclure que l'égalité doit exister, peu importent les traditions?

Le sénateur Joyal: Oui. C'est là où il existe un conflit, en théorie, avec les droits collectifs des Autochtones à l'autonomie gouvernementale; cependant l'égalité entre les hommes et les femmes est pleinement reconnue. Cela a été fait — et j'insiste là-dessus — en 1983, lorsqu'il y a eu consensus entre les représentants de l'APN, des Métis, des Inuits, du gouvernement du Canada et des provinces. En d'autres termes, il n'y a pas de conflit à cet égard.

Le sénateur LaPierre: Très bien.

Le sénateur Beaudoin: Peu importe, il n'y a pas de conflit.

Le sénateur LaPierre: Merci.

Le sénateur Chaput: On a déjà dans un certain sens répondu à ma question puisque plusieurs sénateurs ont déjà abordé le problème. Cependant, j'aimerais faire quelques commentaires sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

Peut-on dire que l'égalité entre les hommes et les femmes est une valeur reconnue? Tôt ou tard, l'égalité entre les hommes et les femmes sera un fait, quoiqu'il existe toujours certaines attitudes qui doivent être changées; il faut assurer l'éducation de la population à cet égard. C'est un des objectifs que vous devez atteindre avec vos vôtres. Ce qui m'a frappée lorsque j'écoutais une des présentations est que vous avez parlé des droits des enfants, une chose avec laquelle je suis parfaitement d'accord, mais ces enfants sont de petits garçons et des petites filles. C'est votre société de demain. Si vous ne cherchez pas à changer les attitudes et à parler de l'égalité, ces garçons deviendront des hommes qui ne penseront pas à l'égalité et ces filles deviendront des femmes qui auront plus de problèmes que nécessaire. Toutes ces choses sont liées les unes aux autres. C'est ce que je voulais vous dire.

Mme McKay: À cet égard, j'aimerais ajouter que les meilleurs intérêts de l'enfant sont assurés lorsque les droits à l'égalité sont reconnus par les collectivités autochtones, tout particulièrement quand on songe au fait qu'un très grand nombre de femmes autochtones sont chefs de famille monoparentale.

Si leurs enfants veulent avoir accès à la propriété foncière par l'entremise de leur mère, ils auront cet accès si les régimes de biens matrimoniaux adoptés respectent les droits des femmes.

Mme Sandy: Lors des travaux de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones, on a mentionné, lors des discussions qui portaient sur le droit familial, que les principes sur l'égalité des sexes... l'inégalité entre les sexes est un concept pratiquement inconnu dans certaines sociétés autochtones parce

you have human rights. It does not matter whether you are male or female, you are a human being with rights. I find discussions like this very difficult when it is delineating the weight of who has more rights, women or men, or whether you have equal rights. You are a human being and you have equal rights that must be respected.

Senator Chaput: I fully agree with what you say, but when we look at what has been happening and what is still going on, that has not been the case.

Ms. Sandy: I am referring to both indigenous and non-indigenous individuals.

Senator Chaput: Absolutely, all across the world. We cannot just ignore it.

[Translation]

Senator Ferretti Barth: In your recommendations, in paragraph (b) of your first point, you talk about long-term facility and converting a possession certificate into another type of certificate, referred to as the “registered custom allotment.” Why are you making such a recommendation? What is the difference between the certificate of possession and the other certificates that you are recommending? Does this certificate have some advantage or some weight attached to it? Why are you recommending this conversion?

[English]

Mr. Chartrand: There are bands out there that do not comply with the Indian Act, because they have decided, whether it is consciously or just as a matter of tradition and history, that the lands that individuals are using on the reserve are allocated according to historical custom and that there is no attempt or even suggestion for individuals to apply for certificates of possession through the band council and then, on approval, by the minister. There are bands that have that type of system. This is a system that is more consistent with self-government. In some respects, it is outside of the Indian Act already. It is decision making in terms of allocation of land use based on the band council and their customs.

To be consistent with the right to self-government, to convert an imposed system under the Indian Act of certificates of possession to traditional custom allotments would be more consistent with the right of self-government, because then the bands will have control over how the lands will be used and will not require ministerial approval. That is the rationale behind that.

At the same time, you must read the other important recommendations of educating and training in terms of human rights and what traditional law and the community was all about before the imposition of foreign patriarchal principles. There is that training that must go with the conversion process, which would be more consistent with self-government.

que vous avez des droits du simple fait d’être un être humain. Peu importe que vous soyez un homme ou une femme, vous êtes un être humain qui a des droits. Je trouve cette discussion très difficile quand on essaie de déterminer qui a plus de droits, les hommes ou les femmes, ou même s’ils ont des droits égaux. Vous êtes un être humain et vous avez des droits égaux qui doivent être respectés.

Le sénateur Chaput: Je suis parfaitement d’accord avec ce que vous dites, mais lorsqu’on étudie ce qui s’est passé et ce qui se passe toujours aujourd’hui, on voit clairement que ce n’est pas le cas.

Mme Sandy: Je parle ici des peuples autochtones et non autochtones.

Le sénateur Chaput: Certainement, dans le monde entier. On ne peut pas simplement ignorer ce genre de chose.

[Français]

Le sénateur Ferretti Barth: Dans les recommandations que vous avez présentées, à l’alinéas (b) de votre premier point, vous parlez de facilité à long terme et de conversion d’un certificat de possession en un autre type de certificat dit «registered custom allotment». Pour quelle raison faites-vous cette recommandation? Quelle est la différence entre le certificat de possession et les autres certificats que vous recommandez? Y a-t-il un bénéfice ou un certain poids rattaché à ce certificat? Pourquoi recommandez-vous cette conversion?

[Traduction]

M. Chartrand: Certaines bandes ne respectent pas les dispositions de la Loi sur les Indiens, parce qu’elles ont décidé, consciemment ou simplement en raison de leur tradition et de leur histoire, que les terres qu’utilisent certaines personnes et qui se trouvent dans les réserves sont distribuées en fonction de coutumes historiques et personne ne songerait à présenter une demande au conseil de bande pour obtenir un certificat de possession qui serait par la suite confirmé par le ministre. Certaines bandes ont ce genre de système. C’est un système qui est plus compatible avec les principes de l’autonomie politique. À certains égards, ça ne relève déjà plus de la Loi sur les Indiens. La décision touchant la répartition des terres dépend du conseil de bande et des coutumes de cette bande.

Convertir un régime de certificats de possession imposés par la Loi sur les Indiens en un régime d’attributions selon la coutume serait plus compatible avec le droit à l’autonomie gouvernementale, car dans ce cas, les bandes auront le contrôle de l’utilisation des terres et n’auront pas besoin de l’approbation du ministre. Voilà le raisonnement.

En même temps, il faut voir les autres recommandations importantes au sujet de l’enseignement et de la formation sous l’angle des droits de la personne et des principes du droit traditionnel et de la collectivité qui existaient avant l’imposition des principes patriarcaux étrangers. Le processus de conversion doit s’accompagner de cette formation. Ce serait plus compatible avec l’autonomie gouvernementale.

Senator Ferretti Barth: They give more of a guarantee to the people who are so registered.

[*Translation*]

The certificate of possession provides a type of guarantee with respect to possession of the land, according to the department. The purpose of the proposed conversion is to change the terminology in this legislative part as it pertains to possession of land.

This certificate of possession has been spoken about in the presentations today on many occasions. Nevertheless, no one has suggested that the terminology be changed to enhance the assurance associated with this certificate. I would like to know the exact reason underlying these recommendations.

[*English*]

Mr. Chartrand: The point is just that it is a reform that would allow bands to have control of the way they use their lands without the approval of the minister or the federal government. It is consistent with inherent right of self-government and consistent with some of the recent case law on Aboriginal rights for bands to have that authority.

That is why the recommendation is being made to slowly dismantle the Indian Act certificate of possession process and replace it with the custom process.

The Chairman: Thank you very much for your presentations.

I need Senator Beaudoin to be present for some motions. I would ask that the cameras cease rolling and that we go immediately to our business.

Senator Beaudoin, have you read the motion?

Senator Beaudoin: Yes, I am in agreement with the motion.

Senator LaPierre: I move the motion.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion as indicated?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The budget is our last item.

Senator LaPierre: I move that we accept the budget.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, to adopt the motion in regard to our budget?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you, senators.

The committee adjourned.

Le sénateur Ferretti Barth: Cela donne davantage de garanties à ceux qui s'inscrivent de cette façon.

[*Français*]

Le certificat de possession offre une certaine garantie en ce qui concerne la possession de la terre, conformément au ministère. La conversion proposée vise un changement à l'appellation prévue dans cette partie législative relativement à la possession de la terre.

Dans les témoignages d'aujourd'hui on a parlé à maintes reprises de ce certificat de possession. Toutefois, personne n'a avancé l'idée de changer l'appellation pour accroître l'assurance rattachée à ce certificat. J'aimerais connaître le motif exact de ces recommandations.

[*Traduction*]

M. Chartrand: Il s'agit d'une réforme qui permettrait aux bandes de contrôler l'utilisation de leurs terres sans avoir à obtenir l'approbation du ministre ni du gouvernement fédéral. Donner ce pouvoir aux bandes est compatible avec le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et avec la jurisprudence récente sur les droits autochtones.

Voilà pourquoi on recommande de démanteler lentement le processus du certificat de possession prévu dans la Loi sur les Indiens et de le remplacer par le régime coutumier.

La présidente: Merci beaucoup de vos exposés.

Il faut que le sénateur Beaudoin soit présenté pour qu'on puisse adopter certaines motions. Je vais demander qu'on arrête les caméras et qu'on passe immédiatement aux questions que nous devons examiner.

Avez-vous lu la motion, sénateur Beaudoin?

Le sénateur Beaudoin: Oui, je suis d'accord avec la motion.

Le sénateur LaPierre: J'en fais la proposition.

La présidente: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion telle qu'elle est écrite?

Des voix: D'accord.

La présidente: La dernière question concerne le budget.

Le sénateur LaPierre: Je propose qu'on accepte le budget.

La présidente: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs, pour adopter la motion concernant notre budget?

Des voix: D'accord.

La présidente: Merci, sénateurs.

La séance est levée.

From the Indigenous Bar Association:

Nancy Sandy;
Larry Chartrand.

From the Native Women's Association of Canada:

Sherry Lewis;
Céleste McKay.

De l'Indigenous Bar Association:

Nancy Sandy;
Larry Chartrand.

De l'Association des femmes autochtones du Canada:

Sherry Lewis;
Céleste McKay.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Communication Canada – Publishing
Ottawa, Ontario K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Communication Canada – Édition
Ottawa (Ontario) K1A 0S9

WITNESSES

From the Department of Indian and Northern Affairs:

Sandra Ginnish, Director General, Treaties, Research,
International and Gender Equality Branch;

Wendy Cornet, Special Advisor;

Kerry Kipping, Acting Director General, Land and Environment
Branch;

Serge Larose, Senior Advisor, Retired Former Manager, Lands and
Environment Branch.

From the National Aboriginal Women's Association:

Pam Paul, President;

Martha Montour, Legal Counsel.

From the Assembly of First Nations:

Tiffany Smith, Co-Chair of the Assembly of First Nations Youth
Council, Member of the Assembly of First Nations National
Executive Committee;

Marie Frawley-Henry, Director, International Affairs;

Roger Jones, Legal Counsel.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada:

Sandra Ginnish, directrice générale des Traités, de la recherche, des
relations internationales et de l'égalité entre les sexes;

Wendy Cornet, conseillère spéciale;

Kerry Kipping, directeur général intérimaire, Direction générale des
terres et de l'environnement;

Serge LaRose, conseiller principal, ex-directeur à la retraite,
Direction générale des terres et de l'environnement.

Du National Aboriginal Women's Association:

Pam Paul, présidente;

Martha Montour, conseillère juridique.

De l'Assemblée des Premières nations:

Tiffany Smith, coprésidente du Conseil des jeunes de l'Assemblée
des Premières nations, membre du comité exécutif de l'Assemblée
des Premières nations;

Marie Frawley-Henry, directrice, Affaires internationales;

Roger Jones, conseiller juridique.

(Suite à la page précédente)