

SENATE



SÉNAT

CANADA

First Session  
Forty-second Parliament, 2015-16-17

---

*Proceedings of the Standing  
Senate Committee on*

ABORIGINAL PEOPLES

*Chair:*

The Honourable LILLIAN EVA DYCK

---

Tuesday, October 17, 2017  
Wednesday, October 18, 2017

---

Issue No. 27

*Twenty-first and twenty-second meetings:*

Study on the new relationship between Canada  
and First Nations, Inuit and Métis peoples

---

WITNESSES:  
(See back cover)

Première session de la  
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017

---

*Délibérations du Comité  
sénatorial permanent des*

PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente :*

L'honorable LILLIAN EVA DYCK

---

Le mardi 17 octobre 2017  
Le mercredi 18 octobre 2017

---

Fascicule n° 27

*Vingt et unième et vingt-deuxième réunions :*

Étude sur les nouvelles relations entre le Canada et  
les Premières Nations, les Inuits et les Métis

---

TÉMOINS :  
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE  
ON ABORIGINAL PEOPLES

The Honourable Lillian Eva Dyck, *Chair*

The Honourable Dennis Glen Patterson, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Boniface	Mégie
Christmas	Omidvar
Doyle	Pate
Enverga	Raine
* Harder, P.C.	* Smith
(or Bellemare)	(or Martin)
Lovelace Nicholas	Tannas
Manning	Watt
McPhedran	

\*Ex officio members

(Quorum 4)

*Changes in membership of the committee:*

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of December 7, 2016, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Omidvar replaced the Honourable Senator Sinclair (*October 18, 2017*).

The Honourable Senator Doyle replaced the Honourable Senator Martin (*October 10, 2017*).

The Honourable Senator Martin replaced the Honourable Senator Doyle (*October 3, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT  
DES PEUPLES AUTOCHTONES

*Présidente* : L'honorable Lillian Eva Dyck

*Vice-président* : L'honorable Dennis Glen Patterson

et

Les honorables sénateurs :

Boniface	Mégie
Christmas	Omidvar
Doyle	Pate
Enverga	Raine
* Harder, C.P.	* Smith
(ou Bellemare)	(ou Martin)
Lovelace Nicholas	Tannas
Manning	Watt
McPhedran	

\* Membres d'office

(Quorum 4)

*Modifications de la composition du comité :*

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 décembre 2016, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénatrice Omidvar a remplacé l'honorable sénateur Sinclair (*le 18 octobre 2017*).

L'honorable sénateur Doyle a remplacé l'honorable sénatrice Martin (*le 10 octobre 2017*).

L'honorable sénatrice Martin a remplacé l'honorable sénateur Doyle (*le 3 octobre 2017*).

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

OTTAWA, Tuesday, October 17, 2017  
(61)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:04 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Lillian Eva Dyck, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boniface, Christmas, Doyle, Dyck, Enverga, Manning, McPhedran, Pate, Patterson and Raine (10).

*In attendance:* Brittany Collier and Sara Fryer, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, December 15, 2016, the committee continued its study on the new relationship between Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

**WITNESS:**

*As an individual:*

Val Napoleon, Law Foundation Chair of Aboriginal Justice and Governance and Director of Indigenous Law Research Unit, Faculty of Law, University of Victoria.

The chair made a statement.

Ms. Napoleon made a statement and answered questions.

At 10:28 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

**ATTEST:**

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2017  
(62)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:47 p.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Lillian Eva Dyck, presiding.

*Members of the committee present:* The Honourable Senators Boniface, Christmas, Doyle, Dyck, Enverga, Lovelace Nicholas, Mégie, Omidvar, Pate and Tannas (10).

*In attendance:* Brittany Collier and Sara Fryer, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

**PROCÈS-VERBAUX**

OTTAWA, le mardi 17 octobre 2017  
(61)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 4, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lillian Eva Dyck (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boniface, Christmas, Doyle, Dyck, Enverga, Manning, McPhedran, Pate, Patterson et Raine (10).

*Également présentes :* Brittany Collier et Sara Fryer, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 15 décembre 2016, le comité poursuit son étude sur les nouvelles relations entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

**TÉMOIN :**

*À titre personnel :*

Val Napoleon, titulaire de la Chaire de recherche sur la justice et la gouvernance autochtones de la Fondation du droit et directrice de l'Unité de recherche en droit autochtone, faculté de droit, Université de Victoria.

La présidente prend la parole.

Mme Napoleon fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 10 h 28, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

**ATTESTÉ :**

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2017  
(62)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 47, dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Lillian Eva Dyck (*présidente*).

*Membres du comité présents :* Les honorables sénateurs Boniface, Christmas, Doyle, Dyck, Enverga, Lovelace Nicholas, Mégie, Omidvar, Pate et Tannas (10).

*Également présentes :* Brittany Collier et Sara Fryer, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

*Also present:* The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, December 15, 2016, the committee continued its study on the new relationship between Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 16.*)

*WITNESSES:*

*As individuals:*

Howard Sapers;

Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

The chair made a statement.

Mr. Sapers made a statement and answered questions.

At 7:47 p.m., the committee suspended.

At 7:53 p.m., the committee resumed.

Mr. Serson made a statement and answered questions.

At 8:43 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

*ATTEST:*

*Aussi présents :* Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 15 décembre 2016, le comité poursuit son étude sur les nouvelles relations entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis. (*Le texte intégral de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 16 des délibérations du comité.*)

*TÉMOINS :*

*À titre personnel :*

Howard Sapers;

Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

La présidente prend la parole.

M. Sapers fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 19 h 47, la séance est suspendue.

À 19 h 53, la séance reprend.

M. Serson fait une déclaration, puis répond aux questions.

À 20 h 43, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*

*Le greffier du comité,*

Mark Palmer

*Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, October 17, 2017

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 9:04 a.m. to study the new relationship between Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples.

**Senator Lillian Eva Dyck** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good morning. I would like to welcome all honourable senators and all members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples either here in the room or listening via the Web.

I would like to acknowledge for the sake of reconciliation that we are meeting on the traditional unceded lands of the Algonquin peoples.

My name is Lillian Dyck, I'm from Saskatchewan and I have the honour and privilege of chairing this committee. I will now invite my fellow senators to introduce themselves, starting with the deputy chair.

**Senator Patterson:** Dennis Patterson, senator from Nunavut.

**Senator Raine:** Senator Nancy Greene Raine from B.C.

**Senator Doyle:** Norman Doyle, Newfoundland and Labrador.

**Senator Manning:** Fabian Manning, Newfoundland and Labrador.

**Senator Pate:** Kim Pate, Ontario.

**Senator McPhedran:** Marilou McPhedran, Manitoba.

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

Today we continue our study on what a new relationship between the government and First Nations, Inuit and Metis peoples of Canada could look like. We continue looking at the history of what has been studied and discussed on this topic.

Today we are glad to welcome Val Napoleon, Law Foundation Chair of Aboriginal Justice and Governance and Director of Indigenous Law Research Unit, Faculty of Law, University of Victoria.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 17 octobre 2017

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 4, pour poursuivre son étude sur les nouvelles relations entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis.

**La sénatrice Lillian Eva Dyck** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Bonjour. Je souhaite la bienvenue à tous les honorables sénateurs et aux membres du public qui sont ici même, dans la pièce, ou qui regardent la séance du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones sur le Web.

Dans un esprit de réconciliation, je tiens à souligner que notre séance a lieu sur les terres ancestrales et non cédées du peuple algonquin.

Je m'appelle Lillian Dyck, je viens de la Saskatchewan et j'ai l'honneur et le privilège de présider ce comité. J'invite maintenant mes collègues à se présenter, en commençant par le vice-président.

**Le sénateur Patterson :** Dennis Patterson, sénateur du Nunavut.

**La sénatrice Raine :** Nancy Greene Raine, Colombie-Britannique.

**Le sénateur Doyle :** Norman Doyle, Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Manning :** Fabian Manning, Terre-Neuve-et-Labrador.

**La sénatrice Pate :** Kim Pate, Ontario.

**La sénatrice McPhedran :** Marilou McPhedran, Manitoba.

**La présidente :** Je vous remercie, honorables sénateurs.

Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude sur les nouvelles relations éventuelles entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations, les Inuits et les Métis du Canada. Nous continuons de passer en revue l'histoire de ce qui a été étudié et discuté sur le sujet.

Nous sommes heureux d'accueillir Val Napoleon, titulaire de la Chaire de recherche sur la justice et la gouvernance autochtones de la Fondation du droit et directrice de l'Unité de recherche en droit autochtone, faculté de droit, Université de Victoria.

Professor Napoleon, you have the floor. If you could do about a five to ten-minute presentation, then we will have questions from the senators following that. Please proceed.

**Val Napoleon, Law Foundation Chair of Aboriginal Justice and Governance and Director of Indigenous Law Research Unit, Faculty of Law, University of Victoria, as an individual:** I am honoured to be here on these historic Algonquin lands. I want to begin with two quotes. One is from the recent Ministry of Justice principles regarding the government relations with indigenous peoples.

That quote reads:

The Government recognizes that Indigenous self-government and laws are critical to Canada's future, and that Indigenous perspectives and rights must be incorporated in all aspects of this relationship.

The second quote is from the Truth and Reconciliation Commission, recommendation No. 50. That calls for:

. . . the establishment of Indigenous law institutes for the development, use, and understanding of Indigenous laws and access to justice in accordance with the unique cultures of Aboriginal peoples in Canada.

I have been working on the substantive articulation of indigenous legal traditions for some years, and one of the ways I have begun to think about reconciliation is that rather than continuing a colonial asymmetrical relationship between indigenous legal orders and Canada, we work to develop a symmetrical relationship between indigenous peoples and Canada, which includes indigenous legal orders and Canadian legal orders. And that means rebuilding indigenous law across Canada so that it can do the work that is necessary for law in our societies.

We've worked in partnership with indigenous communities to restate, research and articulate law relating to lands, water and governance, and we've been working with gender in indigenous law and with human rights within indigenous law. It's the human rights lens that I want to use to frame this conversation that we have this morning.

The starting place is that all law, including indigenous law, must do the work of law. Our societies had to deal with the messiness and complexities of collective human life in the past, as they do today. Within our legal traditions are processes and substantive constructs for human rights, and human rights within indigenous law is an integral part of self-government in Canada.

Professeure Napoleon, vous avez la parole. Si vous pouvez faire un exposé de cinq à dix minutes, les sénateurs vous poseront ensuite des questions. Je vous en prie.

**Val Napoleon, titulaire de la Chaire de recherche sur la justice et la gouvernance autochtones de la Fondation du droit et directrice de l'Unité de recherche en droit autochtone, faculté de droit, Université de Victoria, à titre personnel :** Je suis honorée de me trouver ici, sur ces terres historiques des Algonquins. Je commencerai par deux citations. L'une est tirée des principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones publiés dernièrement par le ministère de la Justice.

Cette citation est la suivante :

Le gouvernement reconnaît que l'autonomie gouvernementale des Autochtones et les lois autochtones sont essentielles pour l'avenir du Canada et que les perspectives et les droits autochtones doivent être intégrés dans tous les aspects de cette relation.

La deuxième citation est tirée de la recommandation n° 50 de la Commission de vérité et réconciliation qui appelle à:

[...] la création d'instituts du droit autochtone pour l'élaboration, la mise en application et la compréhension des lois autochtones ainsi que l'accès à la justice en conformité avec les cultures uniques des peuples autochtones du Canada.

Je travaille depuis quelques années à la structuration fondamentale des traditions juridiques autochtones, et j'ai commencé à réfléchir à la réconciliation, entre autres, pas tant sous l'angle de la poursuite de relations coloniales asymétriques entre les ordres juridiques autochtones et le Canada que dans l'optique de relations symétriques entre les peuples autochtones et le Canada incluant les ordres juridiques autochtones et canadiens. Ce qui passe par la reconstruction du droit autochtone dans tout le Canada pour qu'il puisse faire le travail nécessaire au droit dans nos sociétés.

Nous travaillons en partenariat avec les communautés autochtones pour reformuler, étudier et restructurer le droit relatif aux terres, à l'eau et à la gouvernance, et nous travaillons sur la place de la femme et les droits de la personne en droit autochtone. C'est l'optique des droits de la personne que je veux utiliser comme toile de fond à notre conversation ce matin.

Le point de départ est que tout droit, y compris le droit autochtone, doit faire le travail du droit. Nos sociétés ont dû composer avec le désordre et les difficultés de la vie humaine collective dans le passé, comme elles le font aujourd'hui. Il existe dans nos traditions juridiques des processus et des concepts importants pour les droits de la personne et, en droit autochtone, les droits de la personne font partie intégrante de l'autonomie gouvernementale au Canada.

The places where indigenous law has been undermined or where there are distortions or gaps — and in those same places where Canadian law has failed — are places of violence. That violence is experienced by those most vulnerable, women and girls and others in our communities. The task of thoughtfully rebuilding indigenous law in those places is one that is the work of Canada today, if Canada is going to be a multi-juridical, legal pluralistic society, one with symmetrical relationships between peoples.

You know with the work you do here, and from your own lives in the communities, how central Canadian law is to our understanding of ourselves and how we order ourselves and how we manage ourselves. Just take a moment and imagine, if everything you knew about Canadian law disappeared or was rendered inoperable to your lives, what a profound disorientation that would have in so far as your understanding of yourself and who you are in relation to the rest of Canada. That loss and those gaps of indigenous law are exactly part of colonial history, where indigenous law, as a part of how indigenous peoples manage ourselves, has been rendered invisible or has been undermined.

The work that we do to substantively articulate indigenous law — and I've given an example of one of our reports and some of our other legal resources that we've created — will serve as the foundation for the indigenous law degree program that we're proposing at the University of Victoria. This is the first of its kind in the world where people will receive an indigenous law degree and a Canadian law degree over a four-year period. It will be taught similarly to how civil law and common law is taught at McGill, with the trans-systemic teaching methodologies. As an example, one could have an Anishnabe constitutional law and Canadian constitutional law, perhaps Tsimshian property law and Canadian property law, Cree, Dene and so on.

People that go through the program will be able to draw on the legal resources from more than one legal order in order to solve human problems and conflicts, which is essentially the work of law. The demands for doing this work are many. It's rigorous and complex work. Indigenous law is no more a quick fix for real human problems and complexities than Canadian law is, but it's an essential part of people being a people.

The other aspect that's important to this work is that it be done on a regional or larger scale because the indigenous communities are very small and fracture the larger legal orders that they're a part of. So the scale on which the work has to be done has to consider those kinds of factors in order to ensure, among other things, the ability to deal with power imbalances and accountability.

Là où il est porté atteinte au droit autochtone, là où il y a des distorsions ou des lacunes — et là même où le droit canadien a échoué — sévit la violence. Une violence dont les victimes sont les plus vulnérables, les femmes et les filles et d'autres encore dans nos communautés. La reconstruction réfléchie du droit autochtone à ces égards incombe au Canada aujourd'hui, si le Canada veut être une société pluraliste légale et multi-juridique où les relations entre les peuples sont symétriques.

Vous savez de par le travail que vous accomplissez ici et par votre propre vie dans la collectivité combien le droit canadien est essentiel pour savoir qui nous sommes et comment nous comporter et nous conduire. Imaginez un instant que tout ce que vous savez sur le droit canadien disparaisse ou devienne impossible à appliquer dans vos vies, vous seriez totalement désorientés, vous auriez du mal à savoir qui vous êtes vous-mêmes et qui vous êtes par rapport au reste du Canada. Cette perte et ces lacunes du droit autochtone font partie intégrante de l'histoire coloniale dans laquelle le droit autochtone, qui détermine en partie la conduite des peuples autochtones, est devenu invisible ou a été affaibli.

Notre travail de formulation fondamentale du droit autochtone — et j'ai donné un exemple d'un de nos rapports et de quelques-unes des autres ressources juridiques que nous avons créées — servira de base au programme d'études en droit autochtone sanctionné par un diplôme que nous proposons à l'Université de Victoria. Il s'agit du premier de ce genre au monde où les étudiants obtiendront un diplôme en droit autochtone et un diplôme en droit canadien en quatre ans. Il sera enseigné de la même façon que le droit civil et la common law à McGill, avec des méthodes d'enseignement trans-systémiques. Par exemple, on pourrait enseigner le droit constitutionnel anishnabe et le droit constitutionnel canadien, le droit des biens des Premières Nations Tsimshian et le droit des biens canadien, cri, déné, et ainsi de suite.

Les étudiants inscrits à ce programme pourront utiliser les ressources juridiques de plus d'un ordre juridique pour résoudre des problèmes et des conflits humains, ce qui est essentiellement le travail du droit. Les exigences de ce travail sont nombreuses. Il est rigoureux et complexe. Le droit autochtone n'offre pas plus de solutions miracles aux vrais problèmes et aux vraies difficultés humaines que le droit canadien, mais il est un élément essentiel de ce qui définit un peuple.

L'autre aspect important de ce travail, c'est qu'il est accompli à une échelle régionale ou plus large parce que les communautés autochtones sont très petites et fracture les ordres juridiques dont elles font partie. Par conséquent, il faut tenir compte de ces types de facteurs pour ce qui est de l'échelle à laquelle doit se faire le travail pour s'assurer, entre autres, de la capacité de traiter la question des déséquilibres de pouvoir et de la responsabilité.

This is the work that we have been doing. We're particularly concerned with ensuring that not just lands and resources and water and so on are dealt with but that governance, in its fullness and ability to deal with human struggles and realities, is part of the rebuilding that we do.

The other parts of the proposed indigenous law degree program include field schools. We would be taking 25 students a year into it. It's one way to advance the work of rebuilding indigenous law and one way to substantively work across Canada to deal with the kinds of experiences that people are now having.

I want to give a small example of what happens when we don't do the homework with indigenous law and where our expectations and understanding of indigenous law actually get in the way of indigenous law itself. Recently, I was at a major national event, and there was an elderly woman who was asked to talk about the laws from her traditions. She explained that she was part of an arranged marriage at a very young age and that, throughout her marriage, she had been disciplined, and that was the indigenous law for her society.

What's important about looking at that incident is to understand that, as someone who was asked to speak to indigenous law, the way that she is going to find meaning and dignity is to frame her experience as lawful, as mattering to law. The problem is that, when we just have declarations of law without the background and the homework being done about the legal resources and principles and processes to draw from, law by declaration doesn't allow the kinds of accountability and fullness and problem solving that we need.

A declaration of that similar kind about Canadian law wouldn't stand. People would know that there are legal resources. You pose a question, and you draw on those legal resources to come up with a response, which is legitimate, according to the people's legal order. What I'm talking about with indigenous law is not going back in time but looking at historic legal institutions and law and looking at how those can be brought forward in a way that is legitimate so that, when people don't get their own ways, they're able to uphold the decisions anyway.

The kinds of thinking around human rights, indigenous human rights: In our work across Canada, what we found is that, while forms and expression of law differ according to indigenous societies, the problems we experience are universal, but there's also a similarity in terms of the kinds of aspirations that our laws seek. So, just as Canadian law has aspirations of equality and fairness and the things that we aspire to in Canada, no legal order ever lives up to the aspirations, but it's important that a people have them.

C'est ce travail que nous faisons actuellement. Nous veillons, en particulier, à ce que non seulement les terres, les ressources et l'eau, mais aussi la gouvernance, dans sa plénitude et avec sa capacité de gérer les difficultés et les réalités humaines, fassent partie de la reconstruction à laquelle nous procédons.

Le programme d'études en droit autochtone sanctionné par un diplôme qui est proposé comprend aussi des stages pratiques. Nous accepterons 25 étudiants par an. C'est une manière de faire progresser le travail de reconstruction du droit autochtone et de travailler utilement dans tout le Canada pour s'occuper de ce que vivent les gens actuellement.

J'aimerais donner un petit exemple de ce qui arrive quand nous ne faisons pas ce qu'il faut à propos du droit autochtone et que nos attentes et notre compréhension en ce qui le concerne font, en fait, obstacle au droit autochtone lui-même. Je me trouvais dernièrement à une grande conférence nationale où on a demandé à une femme âgée de parler des lois dans ses traditions. Elle a expliqué que son mariage était un mariage arrangé, qu'elle s'était mariée très jeune et que, pendant tout son mariage, elle avait été punie et que tel était le droit autochtone dans sa société.

L'important à propos de cet incident est de comprendre que cette personne à qui on a demandé de parler du droit autochtone, pour trouver un sens à son histoire et garder sa dignité, qualifie ce qu'elle a vécu de légal, d'important en droit. Le problème est que, quand nous avons juste des déclarations de droit sans le contexte et le travail sur les ressources, les principes et les processus juridiques auxquels nous raccrocher, le droit par déclaration ne permet pas la responsabilisation, la plénitude et la résolution des problèmes dont nous avons besoin.

Une déclaration de ce genre au sujet du droit canadien ne tiendrait pas. On saurait qu'il existe des ressources juridiques. On pose une question et on consulte ces ressources juridiques pour trouver une réponse, ce qui est légitime, conformément à l'ordre juridique du peuple. Ce dont je parle à propos du droit autochtone, ce n'est pas de regarder en arrière, mais d'examiner les institutions juridiques historiques et le droit et de voir comment on peut les proposer de manière légitime de sorte que, lorsque les gens n'obtiennent pas gain de cause, ils puissent quand même faire respecter les décisions.

En ce qui concerne les droits de la personne, les droits de la personne autochtones, dans notre travail dans tout le Canada, nous avons constaté que, même avec des différences de forme et d'expression du droit selon les sociétés autochtones, les problèmes que nous rencontrons sont universels, mais qu'il y a aussi une similitude quant à ce que le droit aspire à faire. Ainsi, le droit canadien aspire à l'égalité et à l'équité et aux choses auxquelles nous aspirons au Canada, mais aucun ordre juridique n'est à la hauteur des aspirations. Or, il est important pour un peuple d'avoir des aspirations.



For indigenous law, we found that people's aspirations were safety, inclusion and fairness. We found that with Mi'kmaq, with Anishnabe, with Cree, with Tsilhqot'in, with Secwepemc, Coast Salish, Dene and others. There are those aspirations, and there are legal resources in terms of the oral histories. We draw on those systematically and critically to inform the work that we do.

Sally Engle Merry, who is a really important legal scholar, has done a lot of work with human rights in the world, and one of the things that she has argued is that whether one understands themselves as being rights-bearing depends on their experience in the world and the legal institutions in the world. Their experiences with law enforcement or courts or probation officers, or whatever, will determine whether they believe their experiences matter to law. So here's the thing: we have to ask that same question for indigenous law. Are women's voices heard within indigenous law, and, if not, how do we rebuild in order to ensure inclusion? That's the kind of critique and critical work that's necessary to rebuild those intellectual traditions.

I'm delighted to answer any questions that anyone might have. I think my five minutes are probably long past.

**The Chair:** Thank you, Professor Napoleon. The floor is now open for the first round of questioning.

**Senator Patterson:** Thanks very much for your presentation, the stimulating presentation that it was.

You talked about developing a multi-juridical regime as part of the new order, and you quote the federal government's principles as fitting in with that. I guess I'll ask what may be simplistic questions about that. First of all, is there anywhere else in the world where this has happened? Second — and this may be the simplistic question — do you foresee problems of conflict between the well-established body of the Anglo-Saxon Western legal system and its precedents and the new respect for indigenous self-government and laws emerging in this multi-juridical system?

**Ms. Napoleon:** That's an excellent, multifaceted question.

First, on the multi-juridical landscape in different countries, there are to varying degrees some countries that provide constitutional or legislative space for what's often called customary law. There's nothing established that looks anything like the indigenous law degree program that we're proposing or the reconciliation of laws approach that I'm suggesting here.

Dans le cas du droit autochtone, nous avons constaté que les peuples aspirent à la sécurité, à l'inclusion et à l'équité. Nous l'avons constaté avec les Micmacs, les Anishnabe, les Cris, les Tsilhqot'in, les Secwepemc, les Salish de la côte, les Dénés et les autres. Il y a ces aspirations et il existe des ressources juridiques, à savoir les histoires orales. Nous nous en servons systématiquement et elles sont essentielles pour éclairer notre travail.

Sally Engle Merry, qui est une juriste très importante, a beaucoup travaillé sur les droits de la personne dans le monde et elle estime, entre autres, qu'on considère avoir des droits selon sa propre expérience du monde et de ses institutions juridiques. L'expérience qu'on a de l'application de la loi, des tribunaux ou des agents de probation, par exemple, sera déterminante pour croire que ce qui nous arrive compte au regard de la loi. Il s'agit donc de poser cette même question au sujet du droit autochtone. Est-ce que la voix des femmes est entendue en droit autochtone et, si tel n'est pas le cas, comment nous y prenons-nous pour reconstruire de manière à ce qu'elle le soit? C'est le type de critique et de travail essentiels nécessaires pour reconstruire ces traditions intellectuelles.

Je me ferai un plaisir de répondre à toute question. Je crois que mes cinq minutes sont probablement écoulées depuis longtemps.

**La présidente :** Je vous remercie, professeure Napoleon. Nous allons maintenant passer à la première série de questions.

**Le sénateur Patterson :** Je vous remercie beaucoup de votre exposé qui était très intéressant.

Vous avez parlé de créer un régime multi-juridique dans le cadre du nouvel ordre et vous citez les principes du gouvernement fédéral comme correspondant à cela. J'imagine que mes questions à ce propos vont sembler simplistes. Tout d'abord, y a-t-il un autre endroit au monde où cela s'est produit? Ensuite — et la question peut paraître simpliste —, prévoyez-vous des problèmes de conflit entre l'édifice bien établi du système juridique occidental anglo-saxon et ses précédents, d'une part, et le nouveau respect de l'autonomie gouvernementale et des lois autochtones qui se dessinent dans ce système multi-juridique, d'autre part?

**Mme Napoleon :** C'est une excellente question, complexe aussi.

Premièrement, en ce qui concerne le paysage multi-juridique dans différents pays, certains accordent, à divers degrés, un espace constitutionnel ou législatif à ce qu'on appelle souvent le droit coutumier. Il n'existe rien d'établi qui ressemble un tant soit peu à notre projet de programme d'études en droit autochtone sanctionné par un diplôme ou au rapprochement des droits que je propose ici.

We have international folks coming to us wanting to look at the work we're doing as well as the kinds of things that we're planning for the law degree program. There's a lot of interest because it is hard work to do.

For instance, in South Africa, the constitutional courts are looking at our methodology because the judges in those courts are not able to adequately deal with the issues coming before them that are rooted in customary law. What they're suggesting is that the kinds of training that we provide now to practitioners, students, faculties and so on be employed in South Africa for those courts.

Insofar as conflicts of laws, if the starting place is the aspirations of law, there are similarities in the kinds of things that indigenous people care about as well as other Canadians. We care about safety in our communities and about inclusion and fairness, and that comes through every legal tradition that we've worked with. There are processes for adaptive management within our legal traditions as well that can be brought forward and added to trans-systemic and comparative processes as being employed at McGill.

The other point on that is that I have spent a lot of time looking at the legal history of the common law, and there are points we can also learn from in thinking about our indigenous legal theory and the kinds of struggles that went on in Europe and seeing that there are similarities in terms of what people understand as law, what matters as law, who should be included and so on.

I think that there are differences in form and expression between different legal orders that are societally based, but law has to do the hard work of law in every society. It has to have authoritative decision makers. It has to have legitimate responses, legal obligations, substantive and procedural rights and guiding legal principles. There has to be law and legal processes. That can look different, but the work of law is done through those different societal systems.

**Senator Patterson:** As you know, we have embarked on this ambitious study that we hope will help the government in its ambitious goal of redefining the relationship with Canada's indigenous peoples. You've told us that the key issue is the law and how it has really caused violence and injustice to indigenous peoples. Our mandate is to make recommendations to the government, and I think we're looking at a time frame within the life of this government for coming up with recommendations that hopefully can be acted on.

My question is this: In pursuit of the lofty goals that you describe and the vision that you have of really transforming our view of law and our legal system, what would you like to see us recommend as a first step in this direction? How do we start? We have an Aboriginal Minister of Justice, and you have noted that

On vient nous voir de l'étranger pour étudier notre travail et le genre de choses que nous planifions pour le programme d'études sanctionné par un diplôme. Notre travail intéresse beaucoup parce que la tâche est ardue.

Par exemple, en Afrique du Sud, les cours constitutionnelles étudient notre méthode parce que leurs juges ne parviennent pas à traiter comme il convient les questions relevant du droit coutumier qui leur sont soumises. On parle maintenant d'utiliser en Afrique du Sud, pour ces cours, le genre de formation que nous offrons maintenant aux juristes, aux étudiants, aux professeurs et ainsi de suite.

Pour ce qui est des conflits de lois, si on part des aspirations du droit, il existe des similitudes dans les choses auxquelles tiennent les peuples autochtones et les autres Canadiens. Nous tenons à la sécurité de nos communautés, ainsi qu'à l'inclusion et à l'équité, et c'est ce qui ressort de toutes les traditions juridiques avec lesquelles nous avons travaillé. Il existe aussi dans nos traditions juridiques des processus de gestion adaptative qui peuvent être proposés et ajoutés aux processus comparatifs et trans-systémiques utilisés à McGill.

Par ailleurs, à ce sujet, j'ai étudié longuement l'histoire juridique de la common law et nous pouvons aussi en tirer des enseignements dans notre réflexion sur la théorie juridique autochtone et le genre de difficultés qu'on a connues en Europe et en voyant qu'il existe des similitudes dans ce qu'on considère comme étant le droit, de ce qui compte comme droit, de qui devrait être inclus, et cetera.

Il existe, à mon avis, des différences de forme et d'expression entre différents ordres juridiques qui correspondent aux différentes sociétés, mais dans chacune, le droit doit faire son travail, qui est difficile. Il doit avoir des décideurs qui font autorité. Il doit avoir des réponses légitimes, des obligations juridiques, des droits fondamentaux et de procédure, et des principes directeurs. Il faut qu'il y ait le droit et la procédure. Cela peut sembler différent, mais le travail du droit se fait à travers ces différents systèmes sociétaux.

**Le sénateur Patterson :** Comme vous le savez, nous avons entrepris cette étude ambitieuse qui aidera, nous l'espérons, le gouvernement dans la réalisation de son objectif tout aussi ambitieux de redéfinition des relations avec les peuples autochtones du Canada. Vous nous avez dit que la question clé, c'est le droit et comment il a fait subir violence et injustice aux peuples autochtones. Nous devons formuler des recommandations à l'intention du gouvernement et il me semble que nous comptons les lui remettre avant la fin de son mandat afin qu'il y donne suite, si possible.

Ma question est la suivante : pour atteindre les nobles objectifs que vous décrivez et transformer comme vous le souhaitez notre vision du droit et de notre système juridique, que voudriez-vous que nous recommandions comme premier pas dans cette direction? Par où commençons-nous? Nous avons une ministre

at least one of the principles released by that minister is very much in tune with your world view. What should the federal government do to move forward on this, besides funding your proposal at UVic? I'm being a little flippant there, and I do think it would be exciting if that got off the ground. What should the government do to start this process off?

**Ms. Napoleon:** I think the way to begin is to acknowledge that indigenous societies were lawful, that indigenous societies had complete systems of law, and to find ways within every part of the government that relates to indigenous peoples or indigenous communities for conversations that allow that breadth and scope for what's possible at the local level and, where possible, through the different aspects of the government, to support indigenous communities in that rebuilding. So the starting place of the conversation is that indigenous law existed and that the relationship between indigenous peoples in Canada doesn't have to be entirely defined by Canadian law but that there are other ways of understanding legality that can be brought to that relationship.

I think just creating the intellectual space initially in the legal imaginary of Canada is the place to start, and this is happening in different ways across Canada. Last year, the Federation of Law Societies asked what a lawyer needs to know today about indigenous law in order to be competent. There's recognition across many parts of our society and parts of Canada of the centrality of indigenous law, not just for relationships between peoples but for economies and decisions that have to do with governance, lands, resources and so on. Those relationships matter, and the way to deal with them legitimately is to start by acknowledging that indigenous law exists.

**Senator Patterson:** Thank you.

**Senator McPhedran:** Welcome, Ms. Napoleon. It is a huge pleasure to see you down there. I know that you're running on tiny amount of sleep because of the time difference in travelling, so that's an extra thank you for that.

I want to frame my question around the visionary leadership of indigenous women in this country, and I want to include you in that question as, undoubtedly, a visionary leader. There's really only one explanation for why UVic is going to be the first in the world to offer a dual degree, and that explanation has a great deal to do with the leadership at UVic and your leadership in particular, so thank you for that.

I also want to acknowledge Senator Sandra Lovelace Nicholas, who is not able to be here today but is a member of our committee, and leaders like Mary Two-Axe Earley, who have been among the many indigenous women in this country —

de la Justice autochtone, et vous avez remarqué qu'au moins un des principes publiés par cette ministre va tout à fait dans le sens de votre vision du monde. Que devrait faire le gouvernement fédéral pour progresser à cet égard, en dehors de financer votre projet à l'Université de Victoria? J'ai l'air un peu désinvolte, mais je crois vraiment que ce serait formidable de le mettre sur pied. Que devrait faire le gouvernement pour lancer ce processus?

**Mme Napoleon :** Je pense qu'il faut commencer par reconnaître que les sociétés autochtones étaient légitimes, qu'elles avaient des régimes juridiques complets, et trouver des façons dans chaque élément du gouvernement en relation avec les peuples autochtones ou les communautés autochtones d'avoir des conversations qui donnent la marge de manœuvre nécessaire pour déterminer ce qui est possible au niveau local et, si possible, par les différents aspects du gouvernement, pour soutenir les communautés autochtones dans cette reconstruction. Le point de départ de la conversation est que le droit autochtone existait et que les relations entre les peuples autochtones au Canada n'ont pas à être entièrement définies par le droit canadien, mais qu'il existe d'autres manières de comprendre la légalité qui peuvent être apportées à ces relations.

Il me semble que créer l'espace intellectuel dans l'imaginaire juridique du Canada doit être le point de départ, et c'est ce qui se passe de différentes manières dans tout le Canada. L'an dernier, la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada a demandé ce qu'un avocat a besoin de savoir aujourd'hui à propos du droit autochtone pour être compétent. On reconnaît dans de nombreux secteurs de notre société et dans bien des régions du Canada la place centrale du droit autochtone, pas seulement dans les relations entre les peuples, mais par rapport à l'économie et aux décisions qui concernent la gouvernance, les terres, les ressources et ainsi de suite. Ces relations comptent et pour les traiter légitimement, il faut d'abord reconnaître que le droit autochtone existe.

**Le sénateur Patterson :** Je vous remercie.

**La sénatrice McPhedran :** Bienvenue, madame Napoleon. C'est un immense plaisir de vous voir parmi nous. Je sais que vous avez très peu dormi à cause du décalage horaire en venant ici, je vous remercie donc d'autant de votre présence.

Ma question concerne le leadership visionnaire des femmes autochtones dans ce pays, et je tiens à vous inclure dans cette question, car vous êtes assurément un leader visionnaire. Il n'y a vraiment qu'une explication au fait que l'Université de Victoria va être la première au monde à proposer un double diplôme et c'est le leadership dont elle fait preuve et votre leadership en particulier. Je vous en remercie donc.

Je tiens également à saluer la sénatrice Sandra Lovelace Nicholas, qui ne peut être des nôtres aujourd'hui, mais qui est membre du comité, et des leaders comme Mary Two-Axe Earley qui font partie des nombreuses femmes autochtones de ce pays

Sharon McIvor being another who comes to mind — who have led over and over again, using the existing legal system, both nationally and internationally, to try and gain justice for indigenous women.

Here's my question. In one of the wonderful resources that you've given to us, you address gender in indigenous law. You said when people say that sexism should not be talked about or that it is an irrelevant issue, we should ask why they are making this claim and who benefits from an approach that leaves gender questions out of the analysis. In the struggles that I've referenced briefly, one of the key issues that arose over and over again was sometimes a struggle involving chiefs, leaders within communities, denying indigenous women who were claiming their gender equality and fair space. How do you see a reconciliation or a use of the Canadian Charter of Rights and Freedoms vis-à-vis indigenous law in these kinds of contested situations?

**Ms. Napoleon:** I think one of the things that I mentioned was human rights indicators, which is a model used internationally but is useful for indigenous governments to look at, and indigenous women in particular. I also think there are a number of tools we're creating and that others are also advancing to make sure indigenous women's voices and experiences are at the forefront of the conversations.

Part of what happens is that the big issues of self-government, self-determination and so on are often seen as the really important issues, and all of the rest of the issues, whether it's violence against women or other social issues and so on, are women's issues. Those big issues of self-government and self-determination, those are women's issues, and those other issues of the struggles at the local level are everyone's issues. That's the kind of thinking that we have to advance in all of the conversations and interactions, whether it's about child welfare, citizenship or anything else that people are grappling with.

There's also a spectrum, at one end, of violence against indigenous women and girls and, at the other end, essentialization and idealization of women's roles in a very narrow way. All along that spectrum are different decisions that have material consequences on women's and girls' lives, including participation in local government processes and other things like housing decisions and so on. All law is gendered, and how people experience the effects of legal decisions is determined by what they've been able to have in their lives by the different constraints and so on in their lives, so that actuality

— Sharon McIvor est une autre qui me vient à l'esprit — qui ont montré maintes fois l'exemple, en utilisant le système juridique existant, à l'échelle nationale et internationale, pour essayer d'obtenir justice pour les femmes autochtones.

Voici ma question. Dans une des excellentes ressources que vous nous avez données, vous parlez de la place de la femme en droit autochtone. Vous expliquez que lorsque des gens disent qu'on ne devrait pas parler de sexisme ou que c'est une question sans intérêt, nous devrions nous demander pourquoi ils réagissent ainsi et qui gagne à une approche qui écarte de l'analyse les questions relatives à l'égalité des sexes. Dans les combats que j'ai évoqués brièvement, un des principaux problèmes qui revenaient sans cesse concernait les chefs, les dirigeants au sein des communautés, qui refusaient de donner aux femmes autochtones l'égalité des sexes et le juste espace qu'elles réclamaient. Comment envisagez-vous une réconciliation ou une utilisation de la Charte canadienne des droits et libertés par rapport au droit autochtone dans ces types de situations litigieuses?

**Mme Napoleon :** Il me semble avoir mentionné, entre autres, les indicateurs des droits de la personne, qui constituent un modèle utilisé à l'échelle internationale et qu'il serait bon que les gouvernements autochtones et les femmes autochtones en particulier examinent. Je crois aussi qu'il existe un certain nombre d'outils que nous créons et que d'autres proposent également pour faire en sorte que la voix et l'expérience des femmes autochtones se trouvent au premier rang des conversations.

Ce qui se passe, entre autres, c'est que les grandes questions de l'autonomie gouvernementale, de l'autodétermination et ainsi de suite sont souvent considérées comme les questions vraiment importantes, et que toutes les autres, qu'il s'agisse de la violence à l'égard des femmes ou d'autres problèmes sociaux, et cetera, sont reléguées à des questions concernant les femmes. Ces grandes questions de l'autonomie gouvernementale et de l'autodétermination sont aussi des questions qui concernent les femmes, et les autres questions relatives aux difficultés au niveau local concernent tout le monde. Voilà le genre de raisonnement que nous devons promouvoir dans toutes les conversations et toutes les interactions, qu'il s'agisse de protection de l'enfance, de citoyenneté ou de tout problème auquel on est confronté.

Il y a aussi un spectre avec, à une extrémité, la violence à l'égard des femmes et des filles autochtones et, à l'autre, une essentialisation et une idéalisation du rôle de la femme au sens le plus étroit. Tout au long de ce spectre sont prises différentes décisions qui ont des conséquences importantes pour les femmes et les filles, y compris en ce qui concerne leur participation aux processus de l'administration locale et d'autres choses comme les décisions relatives au logement, par exemple. Toute loi est sexospécifique, et les effets des décisions juridiques sur une personne sont déterminés par ce qu'elle a réussi à avoir dans sa vie, par les différentes contraintes et ainsi de suite qu'elle vit.

and that reality has to be a part of the considerations about legal processes, legal resolutions and so on.

The tool kit we developed is intended to support communities to go through and think critically about indigenous law and to look at where it is gendered and where the outcomes of decisions are different if you're a woman as opposed to if you're a man. It points out that the stand-in for most discussions is the Indian male or the indigenous male. What does it mean and what are the consequences of that for women and girls locally, provincially and nationally? That's part of it.

**Senator McPhedran:** As has happened in numerous cases in this country, certainly not limited to indigenous communities at all, women within defined cultural communities have had to fight leadership over and over again, very often on issues of violence, including sexual abuse. What happens when the process reaches an impasse between the dual systems? Do indigenous women, as has happened, for example, in the Muslim community in Canada, reach out to the Canadian Charter of Rights and Freedoms? Is that where they end up in that kind of struggle that is contained within a community and where justice cannot be found at that point in time within a particular community?

**Ms. Napoleon:** Turning toward the Charter or other indicators of processes that allow dignity and agency to women is a part of contemporary interpretations that are necessary for indigenous law where practices have been oppressive or sexist. It's my experience that while there are certainly oppressions and violence within indigenous communities, I don't want to suggest that our communities or our societies are any more violent than anyone else's, but it is nonetheless a part of what women are experiencing.

In trying to do this work, it's so important to factor in how to create safety for those voices that aren't currently being heard. I think that if we were able to fully articulate law and legitimate legal processes for indigenous as well as for Canadian application of law in situations locally, over time — not necessarily a long time but over time — it would be worked through, because people fundamentally want to solve problems. Women certainly want to solve problems. The reality is that right now, unless there's space given for that, there will be conversations going on about all manner of things while women are whispering to me about the fact that they are not safe in their communities.

**Senator McPhedran:** Thank you.

Cette actualité et cette réalité doivent donc faire partie des considérations relatives aux processus et aux décisions juridiques, et cetera.

La trousse que nous avons préparée vise à aider les communautés à aller de l'avant, à porter un regard critique sur le droit autochtone, à voir en quoi il est sexospécifique et en quoi les décisions donnent des résultats différents selon qu'on est une femme ou un homme. Elle souligne que l'homme indien ou autochtone monopolise la plupart des discussions. Qu'est-ce que cela veut dire et quelles sont les conséquences pour les femmes et les filles à l'échelle locale, provinciale et nationale. Cela en fait partie.

**La sénatrice McPhedran :** Comme bien souvent dans ce pays, et pas seulement dans les communautés autochtones, loin de là, les femmes au sein de communautés culturelles définies doivent se battre encore et encore avec les dirigeants, très souvent au sujet de problèmes de violence, y compris d'agressions sexuelles. Que se passe-t-il lorsque le processus arrive dans une impasse dans un double régime? Est-ce que les femmes autochtones, comme cela s'est produit, par exemple, dans la communauté musulmane au Canada, se tournent vers la Charte canadienne des droits et libertés? Est-ce que c'est le dernier recours dans ce genre de bataille qui se livre au sein d'une communauté où ne peut pas obtenir justice pour l'instant?

**Mme Napoleon :** Se tourner vers la Charte ou vers d'autres indicateurs de processus qui donnent aux femmes une dignité et une capacité d'action fait partie des interprétations contemporaines nécessaires dans le cas du droit autochtone lorsque des pratiques sont oppressives ou sexistes. Pour ma part, je dirais que, s'il existe certainement des formes d'oppression et de violence au sein des communautés autochtones, je n'irais pas jusqu'à dire que nos communautés ou nos sociétés sont plus violentes que n'importe quelle autre, mais cette oppression et cette violence n'en font pas moins partie de ce que vivent les femmes.

Dans ce travail que nous cherchons à faire, il est tellement important de trouver un moyen de faire entendre en toute sécurité ces voix qui ne sont pas entendues actuellement. Il me semble que si nous étions capables d'énoncer entièrement le droit et des processus juridiques légitimes pour une application autochtone aussi bien que canadienne dans des situations à l'échelle locale, avec le temps — pas nécessairement dans longtemps, mais avec le temps —, on y arriverait parce que, fondamentalement, les gens veulent régler les problèmes. Les femmes, en tout cas. La réalité est qu'à l'heure actuelle, à moins d'avoir un espace donné pour cela, on aura des conversations sur toutes sortes de choses, alors que les femmes me diront en chuchotant qu'elles ne sont pas en sécurité dans leur communauté.

**La sénatrice McPhedran :** Je vous remercie.

**Senator Pate:** Thank you, Dr. Napoleon. I want to echo the thanks of others for your work. I'm very much looking forward to seeing these tool kits and examining them because, as you're undoubtedly aware, I've used many of your materials in other contexts, both in teaching law students but also in community development work, so thank you for that.

My question is trying to look pragmatically at something you suggested in your keynote presentation at the Broadbent Institute. I loved the image of your grandson and a colleague trying to solve some of the issues.

I was struck this summer in particular when I visited a couple of indigenous communities, met with justice committees and found how colonized the justice committees were. There were attempts to provide restorative justice options, but they were really an overlay of the systems as opposed to an integration of the systems, from my ignorant perspective.

I'm wondering what a process would look like for someone who has experienced violence in the community and has been a woman who was trying to escape violence, who wanted it to stop but didn't necessarily believe in the system. How would that look? Many of these justice committees are also dealing with minor charges, not dealing with significant issues in the communities. How could that benefit the rest of the communities in Canada?

Related to that, we've had lots of discussions about the issue of missing and murdered indigenous women. Right now we have an inquiry. What would a process look like that would incorporate both teachings and legal traditions, or the multiplicity of legal traditions, if we were looking at missing and murdered indigenous women 20 years hence with a group of lawyers and community members who now have this integrated approach?

**Ms. Napoleon:** Regarding the comments about the justice committees, it is true that the forum through which many of the community endeavours takes place looks much like state-fostered forums. It is also often the case that what people are trying to fulfil through those forums are historic legal obligations. When I've asked people why they're doing the work that they've been doing and why they've been doing it for 20 or 25 years, it's because they are fulfilling historic legal obligations, and that's been the only way they've been able to do it.

Having said that, the rebuilding work of indigenous law is complex and it takes time, especially if there are gaps in a community. It takes at least 12 months for us to produce one law report on a question. For instance, we did work with communities on harms and injuries, and this would apply to the violence question. We start with the oral histories and the stories, and we ask the specific legal questions of those oral histories and

**La sénatrice Pate :** Merci, madame Napoleon. Je tiens à vous remercier moi aussi de votre travail. Je suis très impatiente de voir ces fameuses trouses et de les examiner parce que, comme vous le savez certainement, j'ai utilisé beaucoup de vos documents dans d'autres contextes, à la fois dans des cours à des étudiants en droit et dans des projets de développement communautaire. Merci, donc, de cela aussi.

Je cherche à voir de manière pragmatique quelque chose que vous avez suggéré dans votre exposé à l'Institut Broadbent. J'ai beaucoup aimé la photo de votre petit-fils et d'un collègue en train d'essayer de régler des problèmes.

J'ai été frappée cet été en particulier lorsque je me suis rendue dans deux ou trois communautés autochtones, que j'y ai rencontré des comités de justice et que j'ai découvert à quel point ils étaient colonisés. On a essayé des solutions de justice réparatrice, mais elles venaient se superposer aux systèmes, au lieu d'y être intégrées, à mon humble point de vue.

Je me demande quels recours s'offriraient à quelqu'un qui a fait l'objet de violences au sein de la communauté, à une femme qui tente d'échapper à la violence, qui veut que cette violence cesse, mais qui ne fait peut-être pas confiance au système. Il est en effet fréquent que les comités de justice s'occupent d'infractions mineures plutôt que des problèmes graves qui se posent au sein d'une communauté. Comment faire pour instaurer ce type de recours dans les communautés du Canada?

Dans un même ordre d'idées, on a beaucoup discuté de la question des femmes autochtones disparues et assassinées. Une enquête nationale est actuellement en cours, mais comment imaginer une procédure qui intègre les enseignements et traditions juridiques de ces communautés? Je me projette 20 ans en avant et j'essaie d'imaginer à quoi ressemblerait une enquête sur les femmes autochtones disparues et assassinées, conjointement menée par des avocats et des membres de la communauté suivant une telle approche?

**Mme Napoleon :** Je viens d'évoquer les comités de justice, et il est vrai que les efforts des communautés se déroulent souvent dans un contexte qui semble calqué sur les procédures officielles. Il est également vrai que souvent, lors de telles assemblées, les participants s'attachent essentiellement à s'acquitter d'obligations juridiques nées de l'histoire. Lorsque je demande à certains intervenants pourquoi, depuis 20 ou 25 ans, ils procèdent ainsi, on me répond que c'est, pour eux, la seule manière de s'acquitter d'obligations juridiques qui remontent au passé.

Le rétablissement du droit autochtone est une œuvre complexe qui va prendre du temps, notamment lorsqu'il s'agit de questions qui ne font pas l'unanimité au sein d'une communauté. Il nous faut actuellement au moins 12 mois pour rédiger un rapport sur une question juridique. Nous avons, par exemple, œuvré aux côtés des communautés sur la question des coups et blessures et c'est le temps qu'a pris la rédaction du rapport sur la violence.

stories, so asking what the legitimate response to harms and injuries in this legal tradition is could be a starting place. You critically and systematically analyze the oral histories so you have a body of materials that you then synthesize into the authority of decision makers, legal responses, obligations, rights and so on so that you have a comprehensive understanding of what people do in legal response to those kinds of problems.

The next step is to look at how to begin to implement those things. That's where you've got to consider questions of safety. That's where you've got to consider alliances between communities to allow some distance around people who are in danger or who have been injured. That's where trauma-informed responses and so on have to be brought into play.

I think with the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, which is doing important work and is certainly looking at the failures of Canadian law and those processes, asking the questions about indigenous definitions of rape, sexual assault and sexual violence and posing them through a rigorous indigenous legal methodology would inform where people could go in the future. In our oral histories, when you look back 20,000 years, we've had to deal with sexual violence, so we can learn from that in terms of principles and processes for today. Where there were sexist practices, then we have to change them today, which is drawing on the Charter and other experiences around the world. Law is a living, dynamic process over time, and indigenous law has to be similarly understood in its fullness and complexity.

**Senator Enverga:** Thank you for your presentation. I have learned a lot of things from you.

My question is more on self-determination. The Royal Commission on Aboriginal Peoples viewed self-determination as the basis for indigenous governance and argued that Aboriginal people have the inherent right to self-government within Canada. Can you tell me, please, what relationships, institutions or activities are required to grow and advance indigenous communities' aspirations for self-determination and self-government? Can you also let us know how the relationship between indigenous law and Canadian law would help in this matter? Could you let me know how self-determination and indigenous law and Canadian law working together would help the communities?

Nous partons des récits et des traditions orales, et posons, dans le contexte de ces récits et de ces traditions, des questions juridiques très précises. Ce que telle ou telle tradition juridique peut dire au sujet des coups et des blessures nous sert alors de point de départ. Il s'agit d'analyser de manière critique et systématique ces traditions orales, de synthétiser les résultats en faisant ressortir quelle était, à l'époque, l'autorité des décideurs, quelles étaient les mesures de droit prises dans tel ou tel cas, quels étaient les obligations et les droits de chacun. Cela permet de comprendre comment, en droit, les gens réagissaient à ces divers problèmes.

Ensuite, il s'agit de voir comment mettre en pratique les principes ainsi dégagés. Se pose alors la question de la sécurité. Il nous faut en effet envisager des alliances entre diverses communautés afin de trouver un refuge aux personnes qui sont en danger ou qui ont subi des violences. Il faut pour cela trouver les moyens d'intervenir auprès de personnes ayant subi un traumatisme.

L'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées accomplit actuellement un travail important, se penchant sur les insuffisances du droit canadien et des recours qu'il prévoit, cherchant à élucider la manière dont les Autochtones eux-mêmes définissent le viol, l'agression sexuelle ou les violences sexuelles. Il s'agit de jeter les bases d'une méthodologie juridique autochtone rigoureuse. Nos traditions orales, au chapitre des violences sexuelles, remontent à 20 000 ans. Elles renferment des enseignements susceptibles d'être intégrés aux principes et aux procédures juridiques modernes. Les pratiques sexistes du passé doivent évoluer en fonction de la réalité contemporaine et nous devons donc nous inspirer de la Charte des droits et libertés et de ce qui se fait dans le reste du monde. Le droit est quelque chose de vivant et de dynamique et c'est comme cela qu'il convient d'envisager le droit autochtone dans toute sa complexité.

**Le sénateur Enverga :** Je vous remercie de votre présentation, qui m'a beaucoup appris.

Je voudrais maintenant vous poser une question au sujet de l'autodétermination. Selon le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, l'autodétermination est le principe de base de la gouvernance autochtone et les peuples autochtones ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada. Pourriez-vous nous dire quelles sont les relations, les institutions ou les activités permettant de favoriser le développement et l'avancement des aspirations des peuples autochtones à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale? Pourriez-vous également nous dire dans quelle mesure les rapports entre le droit autochtone et le droit canadien entretiendraient cette dynamique? Je cherche à mieux saisir comment l'action combinée de l'autodétermination, du droit autochtone et du droit canadien favoriserait une telle évolution?

**Ms. Napoleon:** Yes. If we understand a people as a society, in order to be a society we had to be able to manage ourselves, just as everybody else around the world had to be able to do that. One way to understand law is as a distinct mode of governance. Law is a part of how Canada governs itself. It's a way that Canada and Canadians understand themselves as lawful people.

For indigenous people to understand ourselves as lawful peoples means that we also have to be able to see our legal histories, the full scope of our law and legal processes and legal institutions, and be able to draw from those, along with those available in Canada.

Canada will be richer for indigenous legal traditions. Citizenries will be expanded because the way of working with indigenous law that's inclusive and builds citizenry is about intensive democracy. It's something that not just indigenous people should do but all Canadians should do. Every Canadian should have a deep understanding of the power dynamics that surround their lives and have a way in and understand themselves as rights-bearing in Canadian law. That's what we need for indigenous peoples as well.

I think that's how I understand self-determination. We have to build it. We have to create it, and it's not going to happen tomorrow. It's going to take time, so the commitment is just for the first step. It's just to get the direction right and to not allow for the continued erasure of indigenous law as in the past but to change it. We have that opportunity now.

**Senator Enverga:** As we try to progress with indigenous law, what would you say to the second, third or fourth generations of indigenous peoples who have already accepted Canadian law? What would you tell them? Are they going to be under the governance of the indigenous law that you are proposing, or would they be under a separate law?

**Ms. Napoleon:** Canada, even without indigenous legal traditions, has multiple legal orders within it operating simultaneously in the same geographic spaces. I'm an indigenous person with Sauleaux legal traditions, and I teach Canadian law. We're able to draw on more than one legal order to do the work that we have to do in the world. There may well be indigenous peoples who decide that what they would prefer is not to maintain those kinds of relationships with their own histories but to take on other ways of being. That's the freedom that they have, as human beings, to do so.

**Senator Enverga:** Thank you.

**Mme Napoleon :** Il faut bien comprendre qu'un peuple c'est essentiellement une société, et que comme les autres peuples de la terre, nous avions nous aussi à nous auto-administrer. Le droit peut être conçu comme un mode spécifique de gouvernance. C'est en partie le droit qui permet au Canada de se gouverner. C'est une des choses qui permettent aux Canadiens de se concevoir comme vivant dans un État de droit.

Pour que les peuples autochtones se conçoivent comme ayant une existence légitime, il leur faut avoir à eux, en plus des institutions et procédures juridiques du Canada, aussi une histoire juridique, un droit qui joue pleinement son rôle, des institutions et des procédures juridiques dont ils vont pouvoir s'inspirer.

Les traditions juridiques des peuples autochtones ne feront qu'enrichir celles du Canada. Les citoyennetés s'en trouveront élargies au contact d'un droit autochtone inclusif qui ne fait que consolider la citoyenneté dans le cadre d'une démocratie plus intense. Cela ne se limite d'ailleurs aucunement aux peuples autochtones, mais constitue une pratique à laquelle devraient se rallier tous les Canadiens. Tout Canadien devrait en effet comprendre la dynamique du pouvoir dans le contexte de laquelle se déroule son existence, être en mesure de participer à cette dynamique, et se concevoir en tant qu'être détenteur de certains droits que lui garantit le droit canadien. C'est à cela que doivent également parvenir les peuples autochtones.

Voilà un peu comment je conçois l'autodétermination. Il nous faut la créer, la construire. Or, cela ne se fera pas du jour au lendemain et l'attachement à cette construction n'est qu'un premier pas. Il s'agit donc de choisir la bonne orientation, et de ne plus accepter l'effacement auquel le droit autochtone a été soumis par le passé. Il s'agit de veiller à l'évolution et à l'adaptation de ce droit. Cette possibilité nous est actuellement offerte.

**Le sénateur Enverga :** Mais, alors même que nous veillons à l'évolution du droit autochtone, que dire aux deuxième, troisième, ou quatrième générations qui ont déjà adhéré au droit canadien? Que va-t-on leur dire? Vont-elles être gouvernées par le droit autochtone, comme vous le proposez, ou vont-elles être régies par un régime juridique distinct?

**Mme Napoleon :** Sans même compter les traditions juridiques des peuples autochtones, le territoire canadien héberge déjà une pluralité de régimes juridiques. Je suis moi-même Autochtone, issue des traditions juridiques des Sauleaux, mais j'enseigne pourtant le droit canadien. Nous pouvons ainsi, dans le courant de nos activités, puiser à divers régimes juridiques. Il se peut très bien que certains peuples autochtones décident de ne pas entretenir ce type de relation avec leur histoire, et adoptent d'autres manières d'être. Ils sont, en tant qu'êtres humains, parfaitement libres d'en décider ainsi.

**Le sénateur Enverga :** Je vous remercie.



**Senator Raine:** Thank you very much for a very thought-provoking presentation this morning. I think it's hard for those of us who don't have a legal background to totally wrap our heads around it, so I do have some questions.

Over the last six to eight years, I've come to understand that there are as many differences among First Nations as there would be among the various nations that make up Europe. I'm quite sure there are also a lot of differences among the different legal systems historically in those First Nations.

When you talk about indigenous law, are you saying that the commonalities among the many First Nations should come together and be added to the commonality of British common law and the French laws that are currently governing in Quebec so that the totality of all of these legal thoughts then would make up a greater Canadian law? It seems to me like there needs to be some kind of hierarchy. In the end, which law are you accountable to no matter who you are as a Canadian?

I see the real value in bringing indigenous legal principles, from whichever First Nation they come, to the greater pool of understanding in the totality of Canadian law, while at the same time respecting that each community would have certain kinds of traditions and customs that are theirs and theirs alone. Is that how it would work? Obviously, in the work you're doing, you must reach out to all of the different First Nations for input if you're striving to have one indigenous law, or are you not? Is it that all of them fit in somehow? I almost need a kind of a chart to describe it because the task you're taking on is enormous.

**Ms. Napoleon:** Yes. We use the definition actually set out by the royal commission from the earlier reports about what the group is that you're working with, and it's not individual communities. It's a legal-order scale. For instance, there are seven communities within the Tsimshian people. The Tsimshian linguistic group also includes the Nisga'a and the Gitksan. There are similarities between those peoples.

The other thing to keep in mind is that there are different kinds of laws, those that have to govern the mundane and those that have to cover the more challenging areas of our lives. Different laws will require different kinds of considerations because of that relationship with Canada. The Nisga'a modern-day treaty, for instance, has some laws where Nisga'a law is paramount and some laws where either B.C. or Canadian law is paramount. That's an arrangement that people were able to organize and negotiate and put into practice.

**La sénatrice Raine :** Je vous remercie de l'exposé que vous nous avez présenté, et des thèmes de réflexion qu'il nous inspire. Ceux d'entre nous qui n'ont pas étudié le droit ont peut-être quelque difficulté à saisir toute la portée de la question, et je vous demanderai donc de nous fournir quelques précisions.

J'ai eu, ces six ou huit dernières années, l'occasion de mieux comprendre combien, comme les nations européennes, les Premières Nations se distinguent l'une de l'autre. Je suis donc certaine que, par de nombreux aspects, les régimes juridiques des diverses Premières Nations se distinguent également.

Vous avez parlé de droit autochtone. Est-ce à dire que les points que les Premières Nations peuvent avoir en commun formeraient un tout qui viendrait s'ajouter aux points que peuvent avoir en commun la common law britannique et le droit civil qui s'applique au Québec, et que l'ensemble de ces conceptions juridiques pourrait alors constituer un grand droit canadien? Il me semble que le droit suppose une hiérarchie des normes. La question se pose donc de savoir quelle sera la règle de droit applicable à tout Canadien, quelle que soit son origine?

L'idée d'intégrer les principes juridiques des peuples autochtones, de quelque Première Nation que ce soit, afin d'enrichir l'intelligibilité du droit canadien pris dans son ensemble, tout en respectant le droit de chaque communauté d'adhérer aux coutumes et aux traditions qui lui sont propres, me paraît judicieuse. Mais serait-ce effectivement le résultat obtenu. Il est clair que, dans le cadre de vos travaux, il vous faut, dans la mesure où vous souhaitez constituer un droit autochtone, solliciter la contribution de toutes les Premières Nations. Est-ce exact? Est-ce à dire que les éléments que vous recueillez vont effectivement permettre de constituer un ensemble cohérent? Vous avez entrepris là une tâche énorme et j'aurais presque besoin d'un tableau pour la représenter.

**Mme Napoleon :** En effet. Nous avons repris la définition retenue par la Commission royale et découlant de rapports précédents portant sur les divers groupes linguistiques, et non pas sur les communautés prises individuellement. Il s'agit, en effet, non pas d'un simple régime, mais d'un ordre juridique. C'est ainsi, par exemple, que le peuple tsimshian comporte sept communautés. La famille linguistique tsimshianique comprend en outre les Nisga'as et les Gitksans. Il y a, entre ces peuples, des similarités.

Il ne faut pas perdre de vue qu'il existe également divers types de lois, celles qui régissent les questions de tous les jours et celles qui s'appliquent à des situations plus problématiques. En raison des liens avec le Canada, les diverses lois devront répondre à ces diverses considérations. C'est ainsi que, selon le traité contemporain conclu avec les Nisga'as, dans certains cas, c'est le droit Nisga'a qui l'emporte, alors que dans d'autres c'est le droit canadien ou le droit de la Colombie-Britannique. Il s'agit d'un arrangement que les populations concernées ont pu élaborer, négocier et mettre en œuvre.

Again, that's at the legal-order scale, so it's not small, individual, 600 communities across Canada. For the larger groups like the Cree or the Anishinabe, what makes sense is how people are already working, either regionally or in an alliance model, so there are different possibilities.

Canada and the provinces already have a multitude of relationships with indigenous peoples for everything that you could possibly imagine. Their relationships are already there. Some of the work is figuring out how to make more sense of all of that in a way that allows for a more fundamental appreciation for who indigenous peoples are as peoples.

What I'm not advancing is a pan-indigenous model, but what I am advancing is that the starting place for conversations is that indigenous peoples had law that, in its fullness and scope, managed all aspects of human lives, that, at the bare minimum, included authoritative decision-makers, legitimate legal responses, substantive and procedural rights, obligations and guiding legal principles in order to deal with human problems and conflicts when they arise.

The way that that looks will be different according to the different societies, but there are a lot of similarities too. The work of the law is the same. I compared, for instance, Gitksan law with Canadian law, a Canadian court process with a Gitksan feast process. The processes look really different and the expression of law is different, but the work that law did was the same. It's about some starting places and then to figure it out as we go forward.

**Senator Raine:** Just following up on the example that you gave in the beginning of the Tsimshian group, the Nisga'a was under that, but now the Nisga'a have a treaty. They've established self-government and their own laws. Now, does that make them above the Tsimshian?

**Ms. Napoleon:** No.

**Senator Raine:** How does it fit in? It's evolving at different speeds, kind of.

**Ms. Napoleon:** We've been kind of freeze-dried since colonial history. That's a legal term. There's a Tsimshian linguistic group. There are a number of linguistic groups, like Athabaskan and Algonquin linguistic groups, in Canada. Within that, there are different peoples. Within the Tsimshian linguistic groups, there are, as I said, the Tsimshian peoples on the coast and the Gitksan and the Nisga'a. How that's going to develop

Je précise, encore une fois, qu'on parle bien d'un ordre juridique, et non pas des codes régissant l'une ou l'autre des 600 petites communautés qui existent au Canada. Pour ce qui est des groupes plus étendus, tels que les Cris ou les Anishinaabes, il est logique de se fonder sur ce qui se fait déjà, soit à l'échelon régional, soit dans le cadre d'une alliance. C'est dire que diverses possibilités peuvent être envisagées.

Le Canada et les provinces, dans les domaines les plus divers, entretiennent un grand nombre de liens avec les peuples autochtones. Les relations nécessaires existent donc déjà. Une partie du travail à accomplir est de trouver le moyen de rendre cet ensemble plus cohérent afin de mieux comprendre ce qui constitue la réalité des peuples autochtones.

Je ne prône aucunement l'adoption d'un modèle pan-autochtone, mais je propose de prendre comme point de départ du nécessaire dialogue le fait que les peuples autochtones avaient effectivement un droit qui, par sa portée et son caractère achevé, permettait de répondre à toutes les situations de l'existence, et comprenait à tout le moins des autorités, des ripostes juridiques, des droits, tant substantiels que procéduraux, des obligations et des principes juridiques, enfin tout un ensemble de dispositions et de mesures permettant de régler les problèmes et les différends qui pouvaient se présenter.

L'agencement de ces dispositions varie d'une société à l'autre, mais on relève également de nombreux points communs. La loi fonctionne de la même manière. C'est ainsi que j'ai comparé le droit des Gitksans au droit canadien, une procédure judiciaire canadienne aux règles régissant le déroulement d'un festin chez les Gitksans. L'ordonnement paraît très différent, et la manière dont la règle s'exprime est, elle aussi, différente, mais les divers droits ont une action comparable. Cela étant, il s'agit de trouver des points de départ et de régler au fur et à mesure les questions qui surviennent.

**La sénatrice Raine :** Pour s'en tenir à l'exemple que vous nous avez cité au début, celui du groupe des Tsimshians, les Nisga'as en faisaient naguère partie, mais le peuple Nisga'a a depuis conclu un traité. Ce peuple a accédé à l'autonomie gouvernementale avec des lois qui lui sont propres. Cela le rend-il supérieur aux Tsimshians?

**Mme Napoleon :** Non.

**La sénatrice Raine :** Mais comment tout cela peut-il se combiner, étant donné que les situations n'évoluent pas au même rythme?

**Mme Napoleon :** C'est que la situation a été figée depuis l'époque coloniale. J'emploie ce terme au sens juridique. Les Tsimshians constituent un groupe linguistique. Il existe en effet, au Canada, divers groupes linguistiques tels que les langues athabascanes ou les langues algonquiennes. Or, ces groupes linguistiques englobent eux-mêmes plusieurs peuples. C'est ainsi que la famille linguistique tsimshienne comprend les peuples

over time, just because of scale and number of people, there are a lot of questions, and I don't know what kinds of arrangements people will arrange with each other in terms of legal processes or other questions that have to do with scale. I don't know how that will play out. But it's already there, and it's already working.

**Senator Raine:** I'll have another question later.

**The Chair:** Second round?

**Senator Raine:** Yes.

**Senator Christmas:** Thank you, Dr. Napoleon, for coming all this way to share your wisdom with us. I'm very heartened, and my sincerest congratulations to you for the proposed indigenous law degree program. That's very exciting.

I also appreciate your focus on indigenous human rights. I found that very interesting. As you know, one of the difficult challenges that we face as indigenous people is discrimination and racism. Can you explain how indigenous law deals with acts of discrimination and racism, both within indigenous communities and outside of indigenous communities?

**Ms. Napoleon:** I developed a course on human rights in indigenous law this past summer and taught it in Winnipeg. For that course, what the students had to do was to articulate indigenous law from the oral histories that we provided for Cree, for Secwepemc and for Dene legal traditions. There were case studies that they had to apply them to, and what we focused on as the starting place, as the question to ask the oral histories, was on human dignity and agency. One of the case studies was the First Nations Caring Society case, which is still not dealt with, as you know. We asked how that would be dealt with according to the traditions of the Cree and the Secwepemc. That was part of the students' assignments that they had to do.

The proposal for articulating human rights as a part of self-government, as a way to deal with the issues that we have, is relatively new. We're just starting to work with it and to develop materials and workshops for people. We've worked with over 40 communities in Canada. We've trained over 300 people in the indigenous legal methodologies that we've developed, but that's just a start.

tsimshians de la Côte, ainsi que les Gitxsans et les Nisga'as. Étant donné la taille des populations concernées, et la complexité de ces situations, on ne sait pas très bien comment tout cela va s'agencer, ou quels sont les arrangements auxquels les peuples concernés parviendront au niveau des mécanismes juridiques ou des divers problèmes qui peuvent surgir. Je ne peux pas dire ce que cela donnera, mais le mouvement est enclenché et l'on en voit déjà les résultats.

**La sénatrice Raine :** Je poserai une autre question plus tard.

**La présidente :** Au deuxième tour?

**La sénatrice Raine :** Oui.

**Le sénateur Christmas :** Madame Napoleon, je vous remercie d'être venue de si loin pour nous apporter votre sagesse. Cela me touche beaucoup et je vous félicite sincèrement pour votre projet de créer un programme menant à un diplôme de droit autochtone. Voilà qui est très intéressant.

J'apprécie également beaucoup le fait que vous vous intéressiez de près aux droits de la personne autochtone. J'ai trouvé cet aspect fort intéressant. Comme vous le savez, les graves difficultés auxquelles nous faisons face, en tant que peuple autochtone, sont la discrimination et le racisme. Pouvez-vous nous expliquer comment le droit autochtone s'applique aux actes de discrimination et de racisme, tant à l'intérieur des collectivités autochtones qu'à l'extérieur de celles-ci?

**Mme Napoleon :** J'ai mis sur pied, l'été dernier, un cours sur les droits de la personne du point de vue du droit autochtone et je l'ai enseigné à Winnipeg. Les étudiants qui suivaient ce cours devaient présenter le droit autochtone tel qu'il ressortait des histoires orales qui reflétaient les traditions juridiques des Dénés, des Secwepemc et des Cris. Ils devaient appliquer ces règles à des études de cas et l'élément qui était privilégié au départ, la question à laquelle devaient répondre ces histoires orales, concernait la dignité et la capacité d'action de la personne. Une des études de cas était celle de la Société de soutien à l'enfance des Premières Nations, qui n'est toujours pas réglé, comme vous le savez. Nous leur avons demandé comment ce cas se réglerait d'après les traditions des Cris et des Secwepemc. Cela faisait partie des travaux demandés à nos étudiants.

L'idée d'examiner les droits de la personne dans le cadre de l'autonomie gouvernementale, dans le but d'étudier les problèmes que nous connaissons, est relativement nouvelle. Nous ne faisons que commencer à travailler avec cette notion, en élaborant de la documentation et en créant des ateliers pour nos participants. Nous avons travaillé avec plus de 40 collectivités au Canada. Nous avons formé plus de 300 personnes dans le domaine des méthodologies juridiques autochtones que nous avons élaborées, mais ce n'est qu'un début.

What has yet to be done is to support communities at the implementation stage so that, say, Treaty 8 could take on and develop an indigenous human rights law, drawing from the legal traditions in that region. Then there would have to be indicators that are measurable to ensure accountability along with everything else, and there would have to be people and resources so that the whole process could be managed.

That's the way that I think we could deal with discrimination internally. We have to define that according to each legal tradition, and I think that can inform how we relate to Canadian human rights law as well.

**Senator Christmas:** Maybe I'm putting words in your mouth, but I think your work is uncovering the distinctions and differences between different indigenous law traditions. Do any come to mind that intrigued your curiosity about why different linguistic groups have different indigenous law traditions?

**Ms. Napoleon:** Law is societally bound and created. The kinds of problems that law deals with are universal, but the way that we organize and understand ourselves and our problems is societal, and with the forums through which clans or family groups, whatever the authoritative decision-making groups and processes are, there is always more than one in every legal tradition. There are at least four in every legal tradition. Again, it's back to looking at what is the work that those processes do as opposed to the actual forms and expressions of it.

**Senator Christmas:** Thank you.

**Senator Pate:** Could I ask a supplementary question? I am curious. Dr. Napoleon, you raised that your students looked at the First Nations Caring Society. Could you talk about what they discuss and how they discuss resolving an issue that, as you pointed out, with several non-compliance orders has still not been dealt with?

**Ms. Napoleon:** I started with that because one of the complaints about indigenous legal orders is often that we're going to violate human rights, so this is a case where Canada is violating human rights according to Canadian law. What students were able to do with that case is set out the rights of children, set out the obligations to children and set out the processes. It's different within every society. For instance, within the Gitksan society or Tsimshian society, the child belongs to their clan, so you have to account for that. It was sorting out the processes and what the steps are. In the range of oral histories that they threw

Il reste encore à aider les collectivités à mettre en œuvre ces droits pour que, par exemple, le traité 8 puisse déboucher sur l'élaboration d'une loi sur les droits de la personne autochtone, inspirée des traditions juridiques de cette région. Il faudrait ensuite concevoir des indicateurs mesurables de façon à responsabiliser, dans ce domaine, comme dans tous les autres, les personnes chargées de cette tâche; il faudrait également disposer des personnes et des ressources qui permettraient de gérer tout ce processus.

C'est la façon dont nous pourrions, d'après moi, nous attaquer à la discrimination d'un point de vue interne. Il faut définir ce terme conformément à chacune des traditions juridiques et je crois que cela pourrait également influencer nos rapports avec les règles canadiennes en matière de droits de la personne.

**Le sénateur Christmas :** Je vous fais peut-être dire des choses, mais je crois que vous avez découvert dans votre travail les distinctions et les différences qui existent entre les différentes traditions juridiques autochtones. En avez-vous quelques-unes qui ont suscité votre curiosité et qui expliquent pourquoi les différents groupes linguistiques ont des traditions juridiques autochtones différentes?

**Mme Napoleon :** Le droit est généré par la société et il en est indissociable. Le genre de problèmes que traite le droit est universel, mais la façon dont nous nous organisons et nous nous comprenons, nous-mêmes et nos problèmes, est de nature sociale et les différentes traditions juridiques prévoient toujours plusieurs instances grâce auxquelles les groupes familiaux ou les clans, quels que soient les processus et les groupes, rendent des décisions définitives. Il y en a au moins quatre dans chaque tradition juridique. Encore une fois, il faut s'attacher à découvrir les résultats obtenus grâce à ces processus plutôt que se fixer sur les expressions et les formes concrètes de ces processus.

**Le sénateur Christmas :** Merci.

**La sénatrice Pate :** Puis-je poser une question supplémentaire? Je suis curieuse. Madame Napoleon, vous avez mentionné que vos étudiants allaient examiner l'affaire de la Société de soutien à l'enfance des Premières Nations. Pourriez-vous nous parler des aspects et des solutions qu'ils ont examinés et envisagés alors, comme vous l'avez remarqué, que plusieurs ordonnances de non-conformité n'ont toujours pas été appliquées?

**Mme Napoleon :** J'ai commencé par ce cas, parce qu'une des critiques qui a été faite au sujet des ordres juridiques autochtones est qu'ils portent atteinte aux droits de la personne; il s'agit donc d'un cas où le Canada porte atteinte aux droits de la personne selon le droit canadien. Lorsqu'ils ont étudié ce cas, les étudiants ont décrit les droits des enfants, ils ont décrit les obligations des responsables des enfants ainsi que les processus à suivre. Cela varie selon la société concernée. Par exemple, dans la société Gitksan ou dans la société tsimshienne, l'enfant appartient à son clan, il faut donc tenir compte de ce fait. Ils ont examiné les

drew on, what are the different kinds of legitimate legal responses that could be applied? That's what they had to articulate.

The other case study was the missing and murdered indigenous women. They had a series of oral histories to draw on, some of which could be understood as counter-stories where there is gender discrimination and sexism. Law is always about interpretation; it doesn't interpret itself. They had to prepare a presentation from the different legal traditions to deal with gendered violence.

**Senator Pate:** Would it be possible to get copies of some of those if the students are amenable?

**Ms. Napoleon:** Most of it was on flip charts. They were written, but this was in an intensive classroom that went from 8:30 in the morning to 5 in the afternoon, so it wasn't typed up. But we have other materials that cover similar ground.

**Senator Pate:** Has that been left with the clerk?

**Ms. Napoleon:** Yes.

**Senator Boniface:** Senator Christmas covered part of my question, so I would like to get information around implementation. I appreciate that the stage you may be at might not be quite at implementation. What kind of take-up are you getting from organizations? I'm thinking about large regional organizations or treaty organizations. Or are you starting out community by community?

**Ms. Napoleon:** For the indigenous law degree program, we have support from the AFN and every other law school in Canada.

With the actual work of indigenous law, we work by invitation. We start with training local people in the methodologies that we're going to employ. It isn't experts coming in, asking people to tell us what their law is, which is a hard question if you think about a Canadian family and someone coming in and asking them to tell them about Canadian law. It's not an easy process.

For the take-up, we can't keep up with the demand that we have, either in Canada or elsewhere. And with the implementation, the people that are moving right now includes the Tsilhqot'in National Government. There are others who are almost there, and we'll see what will happen as people go forward with that.

processus et les différentes étapes. D'après les différentes histoires orales dont ils se sont inspirés, quels étaient les différents types de réponses juridiques légitimes que l'on pourrait apporter? C'est ce qu'ils devaient expliquer.

L'autre étude de cas portait sur les femmes autochtones disparues ou assassinées. Ils pouvaient s'inspirer de nombreuses histoires orales, dont certaines pouvaient s'interpréter comme reflétant le sexisme et la discrimination dont les femmes font l'objet. Le droit est toujours une question d'interprétation. Il ne s'interprète pas tout seul. Ils ont exposé les différentes traditions juridiques pour expliquer la violence axée sur le genre.

**La sénatrice Pate :** Serait-il possible d'obtenir des copies de ces travaux, avec l'accord des étudiants?

**Mme Napoleon :** Nous avons surtout utilisé des tableaux papier. Tout cela a été écrit, mais c'était un cours intensif qui durait de 8 h 30 à 17 heures, de sorte que cela n'a pas été dactylographié. Nous avons d'autres documents qui portent sur des aspects semblables.

**La sénatrice Pate :** En avez-vous remis au greffier?

**Mme Napoleon :** Oui.

**La sénatrice Boniface :** Le sénateur Christmas a traité une partie de ma question, de sorte que j'aimerais obtenir des renseignements au sujet de la mise en œuvre. Je sais que vous n'en êtes peut-être pas tout à fait à l'étape de la mise en œuvre. Quels sont les commentaires que vous recevez de la part des organisations? Je pense aux grandes organisations régionales ou reliées à un traité. Ou est-ce que vous commencez par les collectivités?

**Mme Napoleon :** Pour le programme de diplôme en droit autochtone, nous avons l'appui de l'APN et de toutes les autres facultés de droit du Canada.

Pour ce qui est de notre travail sur le droit autochtone, nous intervenons sur invitation. Nous commençons par former les membres des communautés dans l'utilisation de nos différentes méthodes. Nous ne nous présentons pas comme des experts; nous ne demandons pas aux gens de nous dire ce qu'est leur droit; c'est en effet une question complexe si vous pensez à une famille canadienne à qui l'on demanderait de parler du droit canadien. Ce n'est pas un processus facile.

Pour ce qui est de l'intérêt suscité, je dirais que nous n'arrivons pas à répondre à la demande, que ce soit au Canada ou ailleurs. Pour ce qui est de la mise en œuvre, les groupes qui sont les plus avancés en ce moment comprennent le gouvernement national des Tsilhqot'in. Il y en a d'autres qui en sont presque arrivés au même point, et nous verrons ce qui se passera à mesure que ces groupes progressent.

**Senator Boniface:** How do you see it from an urban setting? How do you see trying to integrate the two? How would that work?

**Ms. Napoleon:** That's such an important question. There are different ways to think about it. One is thinking about everyone in the city as remaining fundamentally connected to wherever they come from. That's not particularly helpful when people have lost those connections, so I think a more interesting question would be to ask what it is that makes a people, and I think there are two things. One is when people start to generate informal law or processes through which they are able to anticipate, at least on a general basis, the behaviour in their larger group, and the second is when people's diverse oral histories become collective oral histories.

If we look at groups, indigenous peoples in urban cities, we can ask many of the same questions and go through the same processes as people who are outside of the cities, but it means being more attentive to the kinds of oral histories that can come in, which we have to do anyway. Working in Cree communities, some of my relatives are Mohawks that came across Canada in the 1700s, and people say, "That's a Mohawk story," but we've been telling it, so when does it become a Cree story? We have that exciting international experience. We need to understand it better and factor it into the way we work.

**The Chair:** Before we move to second round, I'm afraid I have to ask a question. As you know, our committee is studying what the new relationship between Canada and Aboriginal peoples could like. You said we have to think about what makes a people. People get together to generate law on how to run themselves and so on. When you think about what a nation is, would you consider that that type of process, where you get together to generate those laws, is the fundamental activity that builds a nation?

One of the difficulties we have, as you well know, is that indigenous peoples in Canada are ruled by the Indian Act, the elephant in the room, so how do we generate our own laws within what could be considered a nation when we're also faced with the Indian Act, which is contrary to the concept that indigenous peoples are equal and self governing?

**La sénatrice Boniface :** Comment voyez-vous cette opération s'effectuer dans un contexte urbain? Comment pensez-vous qu'il serait possible d'intégrer les deux? Comment cela fonctionnerait-il?

**Mme Napoleon :** C'est une question vraiment très importante. Il y a plusieurs façons de l'aborder. La première consiste à se dire que tous les Autochtones qui vivent dans les villes conservent pour l'essentiel un lien avec leur région d'origine. Cela n'est pas très utile pour les personnes qui ont perdu ces liens, mais je pense qu'une question qui me paraît plus intéressante consisterait à se demander qu'est-ce qui constitue un peuple et je crois qu'il y a deux choses. La première est que certaines personnes commencent à créer des processus ou des règles informelles qui leur permettent de prévoir, du moins de façon générale, les façons de se comporter dans un groupe plus large, et la deuxième chose est que les histoires orales de certaines personnes deviennent parfois les histoires orales d'un groupe.

Si nous prenons les groupes, celui des peuples autochtones qui vivent dans des zones urbaines, nous pouvons leur poser la plupart de ces questions et utiliser la plupart des processus que nous utilisons en dehors des villes; il faut toutefois être plus attentif aux genres d'histoires orales qui sont proposées, ce que nous devons de toute façon faire. J'ai travaillé dans des collectivités criées et j'ai des membres de ma famille qui sont des Mohawks qui ont traversé le Canada au cours des années 1700, et les gens me disent : « C'est une histoire mohawk », mais nous la racontons souvent et à quel moment cette histoire devient-elle une histoire crie? Il y a donc un aspect international qui est très intéressant. Nous nous efforçons de mieux le comprendre et de l'intégrer à notre façon de travailler.

**La présidente :** Avant de passer au second tour, je me sens obligée de vous poser une question. Comme vous le savez, notre comité étudie ce que pourraient être les nouvelles relations entre le Canada et les Autochtones. Vous dites que nous devons réfléchir à ce qui constitue un peuple. Un peuple regroupe des gens qui élaborent des règles sur la façon de se gouverner, par exemple. Lorsque vous réfléchissez à la notion de nation, estimez-vous que ce genre de processus, où des gens se réunissent pour élaborer des règles de ce genre, est une activité fondamentale à la construction d'une nation?

Un des problèmes que nous avons, et vous le savez fort bien, est que les Autochtones du Canada sont régis par la Loi sur les Indiens, l'éléphant dans la salle; comment élaborer nos propres règles au sein de ce que l'on peut qualifier de nation alors que nous sommes assujettis à la Loi sur les Indiens, qui va à l'encontre de l'idée que les peuples autochtones doivent être traités sur un pied d'égalité et ont droit à l'autonomie gouvernementale?

**Ms. Napoleon:** I think the kind of law people generate when they live together is both formal and informal, and both of those, to varying degrees, are going on in urban settings. So that's one thing.

I think what's really important about your question is that in doing this work, we have to appreciate that there are historic legal institutions and law, and there are contemporary legal institutions and law. The work of implementation is going to be about looking at how might we draw from the historic legal institutions and law to inform present-day institutions and law.

Indigenous peoples throughout history have been very pragmatic, making the kinds of decisions they had to make in the context that they were placed in. There are contradictions between contemporary institutions and law and the historic that generate much of the conflict that's experienced in our communities now. For instance, if you're a person who has been informed by the historic legal institutions and law, that's your understanding of what law is, and if other people don't have that, you're going to be at cross purposes unless you have a productive and constructive way to figure out and reconcile the past with the present.

I think that it's absolutely possible. I think that these are the kinds of things that people are struggling with and it's exactly the work that has to take place. Otherwise, we're going to have continued conflict.

**The Chair:** Do you have any suggestions on how you would reconcile the conflict between past and present? Is there a process or an appeal body? Where does one start that?

**Ms. Napoleon:** I think it starts by substantively articulating the historic and the contemporary. The work we're doing right now is focused on the historic legal institutions and law, and that's the authoritative decision makers and so on that I have mentioned. I think it is at the implementation stage, which we haven't yet started, where the work will have to be in order to figure out what the contradictions are and how they can be dealt with. Pretending that the contradictions aren't there isn't going to help people, but we do need to figure out how to move from one to the other.

**The Chair:** Thank you. We'll now move to the second round.

**Senator McPhedran:** Let me just pick up on an approximation of your last sentence. We have to find a way to move from the colonial to the de-colonial.

**Mme Napoleon :** Je crois que les règles que les gens élaborent lorsqu'ils vivent en groupes sont à la fois formelles et informelles, et ces deux types de règles s'appliquent, à des degrés divers, dans les contextes urbains. C'est une chose.

L'aspect de votre question qui me paraît très important est que, dans le cadre de ce travail, nous devons tenir compte du fait qu'il y a des règles et des institutions juridiques historiques et qu'il y a également des règles et des institutions juridiques contemporaines. La mise en œuvre doit consister à découvrir la façon de nous inspirer des règles et institutions juridiques historiques pour influencer les règles et les institutions actuelles.

Au cours de leur histoire, les peuples autochtones ont été très pragmatiques; ils ont pris les décisions qu'ils devaient prendre dans le contexte où ils se trouvaient. Les contradictions qui existent entre les règles et les institutions contemporaines et les règles et les institutions historiques sont à l'origine de la plupart des conflits que nous connaissons à l'heure actuelle dans nos collectivités. Par exemple, si vous êtes une personne qui a été formée par les règles et les institutions juridiques historiques, cela vous donne une certaine compréhension du droit, mais les personnes qui n'ont pas eu cette formation risquent d'aller à l'encontre de ces règles à moins que vous ayez trouvé une façon constructive et productive de réconcilier le passé avec le présent.

Je crois que cela est tout à fait possible. C'est là le genre de choses auxquelles font face les gens et c'est exactement le genre de travail qu'il faut effectuer. Si nous ne le faisons pas, les conflits vont perdurer.

**La présidente :** Avez-vous des suggestions sur la façon de réconcilier ce qui oppose le passé et le présent? Y a-t-il un processus ou un organe d'appel? Par où commencer?

**Mme Napoleon :** Il faut, d'après moi, commencer par exposer de façon détaillée les règles historiques et les règles contemporaines. À l'heure actuelle, nous travaillons principalement sur les règles et les institutions juridiques historiques, ce qui comprend les grands décideurs et tout ce que j'ai mentionné. Je crois que c'est à l'étape de la mise en œuvre, que nous n'avons pas encore commencée, qu'il va falloir déterminer quelles sont les contradictions et comment il est possible de les résoudre. Ce n'est pas en prétendant qu'il n'y a pas de contradictions que cela va aider les gens, mais nous devons trouver le moyen de passer d'une approche à l'autre.

**La présidente :** Merci. Nous allons maintenant passer à la deuxième série de questions.

**La sénatrice McPhedran :** J'aimerais simplement poursuivre en reformulant votre dernière phrase. Nous devons trouver le moyen de passer d'une approche colonialiste à une approche non colonialiste.

I want to preface my question, which is about law and changing law, with an additional acknowledgment of your visionary leadership in education and legal education, which has carried over well beyond law schools in this country. As part of the indigenization program at the University of Winnipeg, where I'm tenured, I wanted to bring to the committee's attention your comic book, *Mikomosis and the Wetiko*, which I teach and use extensively and I think Senator Pate does as well. This is actually a very serious issue in this comic book. It's the definition of murder under Cree law versus the colonial law. It is an amazing teaching tool for all ages and all disciplines. I just want to thank you so much for this, and I'm going to pass it along so that members of the committee can get a flavour of it. It's not among the materials that you tabled with us, but I keep copies in my office so it was something I could bring down.

Here is my question: In the whole process of decolonization, picking up on the excellent questions from our chair, my question has two parts. The first is that there have been a number of speakers fairly recently — the most recent, to my knowledge, is Phil Fontaine, but not just Dr. Fontaine — who have spoken about the need for a new law in Canada that stipulates three founding peoples as distinct from the usual French and English description. I'd love to get a sense from you about whether you would see taking us a step like that in law as a positive force for decolonization.

My second question related to the law very much picks up on the materials that you did table with us in dealing with gender and sex equality, that not being the same thing necessarily, and it relates to the current Bill S-3. This committee worked together and proposed amendments to clean up the extensive discrimination that comes out of the Indian Act directed at registration for indigenous women in this country. Those amendments have been removed by the government and the message has come back. We have yet to deal with it here in the Senate. We're right in the midst of that process, and I would very much appreciate your thoughts on the value and potentially constructive nature of a thorough cleaning up of the sex-based discrimination in the Indian Act, acknowledging that it is something that many of us would like to see disappear altogether. Our current situation is facing us with the bill actively suspended at this stage but before us in the process. Where would you see amendments of this nature in the Indian Act in the larger decolonization process for this country?

J'aimerais faire une préface à ma question, qui concerne le droit et l'évolution du droit, en mentionnant encore une fois que vous êtes un chef de file visionnaire dans le domaine de l'éducation et de l'éducation juridique, et que votre réputation a largement dépassé les facultés de droit de ce pays. Dans le cadre du programme d'autochtonisation de l'Université de Winnipeg, où j'ai un poste permanent, j'aimerais attirer l'attention du comité sur votre bande dessinée, *Mikomosis et les Wetiko*, dont je me sers beaucoup pour enseigner, tout comme le fait, je crois, la sénatrice Pate. Je dirais qu'en fait cette bande dessinée aborde une question très grave. C'est la définition du meurtre selon le droit cri et selon le droit colonial. C'est un outil didactique extraordinaire pour tous les âges et toutes les matières. J'aimerais vous remercier pour ce que vous avez fait et je vais la faire circuler pour que les membres du comité puissent en avoir une idée. Elle ne fait pas partie des documents que vous avez déposés, mais j'en ai toujours des copies dans mon bureau de sorte que j'ai pu en apporter une.

Ma question porte sur le processus de décolonisation et se situe dans le prolongement des excellentes questions qu'a posées notre présidente; elle comporte deux parties. La première est qu'il y a un certain nombre d'intervenants qui ont parlé, assez récemment — le plus récent, à ma connaissance, est Phil Fontaine, mais il n'y a pas seulement M. Fontaine — de la nécessité d'adopter un droit nouveau au Canada qui reposerait sur la notion de trois peuples fondateurs et non pas uniquement sur la description actuelle où il y a le peuple français et le peuple anglais. J'aimerais savoir si vous pensez que l'adoption d'une telle approche pourrait constituer dans la conception du droit, une force positive favorisant la décolonisation.

Ma deuxième question qui porte également sur le droit découle principalement des documents que vous avez déposés au comité qui traitent du genre et de l'égalité entre les sexes, notions qui ne sont pas nécessairement identiques, ce qui concerne le projet de loi S-3 actuel. Le comité a décidé, d'un commun accord, de proposer des modifications qui visent à supprimer tous les éléments de discrimination que contient la Loi sur les Indiens, notamment dans le domaine de l'enregistrement de femmes autochtones. Ces modifications ont été retirées par le gouvernement et il nous a envoyé sa réponse. Le Sénat doit encore examiner tout cela. Nous sommes en plein milieu de ce processus et j'aimerais beaucoup savoir ce que vous pensez de l'importance et du caractère possiblement constructif d'un véritable nettoyage des dispositions créant une discrimination fondée sur le sexe que l'on retrouve dans la Loi sur les Indiens, en partant du principe que ce sont là des éléments que la plupart d'entre vous souhaitent voir disparaître complètement. Nous faisons face, à l'heure actuelle, à une situation dans laquelle le projet de loi a été suspendu pour le moment, mais qui nous a été également soumis dans le cadre de ce processus. Quels sont les aspects de la Loi sur les Indiens qu'il conviendrait de modifier pour refléter le processus plus large de décolonisation qui se déroule dans notre pays?



**Ms. Napoleon:** With regard to your first question about the need for a new law in Canada that would more accurately reflect three founding peoples, our focus has been on rebuilding indigenous law from the ground up, with the understanding that that rebuilding will change the kind of conversations we have with Canada and with everyone else. Right now, what happens is that Canadian law and legal processes become the default because we haven't yet been able to do the rebuilding that's necessary. I can imagine that, once the indigenous peoples have had the time to do the work that's a part of this rebuilding, turning our minds to something like that could be a useful thing. It is not something I have thought about, though.

On the second question with regard to the continuing discrimination and the Indian Act, the reality is we still have the Indian Act and it should not be discriminating. The kinds of amendments that would prevent it from being discriminating have to be made. As long as it's in force and as long as it has material effects and consequences over people's lives, then the discrimination should be dealt with.

**Senator Raine:** I wonder if you could expand a little bit on the toolkit you mentioned that they have developed for communities. You mentioned that you go to communities by invitation. Is this a toolkit that is individualized for each community that you go to, or is the toolkit a way for them to start or to work through the process at the community level? Could you just describe the toolkit a little bit more?

**Ms. Napoleon:** We have developed several toolkits. One is the Gender Inside Indigenous Law Toolkit, which includes a case book. It sets out questions, lesson plans, ways to analyze stories with a gendered perspective, ways to ask about power and ways to ask about effects of law, so it's a comprehensive toolkit that provides resources and so on.

Then we have the case book, which is Dene, Secwepemcand Cree stories, and we use that as an example about how one could start analyzing the stories with gender in mind, and that process that we set out is transferable to looking at other indigenous legal orders.

We have several of the toolkits. Another is on matrimonial real property disputes. We're hoping to be able to develop more on water and on human rights.

The work that we do by communities is specific to their own legal traditions. We've been working for some years with the Secwepemc, the Shuswap Nation Tribal Council, and developed comprehensive materials for them and now are turning to

**Mme Napoleon :** Votre première question portait sur la nécessité d'adopter un droit nouveau au Canada qui refléterait mieux l'existence de trois peuples fondateurs; nous avons principalement essayé de reconstruire complètement le droit autochtone, tout en sachant que cette reconstruction allait modifier la nature de nos relations avec le Canada et avec tous les autres. À l'heure actuelle, ce sont le droit canadien et les processus juridiques canadiens qui s'appliquent par défaut, lorsque nous n'avons pas encore reconstruit les domaines qu'il fallait. Je pense que, lorsque les peuples autochtones auront eu le temps d'accomplir le travail associé à cette reconstruction, le fait de nous concentrer sur des choses comme celles que vous mentionnez serait utile. Je dois, cependant, avouer que je n'y ai pas beaucoup réfléchi.

Pour ce qui est de la deuxième question concernant la discrimination permanente et la Loi sur les Indiens, je dirais que la Loi sur les Indiens est toujours là et qu'elle ne devrait entraîner aucune discrimination. Il faut absolument lui apporter des modifications qui interdiraient toute discrimination. Tant que cette loi sera en vigueur et qu'elle aura des conséquences et des effets importants sur la vie des Autochtones, alors il faudra lutter contre la discrimination qui y est associée.

**La sénatrice Raine :** Je me demande si vous pourriez nous en dire davantage sur la trousse dont vous avez parlé et qui est destinée aux collectivités. Vous avez mentionné que vous vous rendez dans les collectivités sur invitation. S'agit-il d'une trousse qui est adaptée à chaque collectivité que vous visitez ou d'une trousse qui lui permet de démarrer ce processus au niveau communautaire? Pourriez-vous nous donner quelques détails sur cette trousse?

**Mme Napoleon :** Nous avons élaboré plusieurs trousse. La première est la Gender Inside Indigenous Law Toolkit, qui comprend un recueil de décisions. Cette trousse pose des questions, contient des plans de leçon, explique les façons d'analyser les histoires du point de vue des genres; elle parle de pouvoir et des façons dont cela influence le droit, de sorte que c'est une trousse très complète qui fournit notamment des ressources.

Nous avons également un recueil de décisions, qui contient des histoires crie, secwepemc et dénées, et dont nous nous servons comme exemple pour commencer à analyser les histoires du point de vue des genres et ce processus peut être également utilisé pour examiner d'autres ordres juridiques autochtones.

Nous avons plusieurs trousse. Il y en a une autre sur les litiges immobiliers matrimoniaux. Nous espérons pouvoir en élaborer d'autres sur les droits de la personne et les droits relatifs à l'eau.

Le travail que nous effectuons dans les collectivités est adapté à leurs propres traditions juridiques. Cela fait plusieurs années que nous travaillons avec les Secwepemc, avec le Conseil tribal de la nation Shuswap, et que nous avons élaboré une

governance, because that's connected to lands and resources. On the North coast, we have been working with lands and resources and water with two Tsimshian communities. Those reports are finished. They now want to work with other Tsimshian communities on dispute resolution, so we will work with them to develop that research on dispute resolution, involving all of their oral histories and interviews with peoples in the communities and focus groups and so on. At the end of that project, which will be about a year, they will have that resource — they'll own it — and we will have that resource for the indigenous law degree program.

**Senator Raine:** Thank you.

**The Chair:** I believe that's the end of second round. I have one final question for you, Ms. Napoleon. Is there a community or communities that you might suggest that the committee visit that is sort of maybe more well on their way to having developed their own legal traditions so that they could then inform the committee as to how that has worked for them developing their own sense of their own nationhood?

**Ms. Napoleon:** There are different things that have been completed by different communities. It would be terrific if you were able to talk to Bonnie Leonard, who is the leader for the Secwepemc, the Shuswap Nation Tribal Council. There are other communities that have done things like develop environmental assessment tools, which they have been applying to different kinds of industry-scale developments on their lands. There's a community of Gitga'at on the North coast. It's also called Hartley Bay. Spencer Greening would be another fantastic person for you to talk to. There are amazing people out there that are in the trenches doing the hard work of law.

**Senator Pate:** Picking up on Senator Dyck's last comment, are there any that you can think of that are looking at what are often thought of as criminal law areas that would be good for us to speak to or to visit or to hear from?

**Ms. Napoleon:** Criminal initiatives that are underway take place within the allowable spaces of the Canadian justice system so far, and it's an interesting conversation. One of the things that we've advocated is that part of law includes the full scope of legal responses to harms and injuries, including serious harms and injuries and serious responses. We're not advocating a return to those practices necessarily but to think about the authority through which people can imagine and then act on them. The question we ask is: What's the efficacy of an incomplete legal

documentation importante pour ces Premières Nations et que nous abordons maintenant la gouvernance, parce que cet aspect est relié aux terres et aux ressources. Sur la Côte-Nord, nous travaillons sur les terres, les ressources et l'eau avec deux communautés tsimshiennes. Ces rapports sont terminés. Ce groupe veut désormais travailler avec d'autres collectivités tsimshiennes sur le règlement des litiges; nous allons donc travailler avec ces collectivités pour effectuer une recherche sur le règlement des conflits, en tenant compte de toutes leurs histoires orales et des entrevues que nous avons avec des membres de ces collectivités ainsi qu'avec des groupes de discussion. À la fin du projet, qui sera normalement terminé dans un an, ces collectivités disposeront de cette ressource — elles en seront propriétaires — et nous pourrions utiliser cette ressource pour le programme de diplôme en droit autochtone.

**La sénatrice Raine :** Merci.

**La présidente :** Je pense que cela met fin à notre deuxième tour. J'ai une dernière question pour vous, madame Napoleon. Y a-t-il une ou des collectivités dans lesquelles il serait bon, d'après vous, que le comité se rende, des collectivités qui ont avancé dans le développement de leurs propres traditions juridiques, de sorte qu'elles pourraient expliquer au comité ce que leur a apporté le fait qu'elles aient acquis le sens de ce qu'est leur propre nation?

**Mme Napoleon :** Différentes collectivités ont déjà préparé différentes choses. Il serait vraiment excellent que vous réussissiez à parler à Bonnie Leonard, qui est la chef des Secwepemc, le Conseil tribal de la nation Shuswap. Il y a d'autres collectivités qui ont fait des choses comme l'élaboration d'outils d'évaluation environnementale, qu'elles ont appliqués à différents projets industriels sur leurs terres. Il y a une collectivité Gitga'at sur la Côte-Nord. On l'appelle également Hartley Bay. Ce serait également une excellente chose que vous parliez à Spencer Greening, un homme fantastique. Ce sont des gens extraordinaires qui travaillent sur le terrain pour élaborer toutes ces règles de droit.

**La sénatrice Pate :** Pour en revenir au dernier commentaire de la sénatrice Dyck, existe-t-il des collectivités qui travaillent sur des domaines que nous relierions habituellement au droit pénal et avec lesquelles il serait bon que nous parlions ou que nous allions les visiter?

**Mme Napoleon :** Les initiatives en matière pénale qui ont été lancées se sont inscrites, jusqu'ici, dans le système de justice canadien et c'est une discussion fort intéressante. Nous avons préconisé que ce domaine du droit comprenne l'ensemble des réponses juridiques aux dommages physiques et aux préjudices, y compris aux dommages et aux préjudices graves et englobe les mesures les plus graves. Nous ne proposons pas nécessairement de revenir à ces pratiques, mais de réfléchir au pouvoir que les gens peuvent imaginer exercer, pour ensuite essayer de les influencer. Voici la question que nous posons : quelle est

order insofar as the intellectual health of that system and insofar as people's understanding of their own law and so on.

There's a paper called from "Indigenous Legal Traditions: Roots to Renaissance" that I and a colleague authored that addresses that question and provides a history about those projects in Canada.

**Senator Patterson:** Thank you very much for a most stimulating presentation, professor. I just wondered if I could ask you a very concrete question, and that is: Where is the UVic's proposed indigenous law degree program standing right now? I think we're all most interested and impressed by this proposal and how it would aid in the goals you've suggested for Canada. You've said that there is hope that this program will start in September 2018. How does that look right now, and where does the decision-making lie for establishing this program, may I ask?

**Ms. Napoleon:** Given the lead time that it takes for a program of this size and calibre, we're getting very close to the point of having to start talking about September 2019 unless we have some approvals, federally and provincially, quickly. We're seeking a champion within the federal government. We've talked to people in finance, within Indigenous Affairs, and infrastructure and across, and we're asking for a line item in the next 2018 budget. We're hoping that the federal support will be to enable us to build a new wing onto the law school.

We had extensive conversations with people at the province, with the minister of advanced education and with the deputy premier and so on. There's support there, but we don't yet have the approval to go ahead. The provincial support would be for operating, would be for student support and faculty and so on.

Then we have a lot of ongoing asks with a number of private sources as well. We have been talking to a lot of people for some time now, all of whom are very supportive, but we don't yet have any action.

**Senator Patterson:** Thank you.

**The Chair:** On behalf of the committee, Professor Napoleon, thank you for the taking the time to appear today to do your presentation and answer the variety of questions. Clearly, you're developing a program that's tremendously exciting, and, having worked at a university before as an administrator, I know these things take a lot of time. I, and, I'm sure, all of the committee

l'efficacité d'un ordre juridique incomplet pour ce qui est de la santé intellectuelle du système et de la compréhension qu'ont les personnes concernées de leur propre droit, par exemple.

Il y a une étude intitulée « Indigenous Legal Traditions : Roots to Renaissance » que j'ai rédigée avec un collègue, qui porte sur cette question et qui fournit un historique des projets qui ont été lancés au Canada.

**Le sénateur Patterson :** Je vous remercie de nous avoir présenté un exposé très stimulant, madame. Je me demande si je peux vous poser une question très concrète, la voici : Où en est, à l'heure actuelle, le projet de programme de diplôme de droit autochtone de l'Université de Victoria? Nous sommes tous intéressés et très impressionnés par ce projet, notamment parce qu'il permettrait d'atteindre les objectifs que devrait se donner, d'après vous, le Canada. Vous dites que vous espérez que ce programme démarre en septembre 2018. Où en est-on à l'heure actuelle et qui décide de l'ouverture de ce programme, si je peux poser cette question?

**Mme Napoleon :** Compte tenu du temps nécessaire pour mettre sur pied un programme de cette ampleur et de ce calibre, je dirais que nous en sommes presque rendus au point où nous devrions commencer à parler de septembre 2019 à moins que nous obtenions très rapidement les approbations, tant au palier fédéral que provincial, dont nous avons besoin. Nous sommes à la recherche d'une personne qui serait prête à défendre notre cause devant le gouvernement fédéral. Nous avons parlé à des représentants des finances, du ministère des Affaires autochtones, des infrastructures, et aussi à des organismes horizontaux, et nous demandons un crédit dans le prochain budget de 2018. Nous espérons que l'appui fédéral nous permettra d'ajouter une autre aile à la faculté de droit.

Nous avons eu des conversations approfondies avec des représentants de la province, avec le ministre de l'Éducation supérieure, avec le vice-premier ministre, par exemple. Le projet est porteur, mais nous n'avons pas encore obtenu les approbations qui nous permettraient d'aller de l'avant. L'apport provincial consisterait à financer le fonctionnement du programme, à fournir un appui aux étudiants et à assurer la rémunération des professeurs, par exemple.

Nous sollicitons également de nombreuses sources privées. Nous parlons à beaucoup de gens depuis pas mal de temps, et ils sont tous très favorables au projet, mais nous n'avons pas encore obtenu de décisions concrètes.

**Le sénateur Patterson :** Merci.

**La présidente :** Madame Napoleon, je vous remercie, au nom du comité, d'avoir pris le temps de comparaître aujourd'hui, pour nous présenter votre exposé et répondre à toutes nos questions. Il est évident que vous êtes en train de mettre au point un programme qui est extrêmement intéressant et comme j'ai déjà travaillé dans une université comme administratrice, je sais que

members, wish you the greatest success and that the law program is up and running soon rather than later. We may get back to you with other questions. I believe our clerk is trying to get extra copies of your graphic novel, which I'm sure all of us will be most interested in having a look at. With that, thank you again, and this meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

ces choses prennent beaucoup de temps. Personnellement, et c'est également le sentiment de tous les membres du comité, je vous souhaite de réussir et j'espère que ce programme de droit pourra démarrer le plus tôt possible. Il est possible que nous vous posions plus tard d'autres questions. Je crois que le greffier essaie d'obtenir des exemplaires supplémentaires de votre livre illustré, parce que je pense que nous sommes tous très intéressés à l'examiner. Cela dit, je vous remercie encore une fois et la séance est levée.

(La séance est levée.)

---

**EVIDENCE**

OTTAWA, Wednesday, October 18, 2017

The Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples met this day at 6:47 p.m. to study the new relationship between Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples.

**Senator Lillian Eva Dyck** (*Chair*) in the chair.

[*English*]

**The Chair:** Good evening. I would like to welcome all honourable senators and members of the public who are watching this meeting of the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, either here in the room or via the Web. I would like to acknowledge for the sake of reconciliation that we are meeting on the traditional, unceded lands of the Algonquin peoples.

My name is Lillian Dyck from Saskatchewan, and I have the honour and privilege of chairing this committee.

I will now invite my fellow senators to introduce themselves, starting on my right.

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

**Senator Doyle:** Normal Doyle, Newfoundland and Labrador.

**Senator Enverga:** Tobias Enverga from Ontario.

[*Translation*]

**Senator Mégie:** Marie-Françoise Mégie from Quebec.

[*English*]

**Senator Boniface:** Gwen Boniface, Ontario.

**Senator Pate:** Kim Pate, Ontario.

**Senator Christmas:** Dan Christmas, Nova Scotia.

**Senator Lovelace Nicholas:** Senator Lovelace Nicholas, New Brunswick.

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

Today we continue our study on what a new relationship between the Government of Canada and First Nations, Inuit and Metis peoples could look like. We continue looking at the history of what has been studied and discussed on this topic.

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mercredi 18 octobre 2017

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 18 h 47, pour étudier les nouvelles relations entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis.

**La sénatrice Lillian Eva Dyck** (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

**La présidente :** Bonsoir. J'aimerais souhaiter la bienvenue à tous les honorables sénateurs, ainsi qu'aux membres du public qui suivent les délibérations de cette réunion du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, que ce soit ici dans la salle ou sur le Web. J'aimerais souligner, par souci de réconciliation, que nous tenons cette réunion sur des terres traditionnelles et non cédées des peuples algonquins.

Je suis Lillian Dyck, de la Saskatchewan, et j'ai l'honneur et le privilège de présider ce comité.

Je vais maintenant inviter mes collègues sénateurs à se présenter, en commençant à ma droite.

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

**Le sénateur Doyle :** Normal Doyle, de Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le sénateur Enverga :** Tobias Enverga, de l'Ontario.

[*Français*]

**La sénatrice Mégie :** Marie-Françoise Mégie, du Québec.

[*Traduction*]

**La sénatrice Boniface :** Gwen Boniface, de l'Ontario.

**La sénatrice Pate :** Kim Pate, de l'Ontario.

**Le sénateur Christmas :** Dan Christmas, de la Nouvelle-Écosse.

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** La sénatrice Lovelace Nicholas, du Nouveau-Brunswick.

**La présidente :** Merci, honorables sénateurs.

Aujourd'hui, nous poursuivons notre étude de ce à quoi pourraient ressembler les nouvelles relations entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Nous continuons d'examiner l'historique de ce qui a fait l'objet d'études et de discussions sur ce thème.

We are pleased this evening to welcome our witness for the first hour, Mr. Howard Sapers, who we all know has many years of experience working in corrections and is an expert on that topic.

Mr. Sapers, you have the floor. You will give your presentation for 5 or 10 minutes, following which there will be questions from the senators. Please begin.

**Howard Sapers, as an individual:** Thank you for the invitation to be here, senators. It is a privilege to be back in this committee room. I want to commend you for doing this study.

I want to begin by reminding you that I am here as an individual, not representing anything or anybody except me.

I will start my comments by setting some context. I am so happy that your study is future-oriented. I will go back in time a bit, and then I hope to set up the discussion for some interesting speculation about the future.

I will start with some statistics gathered from a couple of primary sources, in particular, a document that is published every year called the *Corrections and Conditional Release Statistical Overview*. I will be relying on the latest version of that and also the Office the Correctional Investigator, which holds a special place in my heart. It always produces worthwhile information and statistics. Those will be a couple of primary sources I will rely on as I set the context.

We are all familiar with the overrepresentation. It is easy to say that without really understanding how significant it is and how it seems to be relentless. In the last five years, the indigenous inmate population has increased by just over 21 per cent. The good news is that it has slowed down a little, but just a little. The non-indigenous inmate population has declined by 12 per cent. It is as important to understand that as it is to understand the increase.

Almost everything I am about to say tonight is even worse when it comes to talking about women who are court-involved, in conflict with the law and who end up in custody provincially or federally. In the federal system, since April 2012, the female indigenous inmate population has increased by nearly one third — about 32 per cent.

I was shocked when I was still the Correctional Investigator of Canada that Canada reached a milestone of a quarter of the federally incarcerated population being of indigenous heritage; it is now over 27 per cent. For women, it is about 38 per cent of all the women incarcerated federally.

Nous sommes ravis ce soir d'accueillir notre témoin pour la première heure, M. Howard Sapers, qui, comme nous le savons tous, possède de nombreuses années d'expérience dans le milieu correctionnel et est un expert en la matière.

Monsieur Sapers, la parole est à vous. Vous ferez votre déclaration pendant 5 ou 10 minutes, puis les sénateurs poseront leurs questions. Vous pouvez commencer.

**Howard Sapers, à titre personnel :** Merci de l'invitation d'être ici, mesdames et messieurs les sénateurs. C'est un privilège d'être de retour dans la salle de ce comité. Je tiens à vous féliciter de mener cette étude.

Je veux commencer par vous rappeler que je suis ici à titre personnel et que je ne représente personne sauf moi-même.

Je vais commencer mes remarques en fournissant un peu de contexte. Je suis très heureux que votre étude soit tournée vers l'avenir. Je vais revenir un peu en arrière, puis j'espère préparer le terrain pour que l'on émette des hypothèses intéressantes à propos de l'avenir.

Je vais débiter en citant des statistiques que j'ai tirées de quelques sources principales, et plus particulièrement d'un document qui est publié chaque année qui s'intitule *Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Je vais me fier à la plus récente version de ce document et au Bureau de l'enquêteur correctionnel, qui occupe une place spéciale dans mon cœur. Il produit toujours des renseignements et des statistiques utiles. Ce sont quelques-unes des sources principales auxquelles je vais me fier pour établir le contexte.

Nous connaissons tous bien la surreprésentation. Il est facile de dire à quel point le problème est important et soutenu lorsqu'on ne comprend pas vraiment la situation. Au cours des cinq dernières années, la population des détenus autochtones a augmenté d'un peu plus de 21 p. 100. La bonne nouvelle est que cette hausse a ralenti un peu. La population non autochtone a diminué de 12 p. 100. Il est tout aussi important de comprendre cela que de comprendre la hausse.

Presque tout ce que je m'appête à dire ce soir est encore pire lorsqu'il est question de femmes qui doivent comparaître devant les tribunaux, qui ont des démêlés avec la justice et qui finissent par être incarcérées dans des établissements provinciaux ou fédéraux. Dans le système fédéral, depuis avril 2012, la population carcérale de femmes autochtones a augmenté de près du tiers, d'environ 32 p. 100.

J'ai été étonné d'apprendre, lorsque j'étais encore l'enquêteur correctionnel du Canada, que le pays est arrivé au point où le quart de sa population carcérale sous responsabilité fédérale était d'origine autochtone, qui s'élève à 27 p. 100 à l'heure actuelle. Pour les femmes, c'est environ 38 p. 100 de toutes les femmes détenues dans des établissements fédéraux.

It is also bad in the community. Since April 2012, the supervised population of indigenous men and women has increased by nearly 50 per cent. Now the supervised community population are people on a form of conditional release, such as parole. That has gone up in general as well, which isn't a bad thing, but it has gone up about 10 per cent. That means it's about five times higher for indigenous men and women. Aboriginal offenders currently comprise 18 per cent of the total supervised population, but for women it is nearly 26 per cent.

This high rate of incarceration has been linked to many things over the years: systemic discrimination, racial or cultural prejudices, and economic and social disadvantage. But it is not just systemic discrimination. This is another point I want to leave you with. We can't simply say "systemic discrimination" fast enough and not really understand it. It is the lingering artifact of colonialism. It is ongoing colonialism that indigenous men and women in this country are experiencing when they come into conflict with the law or courts.

The historical factors have been documented and recognized by the Supreme Court, famously in the *Gladue* decision in 1999 and reaffirmed in *Ipeelee* in 2012. The court was clear that decision makers must take Aboriginal social history into account when liberty interests, in particular, are at stake.

This goes for corrections as well. It is not just instruction to the courts; this is instruction to the whole criminal justice system and throughout the process.

The factors that are generally accepted as *Gladue* factors include things like the effects of residential schools; the experience in child welfare or adoption systems; the effects of dislocation and dispossession of people being taken off their land and families being torn apart; community histories of suicide or substance abuse; victimization, particularly for women; physical and sexual trauma; a loss of culture or struggles with spiritual identity; poor educational achievement; poor living conditions; and unfortunately for indigenous young people, involvement with street gangs in urban centres.

Parliaments have tried to address these issues not only by passing criminal law amendments such as the Criminal Code amendments of 1995 but also through legislation such as the Corrections and Conditional Release Act. That act incorporated Aboriginal specific sections in law.

La situation est également mauvaise dans la collectivité. Depuis avril 2012, la population supervisée d'hommes et de femmes autochtones a augmenté de près de 50 p. 100. Maintenant, la population communautaire supervisée est composée de personnes qui sont sous une forme de mise en liberté sous condition, telle que la libération conditionnelle. Cette population a augmenté également, ce qui n'est pas une mauvaise chose, mais elle a augmenté d'environ 10 p. 100. Par conséquent, elle est environ cinq fois plus élevée pour les hommes et les femmes autochtones. Les délinquants autochtones représentent actuellement 18 p. 100 de la population supervisée totale, mais pour les femmes, c'est près de 26 p. 100.

Le taux d'incarcération élevé a été lié à de nombreux facteurs au fil des ans : discrimination systémique, préjugés raciaux ou culturels, et désavantage économique et social. Mais il n'y a pas que la discrimination systémique. C'est un autre point que je veux soulever. Nous ne pouvons pas simplement dire rapidement « discrimination systémique » sans comprendre l'expression. C'est l'artéfact persistant du colonialisme. C'est le colonialisme perpétuel que subissent les hommes et les femmes autochtones lorsqu'ils ont des démêlés avec la justice.

Les facteurs historiques ont été documentés et reconnus par la Cour suprême, notamment dans l'affaire *Gladue* en 1999, qui est bien connue, et ont été réaffirmés dans l'arrêt *Ipeelee* en 2012. La cour a déclaré clairement que les décideurs doivent tenir compte de l'histoire sociale des Autochtones lorsque des droits à la liberté, plus particulièrement, sont en jeu.

Cela vaut pour le système correctionnel également. Ce n'est pas seulement une directive pour les tribunaux; c'est une directive pour l'ensemble du système pénal et l'ensemble du processus.

Les facteurs qui sont généralement acceptés comme facteurs dans l'affaire *Gladue* sont notamment les répercussions des pensionnats indiens, l'expérience dans les systèmes de protection de l'enfance ou d'adoption, les effets du déplacement ou de la dépossession des gens qui doivent quitter leur terre et des familles qui sont séparées, les antécédents de suicides et de toxicomanie dans les collectivités, la victimisation, surtout des femmes, les traumatismes physiques et sexuels, une perte de la culture ou des difficultés liées à l'identité spirituelle, une piètre réussite scolaire, des mauvaises conditions de vie et, malheureusement pour les jeunes autochtones, la participation à des gangs de rue dans les centres urbains.

Les parlements ont essayé de s'attaquer à ces problèmes non seulement en adoptant des modifications au droit pénal telles que les modifications au Code criminel de 1995, mais aussi en adoptant des lois telles que la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. La loi a incorporé des articles visant précisément les Autochtones.

In my former position, in 2013, as Correctional Investigator, we investigated two of those indigenous-specific sections of the CCRA; namely, sections 81 and 84. Section 81 of that act allows for the minister to enter into agreements with Aboriginal communities to transfer care and custody of Aboriginal offenders. Section 84 provides for Aboriginal community involvement in release planning of an offender who is returning to his or her community.

This is what we found in 2013, so this is going back a few years. Only four section 81 agreements — agreements that allow for the transfer of care and custody of Aboriginal offenders to Aboriginal communities — have been concluded with Aboriginal communities since 1992, and only 68 section 81 beds across Canada, which at that time was about 2 per cent of the eligible inmates. There were no section 81 agreements in British Columbia, Ontario, Atlantic Canada or in the North, and there were no new section 81 facilities added since 2001, despite at that point a 40 per cent increase in Aboriginal incarceration.

There were other significant findings. I commend that report to you. It is called *Spirit Matters*, and it's on the website of the Office of the Correctional Investigator.

In that report we found interesting things about section 84, which is the section that allows for indigenous community involvement in parole release and supervision. We found that it was underutilized, that it was overly complex and bureaucratic, that it was not well understood either within Correctional Service Canada or in the communities that were supposed to be served by it, and it was unevenly applied. In 2003, of nearly 19,000 Correctional Service Canada employees, just 12 were Aboriginal community development officers, the staff responsible for implementing that section.

The office made a number of recommendations to appoint a deputy commissioner for Aboriginal corrections, to develop a long-term strategy for additional section 81 agreements, to negotiate permanent and realistic at-parity funding levels for section 81 healing lodges, to review the progress of section 84, to expand staff training and to revolve some issues faced by elders.

Dans l'ancien poste que j'ai occupé, en 2013, en tant qu'enquêteur correctionnel, nous avons enquêté sur deux articles visant précisément les Autochtones de la LSCMLC, notamment les articles 81 et 84. L'article 81 de la loi permet au ministre de conclure des ententes avec les collectivités autochtones pour transférer la responsabilité des soins et de la garde des délinquants autochtones. L'article 84 prévoit la participation des collectivités autochtones dans la planification de la mise en liberté d'un délinquant qui réintègre sa collectivité.

C'est ce que nous avons relevé en 2013, alors cela remonte à quelques années. Seulement quatre ententes prises aux termes de l'article 81 — des articles qui autorisent le transfert de la responsabilité des soins et de la garde des délinquants autochtones aux collectivités autochtones — ont été conclues avec des collectivités autochtones depuis 1992, et 68 places aux termes de l'article 81 ont été créées au Canada, ce qui correspondait à l'époque à environ 2 p. 100 des détenus admissibles. Aucune entente aux termes de l'article 81 n'a été conclue en Colombie-Britannique, en Ontario, dans le Canada atlantique et dans le Nord, et aucune installation prévue par l'article 81 n'a été ajoutée depuis 2001, malgré le fait qu'à l'époque, il y avait une hausse de 40 p. 100 du taux d'incarcération des Autochtones.

D'autres conclusions importantes ont été relevées. Je vous recommande ce rapport. Il s'intitule *Une question de spiritualité*, et il se trouve sur le site web du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Dans ce rapport, nous avons relevé des faits intéressants à propos de l'article 84, qui est l'article qui autorise la participation des collectivités autochtones dans la libération conditionnelle et la surveillance. Nous avons découvert que cette pratique était sous-utilisée, exagérément complexe et bureaucratique, qu'elle n'était pas bien comprise au sein de Service correctionnel Canada ou dans les collectivités où elle était censée être mise en œuvre, et qu'elle n'était pas appliquée de façon uniforme. En 2003, parmi quelque 19 000 employés de Service correctionnel Canada, seulement 12 étaient des agents de développement auprès de la collectivité autochtone, les employés responsables d'appliquer cet article.

Le bureau a formulé des recommandations pour nommer un sous-commissaire des services correctionnels pour les détenus autochtones, élaborer une stratégie à long terme pour les ententes additionnelles prises aux termes de l'article 81, négocier des niveaux de financement permanents, réalistes et à parité pour les pavillons de ressourcement administrés en vertu de l'article 81, examiner la progression de l'article 84, élargir la formation du personnel et résoudre certains problèmes auxquels sont confrontés les aînés.



There has been extremely limited progress on those key recommendations. We are seeing an uptick in section 84 releases, and there have been some changes in training in cultural sensitivity.

The good news is that in one year, between 2016 and 2017, there was a 34 per cent increase in the number of indigenous offenders being supervised under section 84. That is great; that's progress. But remember that the baseline is pretty low, so a 34 per cent increase meant an increase to about 456 people out of the entire indigenous population.

For section 81, the progress is really non-existent. I will give you one example. The Stan Daniels Healing Centre, which is a section 81 healing lodge, either one of the first or second ever signed under that legislation, has a capacity for 30 beds. It is currently sitting with 17 people in it. It is hard to understand, in spite of the demand, that it is nearly 50 per cent empty.

The pictures are not rosy in the provinces either. I will give you a snapshot of a couple of the provinces quickly. In British Columbia, for example, each year that I have tracked since 2012, the number of Aboriginal men and women sent to custody has increased. Between 2013 to 2016 that number increased by over 1,000. The last count we had was about 5,768 men and women. That is the largest and fastest-growing identifiable sub-population within British Columbia provincial corrections.

For Ontario, indigenous people account for about 2 per cent of that province's population. Last year they represented 13 per cent of all people sent to provincial custody. One in three indigenous people were admitted to Ontario's correctional institutions last year, and over half of the indigenous people who were admitted to segregation were flagged with a suicide risk. We are getting to see the increased combination of addiction, mental illness and conflict with the law.

Both of these rates are higher than in the non-indigenous population. Last year, once placed in segregation, indigenous men spent on average two days longer than non-indigenous men placed in segregation. The proportion of individuals entering probation in Ontario who are indigenous has been increasing steadily each and every year for the last 15 years that we counted.

These figures should not surprise any of us. The failings of the criminal justice system have been acknowledged, understood and documented for decades.

Très peu de progrès ont été réalisés pour mettre en œuvre ces recommandations clés. Nous relevons une hausse des mises en liberté en vertu de l'article 84, et des changements ont été apportés à la formation sur la sensibilisation aux différences culturelles.

La bonne nouvelle est que dans un an, entre 2016 et 2017, on a enregistré une hausse de 34 p. 100 du nombre de délinquants autochtones qui sont supervisés au titre de l'article 84. C'est excellent; c'est un progrès. Mais n'oubliez pas que la base de référence est peu élevée, si bien qu'une augmentation de 34 p. 100 représente environ 456 personnes dans l'ensemble de la population autochtone.

En ce qui concerne l'article 81, les progrès sont inexistant. Je vais vous donner un exemple. Le centre de guérison Stan Daniels, qui est un pavillon de ressourcement visé à l'article 81, le premier ou le deuxième à avoir été signé en vertu de cette loi, a une capacité de 30 lits. Il accueille actuellement 17 personnes. C'est difficile à comprendre, malgré la demande, qu'il est presque à moitié vide.

Les scénarios ne sont pas reluisants dans les provinces non plus. Je vais vous donner un aperçu de la situation dans quelques provinces rapidement. En Colombie-Britannique, par exemple, chaque année que j'ai surveillée depuis 2012, le nombre d'hommes et de femmes autochtones qui sont placés en détention a augmenté. Entre 2013 et 2016, ce nombre a augmenté de plus de 1 000. Selon les dernières données, nous avons environ 5 768 hommes et femmes. C'est la sous-population identifiable la plus importante qui connaît la croissance la plus rapide dans le milieu correctionnel provincial en Colombie-Britannique.

Pour ce qui est de l'Ontario, les Autochtones représentent environ 2 p. 100 de la population provinciale. L'an dernier, ils représentaient 13 p. 100 de tous les délinquants qui ont été incarcérés dans des prisons provinciales. Un Autochtone sur trois a été admis dans des établissements correctionnels de l'Ontario l'an dernier, et plus de la moitié des Autochtones qui ont été admis en isolement ont été fichés comme présentant un risque de suicide. Nous commençons à constater les effets de la combinaison de la toxicomanie, des problèmes de santé mentale et des démêlés avec la justice.

Ces deux taux sont plus élevés que chez la population non autochtone. L'an dernier, lorsqu'ils étaient placés en isolement, les hommes autochtones passaient en moyenne deux jours de plus en isolement que les hommes non autochtones. La proportion de détenus qui sont libérés sous probation en Ontario augmente régulièrement chaque année depuis les 15 dernières années au cours desquelles nous avons recensé des données.

Ces données ne devraient pas nous surprendre. Les lacunes du système de justice pénale ont été reconnues, comprises et documentées depuis des décennies.

The Government of Ontario recently released a document called *Journey Together: Ontario's Commitment to Reconciliation with Indigenous Peoples*, which they released subsequent to the findings of the Truth and Reconciliation Commission. In that document, the Government of Ontario said:

Clear links have been established between the overrepresentation of Indigenous people involved in the justice system and Indigenous communities' experience with residential schools. Indigenous offenders feel a deep alienation behind the bars of correctional institutions just as they (or their parents or grandparents) felt inside the walls of residential schools. These institutions are places where racism is common.

I think I will leave my remarks there in terms of preparing the context for our discussion, and I welcome your questions.

**Senator Tannas:** Mr. Sapers, thank you for being here. I want to get to your analysis on violence; that is, people in prison for violent crimes versus property crimes, drugs, et cetera, relative in proportionality to non-indigenous people, men versus women and the trend. Is there anything good or bad to highlight in terms of where that is going?

**Mr. Sapers:** I don't have a whole host of statistics readily available to answer your question with precision. I can refer you to the *Corrections and Conditional Release Statistical Overview* because you will find the answers specifically in that document. However, I can tell you that most people are under the illusion that we reserve jail for the worst amongst us, that we reserve federal corrections for the worst of that group, and we reserve segregation for the worst of the worst. That is an illusion.

At the provincial level, probably two thirds on average of every man and woman who will spend tonight in a provincial or territorial jail is there pretrial or awaiting bail, so not sentenced or not guilty. We found that the use of segregation in Ontario was just as high or higher for the remand population, the pretrial, the innocent population if you will, than it was for the sentenced population. We found an over-representation of people with mental health issues being held in segregation.

We know there is an over-representation of people with substance abuse and mental health histories who are of indigenous descent and end up in the most austere forms of custody.

Le gouvernement de l'Ontario a publié récemment un document intitulé *Cheminer ensemble : L'engagement de l'Ontario envers la réconciliation avec les peuples autochtones*, qu'il a rendu public à la suite des conclusions de la Commission de vérité et réconciliation. Dans ce document, le gouvernement de l'Ontario a déclaré ce qui suit :

Des liens clairs ont été établis entre la surreprésentation des Autochtones impliqués dans le système de justice et l'expérience des communautés autochtones dans les pensionnats. Comme à l'intérieur des murs des pensionnats, les délinquants autochtones ressentent une profonde aliénation derrière les barreaux des établissements carcéraux. Ce sont des endroits où le racisme est chose courante.

Je pense que je vais terminer mes remarques en prévision de notre discussion, et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**Le sénateur Tannas :** Monsieur Sapers, merci d'être ici. Je veux parler de votre analyse sur la violence, plus précisément des gens qui sont incarcérés pour avoir commis des crimes violents par opposition à des crimes contre les biens, à des crimes liés à la drogue, et cetera, relativement à la proportionnalité des non-Autochtones, aux hommes par rapport aux femmes et à la tendance. Y a-t-il des points positifs et négatifs à souligner à ce sujet?

**M. Sapers :** Je n'ai pas tout un ensemble de statistiques à ma disposition pour répondre à votre question avec précision. Je peux vous dire de consulter le rapport *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous caution* car vous trouverez les réponses précisément dans ce document. Cependant, je peux vous dire que la majorité des gens croient que nous imposons l'incarcération aux pires personnes, aux pires membres de ce groupe, et que nous imposons l'isolement aux pires criminels. C'est une illusion.

À l'échelle provinciale, probablement les deux tiers des hommes et des femmes qui passeront la nuit dans une prison provinciale ou fédérale sont en attente de leur procès ou de leur libération sous caution, et n'ont pas été condamnés ou reconnus coupables. Nous avons constaté que l'utilisation de l'isolement en Ontario était aussi élevée ou plus élevée pour la population en détention provisoire, les innocents pour ainsi dire, que pour la population des détenus condamnés. Nous avons relevé une surreprésentation de personnes qui souffrent de problèmes de santé mentale qui sont détenues en isolement.

Nous savons qu'il y a une surreprésentation de personnes qui ont des antécédents de toxicomanie et de problèmes de santé mentale qui sont d'origine autochtone et qui se retrouvent dans des conditions de détention les plus pénibles.

Over 55 per cent of all sentences last year in every court across Canada were for a month or less, and less than 5 per cent were for over two years. That will give you some measure of the seriousness of the offences we are talking about.

**Senator Tannas:** Could you comment on fetal alcohol syndrome and the trend? Is there any cause for hope, or is it getting worse? In your view, what are the proportions of that?

**Mr. Sapers:** We don't have good baseline information, although it is getting better. There are screening vehicles and tests available now that make it easier, quicker, less expensive and less invasive, but the key to all of it is evidence of maternal alcohol consumption. That is often the most difficult. People are now starting to say it is no longer the most relevant piece of information.

There is a movement, if I can put it that way, to look at a whole range of cognitive impairment and functioning impairment and say that we don't need the diagnosis or label. We can treat "as if." Treating "as if" means you adjust the way you deal with people who have alcohol spectrum disorder or who are behaving such as. So people who have difficulty following rules, learning from their mistakes, et cetera, there are ways that we can deliver information to them that will be more meaningful and helpful.

Some studies say the range is between 15 and 25 per cent. Well, that is a big margin of error. Again, the absence of a diagnosis is usually the absence of evidence of maternal alcohol consumption.

Yukon has done an excellent prevalence study, and it shows the FASD rate to be much higher than that evidence. The evidence we do have is that it is a problem and it is getting worse, but there is not that much baseline information.

[*Translation*]

**Senator Mégie:** I will ask my question in French. You said earlier that Aboriginal healing lodges help indigenous offenders reintegrate into society. Did I understand that correctly?

[*English*]

**Mr. Sapers:** The Correctional Service of Canada operates some healing lodges itself and some under contract under the CCRA section that I was referring to.

The benefit of a healing lodge is the spiritual and cultural environment and the peer group that the individuals are associating with. There is evidence of improved correctional

Plus de 55 p. 100 de toutes les peines l'an dernier dans tous les tribunaux au Canada étaient d'un mois ou moins, et moins de 5 p. 100 étaient de plus de deux ans. Voilà qui vous donne une certaine mesure de la gravité des infractions.

**Le sénateur Tannas :** Pourriez-vous parler du syndrome d'alcoolisme fœtal et de la tendance? Y a-t-il de l'espoir, ou la situation empire-t-elle? À votre avis, quelle proportion de détenus en souffre?

**M. Sapers :** Nous n'avons pas de bons renseignements de base, même si nous savons que la situation s'améliore. Il existe des moyens et des tests de dépistage qui permettent de déceler ce syndrome plus facilement, plus rapidement, à coût moindre et de façon moins envahissante, mais l'élément clé est la consommation d'alcool par la mère. C'est souvent très difficile à déterminer. Les gens commencent maintenant à dire que ce n'est plus l'élément d'information le plus pertinent.

Il y a un mouvement, pour ainsi dire, où l'on examine les troubles cognitifs et les déficiences du fonctionnement et déclare que l'on n'a pas besoin de diagnostic ou d'étiquette. Nous pouvons traiter la personne « comme si » elle souffrait de ces troubles. Autrement dit, on peut ajuster la façon dont on traite avec une personne qui souffre de troubles causés par l'alcoolisation fœtale ou qui se comporte comme si elle en souffre. Donc, pour les gens qui ont du mal à suivre les règles, à apprendre de leurs erreurs, et cetera, il y a toujours des moyens plus significatifs et utiles de leur communiquer ces renseignements.

Certaines études révèlent que la proportion va de 15 à 25 p. 100. Eh bien, c'est une grande marge d'erreur. De plus, l'absence d'un diagnostic est habituellement l'absence de preuve de consommation d'alcool par la mère.

Le Yukon a réalisé une excellente étude sur la prévalence, et le taux d'ETCAF est beaucoup plus élevé dans les faits. Ce que nous savons, c'est que c'est un problème qui empire, mais il y a peu de renseignements de base.

[*Français*]

**La sénatrice Mégie :** Je vais vous poser la question en français. Vous avez dit tantôt que les pavillons de ressources autochtones aident à la réinsertion sociale des délinquants autochtones? Ai-je bien compris?

[*Traduction*]

**M. Sapers :** Le Service correctionnel du Canada administre certains pavillons de ressourcement lui-même et d'autres sous contrat en vertu de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition que j'ai mentionnée.

L'avantage d'un pavillon de ressourcement est l'environnement spirituel et culturel et le groupe de pairs auquel les gens s'associent. Il est prouvé que ces pavillons améliorent

outcomes. There is a whole host of correctional outcomes that we could measure.

[Translation]

**Senator Mégie:** How can you explain the fact that there is a 30-bed capacity which is half full?

[English]

**Mr. Sapers:** Senator, I can't explain that. I would love to hear a good explanation. I would be surprised in fact if there is a good explanation for that.

[Translation]

**Senator Mégie:** I was wondering whether section 81 would be helpful in this regard.

[English]

**Mr. Sapers:** Yes. When the Office of the Correctional Investigator released their *Spirit Matters: Aboriginal People and the Corrections and Conditional Release Act* report, it was a special report to Parliament. It's only the second time ever that a special report from that office was tabled in Parliament because of the significance of the issue. When it was tabled in Parliament on March 7, 2013, this is what I said. I will quote myself.

In failing to fully meet Parliament's intent, my review concludes that the federal correctional system perpetuates conditions of disadvantage for Aboriginal people in Canada.

I see no evidence that that has changed.

**Senator Lovelace Nicholas:** I apologize for being late.

The women who are being incarcerated, are they mostly single parents? And do they have jobs? Because some of them can't afford lawyers. Would that be true in some of the cases?

**Mr. Sapers:** Senator, the profile of women in custody is heartbreaking in terms of their circumstances if you look at them as a population. The individual stories are heartbreaking, but if you stand back, it's overwhelming.

Most of the women in custody have experienced sexual and physical trauma, underemployment or unemployment, or addiction of one form or another. Many have had previous psychiatric hospitalization prior to incarceration. Many have been criminalized as a result of their associations with others, and many are single parents and caregivers. Yet knowing all of that, we still have very uneven responses in terms of things like

les résultats correctionnels. Il y a un vaste éventail de résultats correctionnels que nous pourrions mesurer.

[Français]

**La sénatrice Mégie :** Comment expliquez-vous qu'il y a une capacité de 30 lits et que c'est rempli à moitié?

[Traduction]

**M. Sapers :** Madame la sénatrice, je ne peux pas expliquer cela. J'adorerais entendre une bonne explication à ce sujet. Je serais surpris qu'il y en ait une.

[Français]

**La sénatrice Mégie :** Je me demandais si l'article 81 pouvait aider de ce côté.

[Traduction]

**M. Sapers :** Oui. Lorsque le Bureau de l'enquêteur correctionnel a publié son rapport intitulé *Une question de spiritualité : Les Autochtones et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, c'était un rapport spécial au Parlement. Ce n'était que la deuxième fois qu'un rapport spécial du bureau était déposé au Parlement compte tenu de l'importance de la question examinée. Voici ce que j'ai dit lors de son dépôt le 7 mars 2013. Je vais citer mes propres paroles.

Dans le cadre de mon examen, j'ai constaté qu'en ne respectant pas la volonté du Parlement, le système correctionnel fédéral favorise le maintien de conditions inégales pour les peuples autochtones au Canada.

Rien ne m'indique que la situation a changé.

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Je m'excuse de mon retard.

Les femmes qui sont incarcérées sont-elles principalement monoparentales? Ont-elles un emploi? Car certaines d'entre elles ne peuvent pas se permettre d'avocats. Est-ce vrai dans certains cas?

**M. Sapers :** Madame la sénatrice, le profil des femmes détenues, en tant que population carcérale, est déchirant. Leurs récits personnels sont à fendre le cœur, et c'est d'autant plus vrai avec du recul lorsqu'on regroupe ces femmes dans une population carcérale.

La plupart des femmes en détention ont subi un traumatisme sexuel ou physique, elles sont sous-employées ou au chômage, ou ont souffert d'une forme de dépendance. Elles sont nombreuses à avoir séjourné dans un hôpital psychiatrique avant leur incarcération. Elles sont aussi nombreuses à s'être tournées vers le crime à cause de leurs contacts avec d'autres personnes, et beaucoup d'entre elles sont monoparentales ou aidantes familiales. Pourtant, même si nous savons tout cela, nous

allowing mothers and young children to maintain meaningful contact while mothers are in custody.

There is some good evidence as to why the questions you raise are such important ones.

**Senator Lovelace Nicholas:** It seems to me that some of this would stem from being “out of sight, out of mind” of corrections, provincial governments and even the federal government. What do you think about that?

**Mr. Sapers:** Senator, I’m not sure that I understand your reference to being out of sight, out of mind.

**Senator Lovelace Nicholas:** When many indigenous people go to prison, it seems they’re forgotten either by corrections, the provincial governments or the federal government.

**Mr. Sapers:** I can speak most recently about my experiences in Ontario, where there is a tremendous level of awareness and a commitment to do things differently, but not a lot of things being done differently. It’s hard to dismiss the work of the men and women who are trying to change and implement change. It’s hard to dismiss the political and organizational commitments to actioning the Truth and Reconciliation Commission. Honest efforts are being made, but clearly we don’t have it scoped out right. If you take a look at the outcomes, they do not demonstrate that we’ve figured out true reconciliation and how to apply that to our justice process in this country.

**Senator Enverga:** You’re right. The numbers you mentioned are really heartbreaking.

In that regard, I would like to ask you if you have any data about faith with regard to those incarcerated. Do they have religion or anything like that?

**Mr. Sapers:** Senator, I don’t have data on religious affiliation. Faith continues to play an important part in corrections, and faith-based groups and volunteers are welcome in institutions. We see prison chaplains being a very important part of the prison community to the staff as much as the men and women in custody. In fact, even the federal law I talked about, the CCRA, mentions and recognizes elders and indigenous spirituality on an equal basis, but that’s when things begin to fall away.

Again, I would refer you to *Spirit Matters*. A section in that report talks about the experience of elders in being able to do their healing work in a way that is supported. Unfortunately, they felt that they were often impeded or marginalized.

continuons d’intervenir de façon très inégale pour ce qui est, entre autres choses, de permettre aux jeunes enfants de maintenir un bon contact avec leur mère détenue.

Bien des raisons expliquent pourquoi les questions que vous avez soulevées sont aussi importantes.

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Il me semble que cela pourrait découler en partie des services correctionnels, des gouvernements provinciaux et même du gouvernement fédéral qui ferment les yeux. Qu’en pensez-vous?

**M. Sapers :** Madame la sénatrice, je ne suis pas certain de comprendre ce que vous voulez dire par « fermer les yeux ».

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Quand un grand nombre d’Autochtones se retrouvent en prison, ils semblent être oubliés par les services correctionnels, les gouvernements provinciaux ou le gouvernement fédéral.

**M. Sapers :** Je peux parler de mon expérience très récente en Ontario, où l’on est grandement sensibilisé et déterminé à faire les choses différemment, mais peu de choses sont faites différemment. Il est difficile de faire fi du travail d’hommes et de femmes qui essaient de changer et d’apporter des changements, et de faire fi des engagements politiques et organisationnels qui ont été pris pour mettre sur pied la Commission de vérité et réconciliation. Des efforts honnêtes sont déployés, mais nous n’avons manifestement pas bien saisi l’ampleur de la question. Lorsqu’on regarde les résultats, on voit que nous ne sommes pas parvenus à une véritable réconciliation et que nous n’avons pas trouvé le moyen de l’appliquer dans le processus de justice du pays.

**Le sénateur Enverga :** Vous avez raison. Les chiffres que vous avez donnés sont vraiment désolants.

À ce sujet, j’aimerais vous demander si vous avez des données sur la religion des personnes incarcérées. Ont-ils une religion ou quelque chose du genre?

**M. Sapers :** Monsieur le sénateur, je n’ai pas de données sur les affiliations religieuses. La foi continue de jouer un rôle important dans le système correctionnel, et les groupes et les bénévoles confessionnels sont les bienvenus dans nos établissements. À nos yeux, les aumôniers de prison occupent une place très importante au sein de la collectivité carcérale, tant pour le personnel que pour les hommes et les femmes en détention. En fait, même la loi fédérale dont j’ai parlé, la LSCMLC, mentionne et met sur un pied d’égalité les aînés et la spiritualité autochtone, mais c’est ici que les choses commencent à se détériorer.

Je vous renvoie encore une fois au rapport *Une question de spiritualité*. Une section du rapport parle de l’expérience des aînés pour ce qui est d’être en mesure de faire leur travail de

I don't have good data on religious affiliation. I can tell you that faith is important, but I do have some concern about how we embrace indigenous spirituality in corrections.

**Senator Enverga:** With all the numbers of people incarcerated, what is the return rate?

**Mr. Sapers:** It varies. Recidivism is one of those slippery terms, and it means different things to different people. We can expect people serving first sentences in a provincial system probably at a higher rate. You may find them court-involved again.

On the other end of the scale, people who successfully complete supervised conditional release periods of day parole and then full parole in the community typically have the highest success rates.

We see lifers — life-sentenced men and women — living in the community peacefully and safely for decades sometimes once they're paroled after they've served the carceral part of their life sentence.

The question about recidivism is a difficult one because you have to have many conversations about what it is you're talking about. Is it contact with the courts, reincarceration or re-violation? Is it violation of a condition? If I'm out on parole, there may be a condition that says I have a curfew. Am I reincarcerated because I broke curfew or because I committed another crime? You have to have lots of little conversations to answer that question.

**Senator Enverga:** Yesterday, we were speaking about Aboriginal law. If we adopt some of the Aboriginal law, will that help in the justice system for Aboriginal people?

**Mr. Sapers:** The easy answer for me is to say that's outside my area of expertise, and if I was really clever, I'd leave it there. I will say that it wouldn't hurt. But we need a much more profound rethink rather than just incorporating Aboriginal ways. Elder-assisted hearings and parole decision making is important and helpful, but it's not enough. It didn't really boost the release rate, so it has to be more profound than that.

guérison tout en étant soutenus. Malheureusement, ils avaient souvent l'impression d'être entravés ou marginalisés.

Je n'ai pas de bonnes données sur les affiliations religieuses. Je peux vous dire que la foi est importante, mais j'ai certaines préoccupations quant à notre façon de soutenir la spiritualité religieuse dans le système correctionnel.

**Le sénateur Enverga :** Quel est le taux de récidive de l'ensemble des personnes incarcérées?

**M. Sapers :** Le taux varie. Le terme « récidivisme » est vague et a différents sens selon les personnes. Nous pouvons nous attendre à ce que les gens qui purgent une première peine de prison dans le système provincial soient plus susceptibles de récidiver. Il est possible qu'ils se retrouvent de nouveau devant les tribunaux.

À l'autre extrême, les gens qui terminent avec succès des périodes de semi-liberté supervisée sous condition et ensuite de libération conditionnelle totale dans la collectivité ont habituellement les taux de réussite les plus élevés.

Nous voyons parfois des condamnés à perpétuité — des hommes et des femmes qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité — vivre paisiblement sans présenter de danger pendant des dizaines d'années dans la collectivité après avoir obtenu une libération conditionnelle une fois qu'ils ont purgé la partie carcérale de leur peine à perpétuité.

La question du récidivisme est difficile parce qu'il faut avoir de nombreuses discussions sur ce qu'on entend par là. S'agit-il d'un contact avec les tribunaux, de la réincarcération ou d'une nouvelle violation? Est-il question de la violation d'une condition? Lorsqu'une libération conditionnelle est accordée, il est possible qu'une des conditions soit le respect d'un couvre-feu. Suis-je incarcéré parce que je n'ai pas respecté le couvre-feu ou parce que j'ai commis un autre crime? Il faut avoir de nombreuses petites discussions pour répondre à cette question.

**Le sénateur Enverga :** Nous avons parlé hier du droit des Autochtones. Pour aider les Autochtones dans le système de justice, serait-il utile d'adopter une partie du droit des Autochtones?

**M. Sapers :** Je pourrais répondre facilement en disant que cela ne relève pas de mon champ d'expertise, et si j'étais vraiment futé, je m'en tiendrais à cela. Je vais toutefois dire que cela ne ferait pas de mal, mais nous devons repenser le système beaucoup plus en profondeur plutôt que de juste y intégrer les manières de procéder autochtones. L'aide d'un aîné dans le cadre des audiences et de la prise de décisions sur la libération conditionnelle est importante et utile, mais ce n'est pas assez. Cela n'a pas vraiment augmenté le taux de mise en liberté, et il faut donc repenser le système plus en profondeur.

**Senator Pate:** Mr. Sapers, it is a pleasure to see you in this venue. While you come as an individual, you come with a wealth of experience and knowledge.

I'd like to take us back and talk a bit about one of the areas that you touched on. You mentioned a number of observations you made in the *Spirit Matters* report, and in particular how few section 81 agreements there were and how few beds there were. The Senate Human Rights Committee is looking at this, and we have heard lots of evidence about the manner in which policy has been limited. If you could, I would like you to please comment a bit on how the policy has limited the law and any observations you have about that.

As well, you mentioned Stan Daniels, but there is also the example of what happened when corrections first opened the Buffalo Sage Wellness Centre. Could you comment on the difficulties of arranging placements there?

Also, could you talk about the many recommendations for correctional oversight? In particular, I think of Louise Arbour's recommendations around the ability to look at when the mismanagement or the treatment of prisoners results essentially in sentence mismanagement and what remedy should be relevant for prisoners, in particular indigenous prisoners.

If you could start with those, that would be great.

**Mr. Sapers:** Senator, I should have done more homework, but thank you for those questions.

On the policy question, one example comes to mind that I think crystallizes the discussion. To get into a healing lodge, you need to be designated as minimum security. So if we look at the profile of the federally sentenced population, most men and women are being held at medium security and most indigenous inmates are being held at medium security. By policy, you have created an ineligibility that doesn't exist in law. The law doesn't say that. Then we can have a whole discussion about whether the risk assessment tools used to establish those security classifications are without bias and whether they're culturally appropriate.

So we've got a policy that is influenced by another policy that results in the target population becoming ineligible for the resource that has been created.

There are others, but I think that probably crystallizes the issue that you raise.

**La sénatrice Pate :** Monsieur Sapers, c'est un plaisir de vous voir ici. Vous témoignez à titre personnel, mais vous avez néanmoins beaucoup d'expérience et de vastes connaissances.

J'aimerais revenir en arrière pour parler un peu d'un des aspects que vous avez abordés. Vous avez parlé d'un certain nombre d'observations que vous avez formulées dans le rapport intitulé *Une question de spiritualité*, notamment au sujet du nombre limité d'accords conclus en vertu de l'article 81 et du nombre de places limité. Le Comité sénatorial des droits de la personne examine la question, et de nombreux témoins nous ont parlé de la façon dont la politique était contraignante. Je vous saurais gré d'expliquer un peu de quelle façon elle a entravé la loi et de nous faire part de vos observations à ce sujet.

De plus, vous avez parlé du centre Stan Daniels, mais il y a également l'exemple de ce qui s'est passé lorsque les services correctionnels ont ouvert la Maison de ressourcement Buffalo Sage. Pouvez-vous parler des difficultés que présentaient les démarches nécessaires pour que quelqu'un puisse y séjourner?

Pouvez-vous également parler des nombreuses recommandations concernant la surveillance correctionnelle? Je pense plus précisément aux recommandations de Louise Arbour sur la capacité d'examiner les situations où la mauvaise gestion ou le traitement des prisonniers donne essentiellement lieu à une mauvaise gestion de la peine, à la solution pertinente pour les détenus, notamment les détenus autochtones.

Il serait formidable que vous commenciez par ces questions.

**M. Sapers :** Madame la sénatrice, j'aurais dû mieux me préparer, mais je vous remercie de poser ces questions.

À propos de la politique, je pense à un exemple qui cristallise selon moi la discussion. Pour avoir une place dans un pavillon de ressourcement, il faut être considéré comme détenu de niveau de sécurité minimale. Or, lorsqu'on regarde le profil de la population carcérale sous responsabilité fédérale, on constate que la majorité des hommes et des femmes sont détenus à un niveau de sécurité moyenne, y compris la plupart des Autochtones. Compte tenu de la politique en place, vous avez créé une non-admissibilité qui n'existe pas dans la loi. Ce n'est pas ce que dit la loi. Nous pouvons donc avoir toute une discussion pour déterminer si les outils d'évaluation du risque qui sont utilisés pour établir ces niveaux de sécurité sont impartiaux et s'ils sont appropriés sur le plan culturel.

Nous avons donc une politique influencée par une autre politique qui fait en sorte que la population cible n'a pas accès à la ressource qui a été créée.

Il y a d'autres exemples, mais je pense que celui-ci cristallise la question que vous avez soulevée.

Buffalo Sage Wellness House, for the benefit of the committee, is the most recently opened healing lodge. It is an extension of the Stan Daniels agreement, which is between Correctional Service Canada and the Native Counselling Services of Alberta. Buffalo Sage is a resource for women. When it first opened, it was very difficult to get women there. It was logistically difficult and difficult from a policy perspective. It was just difficult. There was some discussion at the time saying, "Well, maybe we shouldn't be spending money on this. We don't have enough population to support it."

The good news is that I think many of those issues have been resolved. One of the drivers for resolving those issues is the ongoing crowding of the Edmonton Institution for Women, which is overwhelmingly indigenous. But I can tell you that the last time I looked, of the 16 beds available at Buffalo Sage, 15 of them were filled. So that's good, if you can get your head around any custody space being filled as being good, but at least that facility is being used for the purpose for which it was designed.

You asked about correctional oversight. In Canada, at the federal level, we have the Office of the Correctional Investigator as a specialized ombudsman. Provinces and territories typically have ombudsman offices as well, where a large part of their "business" comes from corrections in that province or territory.

But we don't have a parallel compliance function in most of our jurisdictions. For example, the United Kingdom has not only an office of an ombudsman for corrections but also has an office of an inspector for corrections. They serve very different functions. One is complaints-driven; one is compliance-driven. As I understand from Madam Justice Arbour and other commentators, there is the absence of this parallel process and a belief that oversight would be enhanced if such an office existed.

I can tell you that I have recently recommended to the Province of Ontario that they create an inspectorate for corrections.

**Senator Pate:** I want to clarify something. You mentioned Buffalo Sage. In fact, they had no indigenous women eligible to go when they first opened, is that not correct?

**Mr. Sapers:** Senator, you may recall better than me, but I believe it was for the first three months.

Je signale pour le comité que la Maison de ressourcement Buffalo Sage est le tout dernier pavillon de ressourcement à avoir ouvert ses portes. Il vient élargir l'accord sur le centre Stan Daniels, qui a été conclu entre le Service correctionnel du Canada et le Native Counselling Services of Alberta. La maison Buffalo Sage est une ressource pour les femmes. Après son ouverture, il était toutefois très difficile sur le plan logistique et d'un point de vue stratégique d'y envoyer des femmes. C'était tout simplement difficile. On disait alors qu'on ne devait peut-être pas dépenser d'argent pour cela et que la population carcérale n'était pas assez importante.

La bonne nouvelle, c'est que je pense que beaucoup de ces problèmes ont été réglés. Parmi les facteurs qui ont permis de résoudre ces problèmes se trouve l'engorgement actuel de la prison pour femmes d'Edmonton, où la très grande majorité des détenues sont autochtones. Je peux maintenant vous dire que la dernière fois que j'ai vérifié, 15 des 16 places disponibles à la maison Buffalo Sage étaient occupées. C'est donc bien, dans la mesure où on peut estimer que c'est une bonne chose que des places disponibles en détention soient occupées. L'établissement sert au moins aux fins pour lesquelles il a été conçu.

Vous avez posé une question sur la surveillance correctionnelle. Au Canada, à l'échelle fédérale, nous avons le Bureau de l'enquêteur correctionnel, qui est un ombudsman spécialisé. Les provinces et les territoires ont habituellement un bureau d'ombudsman, dont une grande partie des « activités » portent sur le système correctionnel.

Dans la plupart des provinces et des territoires, nous n'avons toutefois pas d'équivalent pour assurer la conformité. À titre d'exemple, pour les services correctionnels, le Royaume-Uni a non seulement un bureau d'ombudsman, mais aussi un bureau d'inspection. Ces bureaux assument des fonctions très différentes. L'un s'occupe des plaintes, tandis que l'autre se charge de la conformité. Si je comprends bien la juge Arbour et d'autres observateurs, il n'y a pas ce genre de processus parallèle, et la création d'un bureau de la conformité renforcerait la surveillance.

Je peux vous dire que j'ai récemment recommandé à la province de l'Ontario de créer un inspectorat des services correctionnels.

**La sénatrice Pate :** Je veux tirer une chose au clair. Vous avez parlé de la maison Buffalo Sage. Dans les faits, aucune femme autochtone n'y était admissible à son ouverture, n'est-ce pas?

**M. Sapers :** Madame la sénatrice, vous vous souvenez peut-être mieux que moi, mais je crois que c'était pendant les trois premiers mois.



**Senator Pate:** An indication of how arbitrary the classification and policy scheme was is that they merely reclassified people in order to move them.

**Mr. Sapers:** Sure. They recognized the roadblocks they had erected and, by policy, tore them down. That's capricious and arbitrary; it's not the way that we're supposed to be doing things.

**Senator Pate:** Thank you. I just wanted to be clear. I didn't want to put words in your mouth, but it was merely the policy that was the roadblock to both the agreements and the reclassifications.

**Mr. Sapers:** Right, not the individuals.

**Senator Boniface:** Thank you very much for being here, and for the work that you've done over the years.

I am interested in a more international perspective. As we work through this study, obviously the justice system is going to be one of the areas that will be important to the Aboriginal community, but I'm interested whether in Australia, New Zealand, et cetera, there are any other models we can look to that would be something we should inform ourselves about?

**Mr. Sapers:** Senator, again, I'm going to give you a very unsatisfactory answer. One of the things about colonialism is that it seems to wreak havoc wherever. I have visited New Zealand and Australia. I've been to places in Africa where indigenous populations are over-represented in basically colonial justice systems. In New Zealand, it's at a rate higher than in Canada. The same kind of efforts are going on.

There are pockets of excellence everywhere, including Canada. There are lessons to be learned from all of these experiences and tailoring them. The one thing in common I've seen from those pockets of excellence is when the initiatives were informed by indigenous experience and voices.

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

Could you expand on what you mean by the phrase the "lingering artifact of colonialism"? I'm not quite sure what you mean by that and how it factors into the fact that the prison population has expanded to such a great extent among indigenous people.

**Mr. Sapers:** Senator, thank you for that. I'm going to only discuss two facets of what I mean by that, and I hope they're illustrative of the larger topic.

**La sénatrice Pate :** Le fait d'avoir pu recourir à une simple reclassification des gens pour pouvoir les déplacer donne une idée de la mesure dans laquelle la classification et la politique étaient arbitraires.

**M. Sapers :** Bien sûr. On s'est rendu compte des obstacles qu'on avait dressés, à cause d'une politique, et on les a fait disparaître. C'est capricieux et arbitraire; ce n'est pas ainsi que nous sommes censés faire les choses.

**La sénatrice Pate :** Merci. Je voulais juste être claire. Je ne voulais pas vous donner les mots, mais c'est tout simplement la politique qui a fait entrave aux deux accords et aux reclassifications.

**M. Sapers :** En effet, ce n'était pas les gens.

**La sénatrice Boniface :** Merci beaucoup de votre présence et du travail que vous avez fait au fil des ans.

Je m'intéresse à une perspective plus internationale. Dans le cadre de notre étude, le système de justice sera évidemment un des domaines importants pour la communauté autochtone, mais j'aimerais savoir s'il existe d'autres modèles en Australie, en Nouvelle-Zélande et ailleurs que nous pourrions examiner et sur lesquels nous devrions nous renseigner?

**M. Sapers :** Madame la sénatrice, une fois de plus, ma réponse ne vous sera pas très satisfaisante. S'il y a une chose qui caractérise le colonialisme, c'est qu'il fait des ravages partout. J'ai visité la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Je suis allé à des endroits en Afrique où les populations indigènes sont surreprésentées dans ce qui constitue essentiellement des systèmes de justice coloniaux. En Nouvelle-Zélande, leur taux d'incarcération est plus élevé qu'au Canada. Le même genre d'efforts est déployé.

Il y a des pratiques exemplaires partout, y compris au Canada. Nous pouvons tirer des leçons de toutes ces pratiques et de leur adaptation. Le point commun que j'ai vu dans ces pratiques, c'est lorsque les initiatives reposaient sur l'expérience et les points de vue des Autochtones.

**Le sénateur Doyle :** Merci d'être ici.

Pouvez-vous en dire plus long sur ce que vous entendez par la phrase « artéfact persistant du colonialisme »? Je ne suis pas certain de comprendre ce que vous entendez par là ni de quelle façon cela contribue à la forte croissance de la proportion d'Autochtones au sein de la population carcérale.

**M. Sapers :** Monsieur le sénateur, merci de poser la question. Je vais aborder seulement deux facettes de ce que j'entends par là, et j'espère que cela illustrera bien mon propos dans le cadre plus général de votre étude.

The first facet is that there is something at work that is intergenerational: the multiple generations of families affected by residential schools, the multiple generations of families that have been affected by the 60s Scoop, and the multiple generations of families that have been affected by the deprivations that came with dislocation and relocation and the taking away of language and culture. We cannot underestimate the impacts of those — families disintegrating as a result of state policy.

So there are lingering effects certainly in terms of that intergenerational trauma, but there is another facet, which is what is going on today: We continue to have policies that don't make a lot of sense. We continue to have policies that appear, if not in intent then through outcome, to be race-based — the discussion that Senator Pate and I were just having about the policy of how men and women were classified and whether those classification tools continue to be biased or discriminatory.

I have had discussions with people who will say, "Indigenous Canadians should just get over it; that's all historical," but it's not. I have had discussions with people who say, "Well, we all have human rights, and no one's human rights should be set upon anyone else's," but there is really only one population in this country that has been colonized, so it's different. These policies tend to land differently.

That, I believe, is the definition of systemic racism; namely, where an otherwise benign policy is implemented, and its implementation, without intent, results in a discriminatory outcome. That continues today.

**Senator Doyle:** You answered my other question about systemic racism. What do you do about that? What kind of program can you institute to address systemic racism? Is it not a matter of education among not only the indigenous population but non-indigenous population as well? It all seems so abstract. How do you get at it, pinpoint it and do something about it?

**Mr. Sapers:** I don't think there is a single path to reconciliation; not a single path to understanding; certainly not a single path to eliminating racism or discrimination. However, empowering, engaging and building capacity in and with indigenous communities is a good place to start. Dealing with some of the well-identified issues that have flowed from the Indian Act and reservations, dealing with some of those issues documented not only in the Truth and Reconciliation Commission, but in many other observations and studies before, is a starting place.

La première facette, c'est qu'il y a quelque chose d'intergénérationnel à l'œuvre. En effet, depuis plusieurs générations, les familles subissent les répercussions des pensionnats, de la rafle des années 1960 et des privations attribuables aux perturbations et au déplacement ainsi qu'à la perte de leur langue et de leur culture. Nous ne pouvons pas sous-estimer ces conséquences, c'est-à-dire la désintégration des familles à cause d'une politique de l'État.

Il y a donc sans aucun doute des effets à long terme attribuable au traumatisme intergénérationnel, mais il y a une autre facette, à savoir ce qui se passe actuellement. Nos politiques continuent de ne pas avoir beaucoup de sens. Nous continuons d'avoir des politiques qui semblent — ce n'est peut-être pas intentionnel, mais le résultat est le même — axées sur la race, ce qui renvoie à la discussion que je viens tout juste d'avoir avec la sénatrice Pate à propos des outils de classification des hommes et des femmes qui continuent d'être partiaux ou discriminatoires.

J'ai discuté avec des gens qui disent que les Canadiens autochtones devraient juste passer à autre chose, que tout cela est dans le passé, mais ce n'est pas le cas. J'ai parlé avec des gens qui ont dit que nous avons tous des droits, et que personne ne devrait avoir des droits qui empiètent sur ceux des autres, mais il n'y a vraiment qu'un seul groupe au pays qui a été colonisé; c'est donc différent. Ces politiques ont tendance à être différentes.

À mon avis, cela cadre avec la définition de racisme systémique, à savoir l'adoption d'une politique autrement inoffensive dont la mise en œuvre, sans intention délibérée, donne un résultat discriminatoire. Cela se poursuit aujourd'hui.

**Le sénateur Doyle :** Vous avez répondu à mon autre question sur le racisme systémique. Que peut-on faire à ce sujet? Quel genre de programme peut-on créer pour combattre le racisme systémique? N'est-ce pas une question d'éducation au sein non seulement de la population autochtone, mais également de la population non autochtone? Tout cela semble très abstrait. Comment peut-on passer à l'action, cerner le problème et prendre des mesures?

**M. Sapers :** Je crois qu'il y a plus d'une façon de se réconcilier; de se comprendre; et — sans aucun doute — d'éliminer le racisme et la discrimination. Cependant, un bon point de départ consiste à donner des moyens, à mobiliser les gens et à renforcer les capacités dans les communautés autochtones et auprès d'elles. On peut commencer par s'attaquer à certains des problèmes bien connus qui sont attribuables à la Loi sur les Indiens et aux réserves, à certains des problèmes documentés non seulement par la Commission de vérité et réconciliation, mais aussi auparavant dans beaucoup d'autres observations et études.

In corrections, even implementing the law that we have, a more fulsome and robust implementation of sections 81 and 84 of the CCRA , would make a difference.

Bureaucratically, organizationally, there's lots we can do. There is still no dedicated senior leader that sits at the management table of Correctional Service Canada whose sole responsibility is to implement, manage and report on the Strategic Plan for Aboriginal Corrections. Why is that?

So there are things we can do. Some of them we can do immediately. Some will take longer, some might require legislation and many will require federal-provincial-territorial initiatives. But I think there are lots of things that would be concrete and would result in positive change.

**Senator Doyle:** Are we on the path to doing that? Have we made a good start?

**Mr. Sapers:** I think this conversation, and conversations like this in the immediate post-Truth and Reconciliation Commission world, are a start.

**Senator Christmas:** Thank you, Mr. Sapers. I was quite struck by your comment that section 81 agreements under the Corrections and Conditional Release Act. If my math is correct, that is one in every five years since the CCRA has existed. Can you offer your thoughts on why there have been so few section 81 agreements in Canada?

**Mr. Sapers:** No new section 81 facility has been added since 2001, although Buffalo Sage opened since 2001, but it was an amendment to the Stan Daniels contract. I could be more generous and say that we had one, and the only one for women since 2001.

Again, there are lots of reasons why. One of the reasons, which is not well understood, is that there is a hesitation amongst many indigenous communities and organizations to enter into a contract under section 81. That is because of the experience of the contractors who operate the existing lodges.

I have had meetings with indigenous leadership across the country where individuals have told me that it would be subsidizing the federal Crown if they were to enter into these agreements.

When the Office of the Correctional Investigator did the *Spirit Matters* investigation, they found that Correctional Service Canada funds its own healing lodges much better than it funds the healing lodges that are under contract with indigenous

Dans le système correctionnel, même la mise en œuvre plus poussée et rigoureuse de notre loi, des articles 81 et 84 de l'ADRC, changerait les choses.

Nous pouvons faire beaucoup de choses sur le plan bureaucratique et organisationnel. Au conseil d'administration de Service correctionnel Canada, il n'y a toujours pas de haut dirigeant dont l'unique responsabilité est de mettre en œuvre et de gérer le Plan stratégique relatif aux services correctionnels pour Autochtones et de produire des rapports à ce sujet. Pourquoi n'y en a-t-il pas un?

Nous pouvons donc prendre des mesures, dont certaines dans l'immédiat. Certaines mesures demanderont plus de temps, alors que d'autres pourraient nécessiter des textes législatifs, et elles pourraient être nombreuses à nécessiter des initiatives fédérales, provinciales et territoriales, mais je pense que beaucoup de mesures pourraient avoir des résultats concrets et apporter des changements positifs.

**Le sénateur Doyle :** Sommes-nous en voie d'atteindre cet objectif? Est-ce un bon début?

**M. Sapers :** Je crois que cette discussion et les autres discussions de l'ère post-Commission de vérité et réconciliation sont un début.

**Le sénateur Christmas :** Merci, monsieur Sapers. Votre commentaire au sujet des accords conclus en vertu de l'article 81 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous caution m'a surpris. Si mes calculs sont exacts, on parle d'un accord tous les cinq ans depuis l'adoption de la LSCMLC. Selon vous, pourquoi y a-t-il eu si peu d'accords conclus en vertu de l'article 81 au Canada?

**M. Sapers :** Aucun nouvel établissement n'a été ouvert en vertu de l'article 81 depuis 2001, quoique l'établissement Buffalo Sage a été ouvert en 2001, mais il s'agit en réalité d'un ajout au centre de guérison Stan Daniels. Je pourrais être plus généreux et dire que nous en avons eu un depuis 2001, et c'est un établissement pour les femmes.

Encore une fois, il y a plusieurs raisons à cela, notamment une raison mal comprise, soit que de nombreuses communautés et organisations autochtones hésitent à conclure un accord en vertu de l'article 81, en raison de l'expérience des entrepreneurs qui exploitent ces pavillons.

Je me suis entretenu avec des dirigeants autochtones de partout au pays qui m'ont dit que de conclure un de ces accords serait comme subventionner la Couronne fédérale.

Dans le cadre de son enquête intitulée *Une question de spiritualité*, le Bureau de l'enquêteur correctionnel a découvert que Service correctionnel Canada finance beaucoup plus adéquatement ses propres pavillons de ressourcement que les

communities. So that impression that the indigenous leadership shared with me that they would be subsidizing the Crown seemed to be borne out.

Sometimes what we hear is that there is no capacity in those communities, that they are not ready yet. I would say there are more powerful influences that would help explain why there hasn't been an expansion.

**Senator Christmas:** I have to admit that I was a First Nation leader before coming to the Senate and served 18 years on the council. During my time, we did have Correctional Service Canada approach my community about a section 81 agreement. That agreement really didn't materialize. I have seen other offenders who have been released back to our community, have served their full term and have successfully reintegrated into our community.

I have often asked myself why section 81 agreements didn't work in our community whereas those who didn't use section 81 agreements seemed to have worked. Are section 81 and section 84 colonial prescriptions for an indigenous problem?

**Mr. Sapers:** Can I turn that into two questions?

**Senator Christmas:** Certainly.

**Mr. Sapers:** The first question I want to turn it into is: What difference would it make if people can come back after being in a mainstream correctional facility and come back to a community? Hopefully that is the whole point of corrections.

As much as I have been a critic of Correctional Service Canada and other correctional systems, I have to say that corrections can and does work; that people do miraculous things inside those facilities every day, both the inmates and staff; and there has been improvement. There are better programs that are offered. There is more engagement with elders, if they are available. There is more indigenous spirituality. There are cultural centres and grounds. It is not uncommon now to go into a facility and smell sweetgrass; there are smudges. It is not all negative. So those individuals you spoke of gained the benefit they were supposed to gain.

The other question, though, is the issue of whether or not it's colonial prescription. Yes, it is. We have a handful of sections of an act of Parliament specifically tailored to an identifiable community. That is colonialism. But the rule of law also defines our country. Where do we go with that? I think it is a matter of ensuring that the law recognizes indigenous culture and indigenous law and indigenous process as much as it can.

pavillons sous contrat avec des communautés autochtones. L'impression des dirigeants autochtones concernant la subvention de la Couronne semble se confirmer.

On nous dit parfois que ces communautés n'ont pas la capacité nécessaire, qu'elles ne sont pas encore prêtes. À mon avis, il y a des influences plus puissantes qui expliquent pourquoi il n'y a pas eu plus d'accords.

**Le sénateur Christmas :** Je dois admettre qu'avant d'être nommé au Sénat, j'ai été dirigeant des Premières Nations et servi pendant 18 ans au conseil. Au cours de cette période, Service correctionnel Canada a approché ma communauté pour conclure un accord en vertu de l'article 81. Cet accord n'a jamais été conclu. J'ai connu d'autres contrevenants qui ont réintégré avec succès la communauté après avoir purgé leur peine.

Je me demande souvent pourquoi les accords conclus en vertu de l'article 81 n'ont pas été efficaces dans notre communauté, alors que les communautés qui n'ont pas conclu d'accord en vertu de l'article 81 semblent bien se débrouiller. Les articles 81 et 84 sont-ils des prescriptions colonialistes à un problème autochtone?

**M. Sapers :** Puis-je scinder votre question en deux?

**Le sénateur Christmas :** Certainement.

**M. Sapers :** Ma première question serait : Quel impact cela aurait-il sur les contrevenants qui réintègrent la communauté après avoir été libérés d'un établissement correctionnel traditionnel? J'espère que c'est le but du système correctionnel.

Même si je me suis montré très critique à l'égard de Service correctionnel Canada et d'autres systèmes correctionnels, je dois admettre que le système fonctionne; les gens, tant les détenus que le personnel des prisons, accomplissent des choses merveilleuses tous les jours dans ces établissements; des améliorations ont été constatées. Les programmes offerts ont été améliorés. On sollicite davantage la participation des anciens, si ceux-ci sont présents. La spiritualité autochtone est plus présente. Il y a des centres culturels et des terrains pour activités culturelles. Il n'est pas inhabituel de sentir l'odeur de la glycérie septentrionale dans les établissements; il y a des cérémonies de purification. Tout n'est pas négatif. Ceux dont vous avez parlé ont retiré de cette expérience ce qu'ils devaient en retirer.

Toutefois, la deuxième question est de savoir s'il s'agit ou non de prescriptions colonialistes. La réponse est oui. Plusieurs articles d'une loi du Parlement ciblent particulièrement une communauté identifiable. C'est du colonialisme. Par contre, la primauté du droit définit aussi notre pays. Que peut-on faire? Je crois que nous devons nous assurer que la loi reconnaît autant que possible la culture et le droit autochtone ainsi que les processus autochtones.

Behind section 81 and section 84 is the recognition that within this colonial structure, we can turn over authority and jurisdiction and those communities can begin to apply their own ways. But it is with permission of the Crown.

**Senator Pate:** I have a supplementary to that. Thank you to Senator Christmas for asking that question because the crux of the issue with sections 81 and 84, for many who have examined it, is that the legislative intent was clearly combined with section 80 of the Corrections and Conditional Release Act and was to provide an opportunity for indigenous communities to define what section 81 and 84 agreements should look like, instead of Correctional Service Canada to do this colonial overlay of the policies they developed.

Please correct me if I have misunderstood, but I understand that corrections has told indigenous communities that the types of initiatives they have wanted to do will not fit policies and therefore no funding will be made available. To my knowledge that has never been challenged. When I say “challenged,” I mean a legal challenge even though the legislative intent was something very different. It was rooted in the notion of self-governance, with indigenous communities reclaiming individuals who may have been sentenced as well as individuals who may be released, and for them to decide for themselves what they should do in their communities and how they should spend those resources. That was my understanding. If I have misunderstood that, I would love you to correct me.

**Mr. Sapers:** I don't disagree with that analysis, but we have to extend the analysis a bit.

What I mean by that is this. The Correctional Service Canada operates within the federal bureaucracy, the federal framework. We have created all kinds of accountability measures and reporting requirements and constraints on innovation. As much as we say we are empowering the public service to do this and that, that we recognize and reward risk and innovation, we actually don't.

I will say this about Correctional Service Canada: It's not simply that agency which is hesitant to take what they would think would be risk in terms of accountability for the public expenditures that will be involved.

As I said, I don't disagree with your analysis, but we need to expand it. If we want to improve on the discussion that we are having and that your colleague was asking about, then we have to understand how that complex suite of policies sometimes gets in our way of doing what needs to be done.

Derrière les articles 81 et 84, il y a la reconnaissance selon laquelle, à l'intérieur de cette structure coloniale, nous pouvons transférer à ces communautés les pouvoirs et compétences nécessaires pour qu'elle puisse faire les choses à leur façon. Mais, pour cela, il faut la permission de la Couronne.

**La sénatrice Pate :** J'aurais une question complémentaire à poser. Je remercie le sénateur Christmas d'avoir posé cette question, car l'essentiel de la question concernant les articles 81 et 84, pour ceux qui les ont examinés, c'est que l'intention législative était clairement jumelée à l'article 80 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous caution et visait à permettre aux communautés autochtones de définir à quoi pourrait ressembler des accords conclus en vertu des articles 81 et 84, plutôt que de laisser Service correctionnel Canada procéder à cette superposition coloniale des politiques qu'elle a développées.

Vous me corrigerez si j'ai tort, mais j'ai cru comprendre que les communautés autochtones se sont fait dire par des responsables dans le système correctionnel que le genre d'initiatives qu'elles voulaient lancer ne cadrerait pas avec les politiques, et que, par conséquent, elles n'obtiendraient aucun financement. À ma connaissance, cette position n'a jamais été contestée. Lorsque je dis « contestée », je parle d'une contestation juridique, même si l'intention législative était très différente. Elle était ancrée dans la notion d'autogouvernance, selon laquelle les communautés pouvaient accueillir les détenus libérés et les réintégrer dans leur communauté autochtone et décider elles-mêmes de la suite des choses et de la façon d'utiliser les ressources disponibles. C'est ce que j'ai compris. Si j'ai mal compris, n'hésitez pas à me corriger.

**M. Sapers :** Je ne suis pas en désaccord avec votre analyse, mais je crois que celle-ci peut être poussée un peu plus loin.

Ce que je veux dire, c'est que Service correctionnel Canada fonctionne à l'intérieur d'une bureaucratie fédérale, d'un cadre fédéral. Toutes sortes de mesures de reddition de comptes, d'exigences en matière de rapport et de contraintes en matière d'innovation ont été imposées. Nous pouvons dire autant que nous le voulons que nous habilitons la fonction publique à faire ceci ou à faire cela et que nous reconnaissons et récompensons le risque et l'innovation, en réalité, ce n'est pas le cas.

J'ajouterais que Service correctionnel Canada n'est pas la seule organisation à hésiter à prendre ce qu'elle considère être un risque en matière de reddition de comptes pour les dépenses publiques concernées.

Comme je l'ai dit, je ne suis pas en désaccord avec votre analyse, mais nous devons pousser celle-ci plus loin. Si nous souhaitons bâtir sur la discussion que nous avons et qu'a demandée votre collègue, alors nous devons réaliser que la complexité des politiques nous empêche parfois de faire ce que nous devons faire.

**Senator Lovelace Nicholas:** Comparing indigenous and non-indigenous rehabilitation programs, which has the most programs after incarceration?

**Mr. Sapers:** Senator, thank you for that. I don't have a good answer that is based on statistics right now.

I can tell you that the one hopeful statistic I have recently seen is that there are more indigenous men entering and completing correctional programs in federal penitentiaries than in previous years. What we don't know is what the quality of that experience has been, because there has been a change in how Correctional Service Canada delivers its programs.

I would love to have a more detailed answer to that question myself. It would be great if you would ask the Commissioner of Corrections about that because I think it would be very instructive — not just in terms of the indigenous men and women in programs but the overall program capacity of Correctional Service Canada as it stands today.

**Senator Enverga:** Would it help our indigenous population if we had a separate correctional service where indigenous leaders could manage their own people?

**Mr. Sapers:** Senator, that is part of the thinking behind section 81, that we would transfer authority, responsibility, custody and care to indigenous communities.

What is interesting about section 81 is that we don't even have to think of it in terms of large-scale brick and mortar facilities. Section 81 could also be on a small scale in a small community with a residence.

I think the question you ask is what Parliament considered back when the CCRA was being debated.

**Senator Enverga:** Would you suggest that?

**Mr. Sapers:** Yes. I think the concerns that the Office of the Correctional Investigator expressed in 2013 about the lack of full implementation of those sections of the CCRA endure, and I think it is time that they were addressed.

**Senator Enverga:** That would be good.

**Senator Tannas:** Howard, you have such a unique perspective. We are so glad that you took the time to come here.

I will ask what I hope is a fun question. You have sat on our side of the table as a legislator and politician and you have had a ringside seat to the tragedy. Perhaps you could make your mind imagine a time when incarcerated indigenous peoples equals the same proportion as all non-indigenous people, that there is no

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Entre le programme de réadaptation pour les Autochtones et le programme de réadaptation pour les non-Autochtones, lequel offre le plus de programmes dans les établissements?

**M. Sapers :** Merci pour cette question, sénatrice. Je n'ai pas de réponse statistique à vous donner pour le moment.

La seule statistique encourageante dont j'ai pris connaissance récemment, c'est qu'il y a plus d'hommes autochtones que jamais qui participent et terminent des programmes correctionnels dans les pénitenciers fédéraux. Ce que nous ignorons, c'est la qualité de cette expérience, car Service correctionnel Canada a modifié la prestation de ses programmes.

J'aimerais pouvoir vous donner une réponse plus détaillée. Ce serait bien si vous pouviez poser cette question au commissaire du Service correctionnel, car ce serait des informations très utiles à avoir — non seulement le nombre d'hommes et de femmes autochtones qui participent à ces programmes, mais la capacité générale actuelle des programmes de Service correctionnel Canada.

**Le sénateur Enverga :** Serait-il utile pour la population autochtone de disposer d'un service correctionnel distinct où les aînés autochtones pourraient s'occuper des leurs?

**M. Sapers :** Sénateur, c'est en partie l'idée derrière l'article 81, soit transférer aux communautés autochtones les pouvoirs et les responsabilités relatives à la garde et aux soins.

Ce qu'il y a d'intéressant au sujet de l'article 81, c'est qu'il ne requière aucun établissement physique de taille. Il peut aussi s'appliquer à petite échelle, dans une petite communauté, à l'intérieur d'une résidence.

Je crois que ce que vous voulez savoir, c'est ce que le Parlement a examiné à l'époque où la LSCMLC était débattue.

**Le sénateur Enverga :** C'est ce que vous avancez?

**M. Sapers :** Oui. Je crois que les inquiétudes soulevées en 2013 par le Bureau de l'enquêteur correctionnel au sujet de la mise en œuvre incomplète de ces articles de la LSCMLC sont toujours justifiées et je crois que le moment est venu d'y répondre.

**Le sénateur Enverga :** Ce serait bien.

**Le sénateur Tannas :** Howard, votre point de vue est tellement unique. Nous sommes très heureux que vous ayez accepté notre invitation.

Je vais vous poser une question qui, je l'espère, sera amusante. Vous avez déjà été de ce côté-ci de la table en tant que législateur et politicien et avez eu une place de choix pour constater cette tragédie. Imaginez une époque 20 ou 30 ans dans le futur ou même plus tôt où le nombre de détenus autochtones

overrepresentation 20, 30 years in the future — maybe sooner. You arrive there with all your perspective and see that result, and someone says, “What happened to make that change?” What would you say would be the top two or three changes that happened to put people on the right path instead of on the wrong path?

**Mr. Sapers:** Well, senator, you teased me when you said it would be fun.

Two of the most profound issues that we have to deal with if we want to make progress in corrections is we need to deal with mental health and addiction in our communities and poverty in our communities. Along with that is safe housing, vocational preparation and access to educational opportunities, but deal with poverty and mental health and then you will see decarceration. And that will affect all communities. I think seriously dealing with poverty will have a greater effect on the lives of indigenous men and women.

**The Chair:** Thank you very much on behalf of the committee, Mr. Sapers, for appearing here tonight. We will consider your comments carefully as we proceed with our study.

Thank you, senators, for all your excellent questions.

On our second panel today we have the honour of hearing from Scott Serson, a former deputy minister of what at the time was called Aboriginal Affairs and Northern Development Canada. Mr. Serson appeared before the committee a few years back when we were looking at post-secondary education, and we are happy to have him here again this evening to share with us his many years of experience and wisdom.

You have the floor, Mr. Serson, for a short presentation, after which the senators will ask you questions.

**Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada, as an individual:** Thank you, Madam Chair. I want to thank the committee for inviting me to appear. Perhaps you have already done this, but I would like to acknowledge that we are meeting tonight on unceded, unsurrendered Algonquin territory.

I understand that the committee is studying the new relationship between Canada and First Nations, Inuit and Métis peoples. As I said to the chair, I do not have a lot of data with me. I do continue to work in this area, so I thought I would talk about some of my more immediate concerns with where we are in the relationship.

serait égal au nombre de détenus non autochtones. Vous vous présentez dans un établissement avec tout votre bagage d’expérience et constatez les résultats et quelqu’un vous demande : « Que s’est-il passé pour que ces changements surviennent? » Que citeriez-vous comme étant les deux ou trois principaux changements apportés pour orienter les gens sur la bonne voie plutôt que sur la mauvaise voie?

**M. Sapers :** Eh bien, sénateur, vous m’avez taquiné en disant que votre question serait amusante.

Deux des principaux problèmes que nous devons aborder si nous souhaitons faire des progrès en ce qui a trait aux services correctionnels sont la santé mentale ainsi que la dépendance et la pauvreté dans nos communautés. Il y a aussi l’hébergement sécuritaire, la formation professionnelle et les possibilités de s’instruire, mais, si nous nous attaquons à la pauvreté et à la santé mentale, nous verrons une baisse du taux d’incarcération. De plus, cela aurait un impact sur toutes les communautés. Je crois que si l’on s’attaque sérieusement à la question de la pauvreté, cela aura un plus grand impact sur la vie des hommes et des femmes autochtones.

**La présidente :** Monsieur Sapers, au nom du comité, je vous remercie beaucoup d’avoir accepté notre invitation. Nous examinerons attentivement vos observations dans le cadre de notre étude.

Sénatrices et sénateurs, merci pour ces excellentes questions.

Nous avons maintenant l’honneur d’accueillir comme prochain témoin Scott Serson, ancien sous-ministre de ce qu’on appelait à l’époque Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. M. Serson a comparu devant le comité il y a quelques années dans le cadre d’une étude sur l’éducation postsecondaire. Nous sommes heureux de l’accueillir à nouveau aujourd’hui pour profiter de ses nombreuses années d’expérience et de sa sagesse.

Monsieur Serson, je vous laisse la parole pour nous présenter un bref exposé, après quoi nous passerons aux questions des membres.

**Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, à titre personnel :** Merci, madame la présidente. Je tiens à remercier le comité de m’avoir invité à comparaître. Peut-être l’avez-vous déjà fait, mais je tiens à souligner que nous nous réunissons aujourd’hui sur un territoire non cédé du peuple algonquin.

Je sais que le comité étudie les nouvelles relations entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Comme je l’ai dit à la présidente, je n’ai pas apporté beaucoup d’informations avec moi. Je travaille toujours dans ce domaine, alors je me suis dit que je pourrais vous parler de quelques-unes de mes préoccupations les plus immédiates au sujet de cette relation.

I currently volunteer with two organizations: the Institute on Governance and a small organization called Canadians for a New Partnership. I am here as an individual. I am not speaking for those organizations, but I wanted to say that the two organizations are partnering on a series of dialogues on the characteristics of a nation-to-nation relationship. Of course, we are attempting to ensure, where we can, that it includes a government-to-government and an Inuit-Crown relationship as well.

On our last dialogue on wealth creation in Halifax, some concern was expressed that the window for successfully passing legislation in the life of this government is closing rapidly. I share that concern as someone who has been working in this area for quite some time. My perspective is that the government has made many commitments with respect to a new relationship, but it is important that at least some of those be reflected in legislation during this mandate so they can't be undone without significant public debate.

Since both the Royal Commission on Aboriginal Peoples and the Truth and Reconciliation Commission called for a new Royal Proclamation, I had hoped to see one reflected in legislation as an anchor for further changes in the relationship between indigenous and non-indigenous peoples. I continue to hope we will see legislation that will establish the national council for reconciliation, which was Call to Action No. 53 of the Truth and Reconciliation Commission.

One of the key roles the commission saw for this council would be "to ensure that government accountability for reconciling the relationship between Aboriginal peoples and the Crown is maintained in the coming years." That is a quote from the TRC.

Finally, short of legislation, I would like to see this government establish with representatives of the three indigenous peoples three plans for restructuring the relationship. Here, I have in mind variations on the seven-step plan proposed by the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Publicly available plans would allow those members of the Canadian public like myself, who care deeply about these relationships, to hold the federal government politically accountable for progress in implementing those plans.

A second area that this government may need to give greater thought to is the challenge related to working in partnership with indigenous peoples.

RCAP, the Royal Commission on Aboriginal Peoples, called on the government and indigenous peoples to work in partnership. This government certainly uses the term frequently in its statements, but I know from experience in trying to implement this idea that it does present interesting challenges for

Je travaille à titre de bénévole pour deux organisations : l'Institut sur la gouvernance et une petite organisation appelée Les Canadiens pour un nouveau partenariat. Je suis ici à titre personnel, et non à titre de représentant de ces organisations. Toutefois, je tiens à souligner que ces organisations collaborent à une série de dialogues sur les caractéristiques d'une relation de nation à nation. Évidemment, nous tentons de nous assurer, dans la mesure du possible, que cette relation inclut également une relation de gouvernement à gouvernement et une relation entre les Inuits et la Couronne.

Lors de notre dernière discussion sur la création de richesses, à Halifax, certains se sont dits inquiets de voir que la fenêtre pour adopter une loi avant les prochaines élections se fermait rapidement pour le gouvernement. Je travaille dans ce domaine depuis un certain temps, et je partage cette inquiétude. Selon moi, le gouvernement a pris de nombreux engagements en ce qui a trait à une nouvelle relation, mais il est important qu'au moins quelques-uns de ces engagements soient reflétés dans la loi au cours de ce mandat afin d'éviter qu'ils soient abandonnés sans la tenue d'un débat public important.

Puisque la Commission royale sur les peuples autochtones et la Commission de vérité et réconciliation ont toutes les deux demandé une nouvelle proclamation royale, j'avais espoir qu'une telle proclamation soit reflétée dans la loi pour servir de base à de futurs changements dans la relation entre les peuples autochtones et les peuples non autochtones. Je continue d'espérer qu'une loi sera adoptée pour établir le Conseil national pour la réconciliation, ce qu'a demandé la Commission de vérité et réconciliation dans son appel à l'action n° 53.

Selon la commission, un des principaux rôles du conseil serait de « [...] s'assurer que le gouvernement continue de s'acquitter, au cours des prochaines années, de sa responsabilité d'établir une bonne relation entre les peuples autochtones et l'État. » Il s'agit d'une citation de la CVR.

Finalement, en l'absence d'une loi, j'aimerais que ce gouvernement, en collaboration avec des représentants des trois groupes autochtones, crée trois plans pour restructurer la relation. Je propose une version modifiée du plan en sept étapes proposé par la Commission royale sur les peuples autochtones. La publication de plans permettrait aux Canadiens comme moi pour qui ces relations tiennent à cœur de pousser le gouvernement fédéral à rendre des comptes sur les progrès quant à la mise en œuvre desdits plans.

Le deuxième aspect sur lequel ce gouvernement devrait se concentrer davantage concerne la collaboration avec les peuples autochtones.

La CRPA, la Commission royale sur les peuples autochtones, a demandé au gouvernement et aux peuples autochtones de travailler en partenariat. Le gouvernement utilise fréquemment ce terme dans ses déclarations, mais je sais, par expérience, que la mise en œuvre de cette idée pose des défis intéressants aux



public servants, particularly in the areas of openness and transparency. I would like to see more work done in this area.

Another area of the relationship with First Nations, the funding relationship, is a major thread in my career. As I discussed the last time I appeared before this committee, as a deputy minister in 1996-97, I implemented what was supposed to be a temporary cap on the growth of federal transfers to First Nations, the purpose of which was to defeat the deficit of the 1990s. But in 2003, when that deficit was eliminated, that punishing cap was allowed to remain in place until the 2016 Budget. That has weighed very heavily on me.

This government has lifted the cap, but there is still urgent work to be done. That work includes identifying and addressing the gaps created by 20 years of underfunding, plus addressing concerns such as those raised by the Auditor General's June 2011 status report on programs for First Nations on reserves. There it states:

In our view, many of the problems facing First Nations go deeper than the existing programs' lack of efficiency and effectiveness. We believe that structural impediments severely limit the delivery of public services to First Nations communities and hinder improvements in living conditions on reserves. We have identified four such impediments:

- lack of clarity about service levels,
- lack of a legislative base,
- lack of an appropriate funding mechanism, and
- lack of organizations to support local service delivery.

Here, at least, I am aware of bilateral work involving the Assembly of First Nations and the federal government that is being done on these issues. I think that part of that work has to lead to the production of publicly available data that allows interested Canadians an opportunity to judge whether First Nations are being fairly funded.

Finally, at whatever pace Canada and First Nations, Inuit and Metis peoples move toward a new relationship, I want to underscore the importance that I attach to public education along the way. Both the royal commission and the Truth and Reconciliation Commission underscored the importance of public education, and I think most of us involved in a multitude of processes stretching back 36, 37 years now believe it is of fundamental importance, even at this point. Thank you.

fonctionnaires, notamment en ce qui a trait à l'ouverture et à la transparence. J'aimerais que plus d'efforts soient déployés à ce chapitre.

La relation financière, un autre aspect de la relation avec les Premières Nations, est l'un des principaux aspects sur lesquels je me suis concentré au cours de ma carrière. Comme je l'ai souligné lors de ma dernière comparution devant le comité, en tant que sous-ministre de 1996 à 1997, j'ai imposé ce qui était censé être un plafond temporaire à la croissance des transferts fédéraux aux Premières Nations dans le but de favoriser l'élimination du déficit dans les années 1990. Toutefois, en 2003, après l'élimination du déficit, ce plafond éprouvant a été maintenu jusqu'au budget de 2016. Cela m'a lourdement affecté.

Le gouvernement actuel a éliminé ce plafond, mais il reste encore des travaux urgents à faire, notamment définir et combler les écarts créés par 20 ans de sous-financement et calmer les inquiétudes, comme celles soulevées par le vérificateur général dans son rapport d'état de juin 2011 sur les programmes des Premières Nations dans les réserves. Dans ce rapport, le vérificateur général dit :

À notre avis, bon nombre des problèmes auxquels les Premières Nations se heurtent ont des causes plus profondes que l'inefficience et l'inefficacité des programmes en vigueur. Selon nous, des obstacles structurels nuisent gravement à la mise en œuvre des services publics destinés aux Premières Nations et à l'amélioration de la qualité de vie dans les réserves. Nous avons recensé quatre obstacles structurels de ce genre :

- le niveau des services à assurer est mal défini;
- il n'y a pas de fondement législatif;
- les mécanismes de financement ne sont pas appropriés;
- il manque d'organisations capables de veiller à la prestation des services à la clientèle locale.

On peut constater, à tout le moins, que l'Assemblée des Premières Nations et le gouvernement fédéral ont amorcé des travaux bilatéraux sur ces questions. À mon avis, une partie des travaux doit mener à la production de données accessibles au public qui permettraient aux Canadiens intéressés de juger si le financement accordé aux Premières Nations est équitable.

Finalement, peu importe le rythme auquel le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis bâtissent cette nouvelle relation, je tiens à souligner l'importance que j'attache à l'éducation du public en cours de route. La Commission royale et la Commission de vérité et réconciliation ont toutes les deux souligné l'importance de l'éducation du public et je crois que la plupart d'entre nous qui participons à ces processus amorcés il y a 36 ou 37 ans croient encore aujourd'hui que cet aspect revêt une importance capitale. Merci.

**The Chair:** Thank you, Mr. Serson.

We will now have questions from the senators, starting with Senator Tannas.

**Senator Tannas:** When you were here last time, you gave a very candid view of how that 2 per cent cap worked out and expressed your regret for being part of that. That stuck with me, and I think it stuck with others who were there. Thank you for that. That was, I'm sure, difficult to talk about.

I've got a question that I'm wondering if you can help with. When you were deputy minister in the early to mid-1990s, what percentage of your total budget comprised transfers to First Nations governments?

**Mr. Serson:** The vast majority, senator. I forget what the operating costs of the department were in those days, but it couldn't have been more than maybe 10 per cent at the most. I would hope a lot less than that.

**Senator Tannas:** So about 90 per cent of your budget was transferred directly, just transferred.

**Mr. Serson:** Yes.

**Senator Tannas:** How come it takes 4,200 or 4,500 people to transfer 90 per cent of the money? How come? This is a question I've had in my mind. I just don't understand. That's question number one.

Question number two: As you said, the window is closing on this government and this moment in time, and they have decided to reshuffle and reorganize this crowd of 4,500 people. I don't want to be partisan and I'm not trying to be partisan, but it just strikes me as a big waste of time and effort at a moment when, as we used to say in business, the pieces are hot. Everything is there to make something happen, and we're going to go back and ask our government guys to reorganize themselves. How long will that take? Does that not doom, in your view, or at least severely hamper the potential for progress to be made while everybody is off changing offices and writing new job descriptions?

**Mr. Serson:** On your first question, the department is still administering the Indian Act, and it is transferring funds to First Nations through grants and contributions. If you're deputy minister, you appear before Public Accounts, and you explain if there's the slightest problem with the delivery of programs or services. That is a large part of the role that the department is performing.

**La présidente :** Merci, monsieur Serson.

Nous passons maintenant aux questions des sénateurs, à commencer par le sénateur Tannas.

**Le sénateur Tannas :** Quand vous êtes venu la dernière fois, vous nous avez présenté un point de vue très franc sur la façon dont le plafond de 2 p. 100 avait fonctionné et vous avez exprimé du regret d'avoir participé à cela. Votre témoignage m'a marqué, et je pense qu'il a marqué les autres personnes qui étaient présentes. Je vous en remercie. Je suis convaincu qu'il a été difficile pour vous d'en parler.

J'ai une question, et j'espère que vous pourrez y répondre. Quand vous étiez sous-ministre, du début au milieu des années 1990, quel pourcentage de votre budget total les transferts aux gouvernements des Premières Nations représentaient-ils?

**M. Serson :** La plus grande partie, sénateur. J'oublie quels étaient les coûts de fonctionnement du ministère à cette époque, mais ils ne représentaient probablement pas plus de 10 p. 100, et j'espère que c'était beaucoup moins.

**Le sénateur Tannas :** Donc, à peu près 90 p. 100 de votre budget était transféré directement, tout simplement.

**M. Serson :** Oui.

**Le sénateur Tannas :** Pourquoi faut-il de 4 200 à 4 500 personnes pour transférer 90 p. 100 de l'argent? Pourquoi? C'est une question qui me trotte dans la tête. Je ne comprends tout simplement pas. C'est ma première question.

Ma deuxième est la suivante. Comme vous l'avez dit, la fenêtre est en train de se fermer pour l'actuel gouvernement, et c'est maintenant qu'il a décidé de réorganiser ces 4 500 personnes. Je ne veux pas faire preuve de partisanerie et j'essaie d'éviter cela, mais il me semble que c'est un énorme gaspillage de temps et d'efforts, en ce moment, alors que tout est en place pour que les choses bougent. Tout est là pour que quelque chose se produise, mais on va se retourner et demander aux fonctionnaires de se réorganiser. Combien de temps faudra-t-il pour cela? Est-ce que cela ne va pas condamner, ou gravement entraver le potentiel de progrès, parce que tout le monde sera en train de changer de bureau et de rédiger de nouvelles descriptions de travail?

**M. Serson :** Pour répondre à votre première question, le ministère applique toujours la Loi sur les Indiens et fait le transfert des fonds aux Premières Nations sous la forme de subventions et de contributions. Si vous êtes un sous-ministre, vous comparez devant le comité des comptes publics et vous expliquez le moindre problème qui existe concernant l'application des programmes ou la prestation des services. Cela représente une grande partie du rôle que le ministère joue.

When we talk about that fiscal relationship, we know that federal transfers to provinces and territories have evolved towards block funds. I think that's a direction that most people have in mind for the transfers to First Nations, but to get there, in fairness to First Nations, we have to have a better base and better knowledge of that base.

The last time I appeared before you, one of my frustrations was the lack of transparency, and that's what I'm appealing for today — transparency about that funding relationship. What is being spent? What is it purchasing? It's very difficult to find out, and most of my presentation, the last time I was here, was because I was able to point to a presentation that Cindy Blackstock accessed through access to information that clearly pointed to the department presenting the numbers.

Now, from the look of the presentation, it looked like they were presenting those numbers to cabinet or someone, but it was a honest portrayal of the reality. I won't go into it unless somebody wants to revisit that situation, but it was a pretty disappointing presentation on the state of play. I could come back to that.

On the question of restructuring, I have expressed concern about that decision. In the first instance, I thought it was unfair to characterize it as implementing an RCAP recommendation, at least putting it baldly like that, because, as I said, RCAP did present a plan for restructuring. It was a seven-point plan, and as they commented, I think, about the fifth stage in the plan, they did say, "You may want to follow our recommendations on restructuring." But their point, even if you look into the rationale, which I took the time to do when I saw that decision, was that they wanted, through Parliament, pieces of legislation that clearly indicated the direction of that restructuring so that, when it took place, public servants understood what their new role was going to be. In a broad sense, that's my concern about this decision being taken at this stage.

I worked with these people at the department, so I'm not going to badmouth them. They are good people, and they want to see the situation for First Nations change. But there is no doubt that this restructuring and uncertainty creates stress and preoccupation that is going to divert attention from the primary goal right now, which is restructuring this relationship, closing the socio-economic gap between indigenous Canadians and the rest of Canadians.

**Senator Tannas:** Thank you, sir.

Quand nous parlons de cette relation financière, nous savons que les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires se sont transformés en financement global. Je pense que c'est l'orientation que la plupart des gens envisagent pour les transferts aux Premières Nations, mais pour en arriver là, pour être justes envers les Premières Nations, nous avons besoin d'une meilleure base et une meilleure connaissance de cette base.

La dernière fois où j'ai comparu devant vous, j'étais notamment irrité par le manque de transparence, et c'est ce que je demande aujourd'hui — de la transparence concernant la relation de financement. Qu'est-ce qui est dépensé? Qu'est-ce qu'on achète avec cet argent? Il est très difficile de le savoir, et l'essentiel de l'exposé que j'ai présenté à ma dernière comparution était parce que j'avais pu parler d'un exposé que Cindy Blackstock avait réussi à obtenir grâce à l'accès à l'information et qui montrait clairement que le ministère avait présenté les chiffres.

D'après l'exposé, il semble qu'ils ont présenté les chiffres au Cabinet — quelque chose de ce genre —, mais c'était un tableau honnête de la réalité. Je ne vais pas entrer dans les détails à moins que quelqu'un veuille revenir là-dessus, mais c'était un exposé très décevant sur l'état de la situation. Je pourrais revenir là-dessus.

Pour ce qui est de la restructuration, j'ai exprimé des préoccupations au sujet de cette décision. Premièrement, j'ai trouvé qu'il n'était pas juste de dire que c'était la mise en œuvre d'une recommandation de la Commission royale sur les peuples autochtones — la CRPA —, ou du moins de présenter cela négativement ainsi, car comme je l'ai dit, la CRPA a effectivement présenté un plan de restructuration. C'était un plan en sept points, et comme ils l'ont recommandé, je crois, autour de la cinquième étape du plan, ils ont effectivement dit : « Vous feriez bien de suivre nos recommandations sur la restructuration. » Cependant, ce qu'ils voulaient dire, si vous lisez bien la justification — ce que j'ai pris le temps de faire quand j'ai vu cette décision —, c'est qu'ils souhaitaient que le Parlement adopte des mesures législatives qui indiqueraient clairement l'orientation de cette restructuration pour que les fonctionnaires comprennent bien le rôle qu'ils auraient à jouer une fois que la restructuration se ferait. De façon générale, c'est ce qui me préoccupe de cette décision, à ce moment-ci.

J'ai travaillé avec ces gens, au ministère, alors je ne vais pas en dire du mal. Ce sont de bonnes personnes, qui veulent que la situation des Premières Nations change. Mais il ne fait aucun doute que cette restructuration et l'incertitude qui l'accompagne causent du stress et des préoccupations qui vont détourner l'attention de l'objectif premier, en ce moment, soit de restructurer cette relation, de combler l'écart socioéconomique qui sépare les Canadiens autochtones des autres Canadiens.

**Le sénateur Tannas :** Merci, monsieur.

**Senator Lovelace Nicholas:** You must be aware of third-party management.

**Mr. Serson:** Barely.

**Senator Lovelace Nicholas:** Can the First Nations communities refuse their coming into their communities and infringing upon their management? The pay that the third-party management gets comes from First Nations' funding. So that's about \$60,000 a month.

**Mr. Serson:** I'm afraid, senator, those are details that I'm no longer familiar with.

**Senator Lovelace Nicholas:** But do they have the right to refuse these people coming in? That's what happened in Attawapiskat.

**Mr. Serson:** Yes, I'm aware of that. I am not sure about a right of refusal. I think any First Nation that does not move towards third-party management when requested to do so would face some difficulties, but again, I'm too far away from the actual job to remember exactly what they would face.

**Senator Lovelace Nicholas:** I think my figures were higher, but I just made it lower.

Going forward, to ensure that funding keeps pace with population growth, what funding approach could be made?

**Mr. Serson:** Funding for First Nations people should have an escalator that includes both inflation and population growth, but I think the review that now has to take place must be much more profound than that. As I said earlier, 20 years of funding at 2 per cent when we know inflation was running at 2 per cent and population growth was 2 per cent has got to have left very significant gaps, so those gaps need to be identified and compensated for.

There are First Nations requirements that we continue to identify as we move forward. There has been a continuing concern about capacity and capacity development. The Auditor General reflected the need for support to institutions and the adequate funding of support to institutions. All of these issues have to come to the table in a much more transparent way where we're not having these back-and-forth arguments about whether the funding is fair, but the public can actually examine the data and make those judgments themselves.

**Senator Lovelace Nicholas:** What do you mean by "the public"?

**Mr. Serson:** I mean interested Canadians — Canadians who ask themselves why there is such a significant socio-economic gap in this area.

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Vous devez être au courant de la gestion par un séquestre-administrateur.

**M. Serson :** À peine.

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Est-ce que les collectivités des Premières Nations peuvent refuser qu'ils viennent dans leurs collectivités et qu'ils compromettent leur gestion? L'argent qui sert à rémunérer le séquestre-administrateur vient du financement destiné aux Premières Nations, et c'est autour de 60 000 \$ par mois.

**M. Serson :** Je crains fort, sénatrice, de ne plus être au courant de tels détails.

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Mais ont-ils le droit de refuser que quelqu'un intervienne? C'est ce qui s'est produit à Attawapiskat.

**M. Serson :** Oui, je suis au courant de cela. Je ne sais pas, concernant le droit de refus. Je pense que toute Première Nation qui ne va pas passer à la gestion par un séquestre-administrateur quand on lui demande de le faire risque de rencontrer des difficultés, mais encore là, je ne me souviens plus exactement ce qui se passerait, n'étant plus dans ce domaine.

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Je crois que les chiffres que j'avais étaient supérieurs, mais je les ai diminués.

À l'avenir, pour garantir que les fonds suivent la croissance de la population, quelle serait l'approche à adopter pour le financement?

**M. Serson :** Le financement des Premières Nations devrait être progressif et tenir compte à la fois de l'inflation et de la croissance de la population, mais je pense que l'examen qu'il faut mener maintenant doit être beaucoup plus profond que cela. Comme je l'ai dit précédemment, 20 ans de financement à 2 p. 100 quand nous savons que l'inflation était de 2 p. 100 et la croissance de la population, de 2 p. 100 aussi, cela donne de très graves écarts qu'il faut cerner et compenser.

Nous continuons de préciser les besoins des Premières Nations. Les capacités et le développement des capacités sont toujours un problème. Le vérificateur général a souligné la nécessité de soutenir les institutions et de financer suffisamment le soutien aux institutions. Tous ces enjeux doivent être présentés d'une façon beaucoup plus transparente, sans les échanges d'arguments sur la justesse du financement, mais de manière à ce que le public puisse examiner les données et juger par lui-même.

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Que voulez-vous dire, par « le public »?

**M. Serson :** Je parle des Canadiens qui sont intéressés — ceux qui se demandent pourquoi il y a un si grand écart socioéconomique.

**Senator Lovelace Nicholas:** Thank you.

**The Chair:** Before we move on to Senator Pate, I'm going to ask a supplementary to a question posed by Senator Lovelace Nicholas.

What we talk about funding and we're looking to the future of a new nation-to-nation relationship, right now it seems the funding is controlled by forces outside the control of either the First Nations, Metis or Inuit peoples themselves. If you were to recommend a change in how the funding levels should be decided, what do you envision would constitute a fairer system?

**Mr. Serson:** Again, I'm no expert in this area, but looking back, and in the context we're in today, I wonder if we don't, first of all, need that statistical agency that was created and then dissolved later. I do think we need some independent capacity or perhaps more capacity at Statistics Canada to look at data questions in the area of indigenous peoples.

But beyond that, as the funding relationship evolves, I think a block is the goal. If we're satisfied that the base was adequate, that indigenous nations had reached the point of development, then a block much like the federal government transfers to the provinces and territories would allow indigenous governments to determine their own priorities. That's absolutely essential.

**Senator Pate:** Thank you, Mr. Serson.

On September 11 in the *Hill Times* you were quoted as making comments on the departmental split that my colleague asked you about. One of the things you were quoted as talking about was the need for a new proclamation and the encouragement that that might be a necessary step for future nation-to-nation relations. Could you please explain how you see that as useful and beneficial in terms of nation-to-nation relationships, as well as how you would see moving in that direction and what operational and procedural or policies changes would need to happen?

**Mr. Serson:** It's not my idea. It's a royal commission idea, and the Truth and Reconciliation Commission has raised the idea. Their idea was somewhat similar to what the Minister of Justice has actually done, which is produce 10 principles.

The challenge is that it's not clear that those principles were developed with the input of indigenous peoples. In fact, I think the Minister of Justice has implied that they are principles to guide public servants in the relationship. But I took the point of a new Royal Proclamation being that indigenous leadership would sit down with government and come up with a set of principles to guide the relationship, not dissimilar to maybe problems with

**La sénatrice Lovelace Nicholas :** Merci.

**La présidente :** Avant que nous passions à la sénatrice Pate, je vais poser une question complémentaire à une question de la sénatrice Lovelace Nicholas.

Nous parlons de financement et d'une nouvelle relation de nation à nation pour l'avenir, mais en ce moment, il semble que le financement soit contrôlé par des forces qui se trouvent hors du contrôle des Premières Nations, des Métis ou des Inuits. Qu'est-ce qui serait, d'après vous, un système plus juste, si vous deviez recommander un changement dans la façon dont les niveaux de financement sont déterminés?

**M. Serson :** Encore là, je ne suis pas un expert de cela, mais en rétrospective, et compte tenu du contexte actuel, je me demande si nous n'avons pas besoin, pour commencer, de l'agence de statistique qui a été créée, puis dissoute par la suite. Je crois que nous avons besoin d'une capacité indépendante ou peut-être d'une capacité supplémentaire à Statistique Canada dans le domaine des peuples autochtones.

Outre cela, avec l'évolution de la relation de financement, je pense que le but est de verser un financement global. Si nous sommes convaincus que la base est adéquate, que les Premières Nations ont atteint le degré de développement voulu, un financement global très semblable aux transferts fédéraux aux provinces et territoires permettrait aux gouvernements autochtones d'établir leurs propres priorités. C'est absolument essentiel.

**La sénatrice Pate :** Merci, monsieur Serson.

Le 11 septembre, selon le *Hill Times*, vous auriez fait des commentaires à propos de la séparation au sein du ministère sur laquelle ma collègue vous a interrogé. Vous auriez notamment parlé d'une nouvelle proclamation et d'un encouragement qui pourraient constituer une étape nécessaire aux futures relations de nation à nation. Pourriez-vous nous expliquer en quoi vous trouvez que ce serait utile et bénéfique, pour une relation de nation à nation, nous dire comment vous nous verriez prendre cette direction et nous souligner les changements qu'il faudrait dans les opérations, les procédures et les politiques?

**M. Serson :** L'idée ne vient pas de moi. C'est une idée de la commission royale, et la Commission de vérité et réconciliation a soulevé cette idée. Leur idée était assez semblable à ce que la ministre de la Justice a accompli, en fait, ce qui a donné lieu à 10 principes.

Le défi, c'est qu'on ne sait pas vraiment si ces principes ont été développés avec la contribution des peuples autochtones. En fait, je pense que la ministre de la Justice a laissé entendre qu'il s'agit de principes devant guider les fonctionnaires dans cette relation. Mais mon interprétation d'une nouvelle proclamation royale était que les dirigeants autochtones se réuniraient avec les représentants du gouvernement pour convenir d'un ensemble de

those 10 principles, but 10 principles like that which would provide a clear basis for the new relationship. My comments to the reporter were simply going back to that.

Let me put it to you this way. I also was deputy minister when we received the RCAP report. I won't go into a lot of details, but we did a response, *Gathering Strength*. In hindsight perhaps I was naive. A good deal of public interest in the relationship with indigenous peoples was generated by the work on and the release of the RCAP report, but it evaporated very quickly.

I say to myself, rather than focusing on *Gathering Strength*, which was largely focused on the socio-economic challenges because they were seen as more urgent and the restructuring challenges were more challenging and we decided to work on those second, if I had suggested that the minister and cabinet take something like the seven-step restructuring plan and put that out in public, would that have helped indigenous leaders? Would that have helped the Canadian public to measure whether progress was being made on that restructuring plan?

Fundamentally, that's what I had in mind — something that gives interested and caring Canadians an opportunity to assist indigenous leadership in moving this relationship forward.

**Senator Enverga:** Thank you for your presentation, Mr. Serson.

Being the former deputy minister, you probably have an idea on the end result you want to happen. Is self-sufficiency or self-governance part of your endeavours, part of the things you want to happen?

**Mr. Serson:** That's a trick question, senator, because I may have my personal views and I can put them on the table, but what is important is that whatever happens is as a result of a dialogue, a negotiation between indigenous peoples and Canada.

I can't envision that outcome. I may have ideas. I think RCAP gave us a pretty good model of where we need to go.

**Senator Enverga:** Right now we're studying the new relationship between Canada and First Nations, Inuit and Metis peoples. Is it a good goal for any negotiation or any future policy that Canada will try to help First Nations to be self-sufficient, self-governing? Is that really a fair goal for everybody?

principes servant à guider la relation, ce qui serait assez semblable, peut-être, aux problèmes relatifs à ces 10 principes. Mais il s'agirait de 10 principes comme cela qui établiraient une assise claire pour la nouvelle relation. Ce que j'ai dit au journaliste était simplement lié à cela.

Permettez-moi de vous préciser cela. J'étais aussi sous-ministre quand j'ai reçu le rapport de la CRPA. Je n'entrerai pas dans bien des détails, mais nous y avons répondu par *Rassembler nos forces*. Avec du recul, j'ai peut-être été naïf. L'intérêt public pour la relation avec les peuples autochtones a été en grande partie suscité par le travail et la publication du rapport de la CRPA, mais tout s'est évaporé très rapidement.

Je me pose la question : plutôt que d'avoir fait porter l'attention sur *Rassembler nos forces*, qui visait dans une grande mesure les enjeux socioéconomiques parce que ces enjeux étaient considérés comme étant plus urgents et que la restructuration comportait plus d'embûches, ce qui nous a convaincus de la placer au deuxième rang, si j'avais proposé que le ministre et le cabinet rendent public le plan de restructuration en sept étapes, est-ce que cela aurait aidé les dirigeants autochtones? Est-ce que cela aurait aidé le public canadien à voir la progression de la mise en œuvre du plan de restructuration?

Fondamentalement, c'est ce que j'avais à l'esprit — quelque chose qui donne aux Canadiens intéressés et bienveillants une occasion d'aider les dirigeants autochtones à faire progresser cette relation.

**Le sénateur Enverga :** Je vous remercie de votre exposé, monsieur Serson.

Puisque vous étiez le sous-ministre, vous avez probablement une idée du résultat final que vous souhaitez. Est-ce que l'autosuffisance ou l'autonomie gouvernementale font partie des réalisations ou des choses que vous souhaitez voir se produire?

**M. Serson :** C'est une question piège, sénateur, car j'ai peut-être des opinions personnelles que je pourrais vous exposer, mais ce qui est important, c'est que quoi qu'il advienne, ce soit le résultat d'un dialogue, d'une négociation entre les peuples autochtones et le Canada.

Je ne peux pas imaginer ce résultat. J'ai peut-être des idées. Je pense que la CRPA nous a donné un très bon modèle de ce que nous devons faire.

**Le sénateur Enverga :** En ce moment, nous étudions la nouvelle relation entre le Canada et les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Est-ce qu'essayer d'aider les Premières Nations à devenir autosuffisantes et autonomes est un bon objectif pour le Canada? Est-ce un objectif juste pour tout le monde?

**Mr. Serson:** We repatriated the Constitution with section 35 in it. We had a series of constitutional conferences under section 37 of the Constitution from 1984 to 1985. We were not successful in defining the rights of indigenous peoples, but the one clear thing that came out of those conferences was that indigenous peoples wanted the recognition of their inherent right to self-government.

That's at the heart of where we have to get to. How do we make that a reality in our federation? The Royal Commission on Aboriginal Peoples in particular has given us a lot of very intelligent advice to work with.

Publicly, people will say that not a lot has happened based on the Royal Commission on Aboriginal Peoples, but anyone who works in the area who has an issue, an area that they want to explore, the first thing they turn back to is the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, in my experience anyway.

**Senator Enverga:** So do you think there is a will for the Aboriginal communities to self-govern?

**Mr. Serson:** Is there a will in indigenous communities?

**Senator Enverga:** Yes.

**Mr. Serson:** I think so, yes, absolutely.

**Senator Omidvar:** Thank you, Mr. Serson for being here. I'm not a regular member of this committee, so I do not have the depth of wisdom that my colleagues have. I'm one of those concerned Canadians though, naturally. I hope you were in the room earlier when we had a really fascinating conversation about colonialism and the long-lasting negative impacts of colonialism on systemic behaviours.

I'm struggling with trying to move my head from here to where we are right now in this time and space to something far more desirable. We're talking about restructuring a relationship or a new relationship with Canada's First Nations peoples.

I continue to hear you talk about block grants, escalator clause, self-determination, but isn't there still that smell of colonialism around those who give and those who take? I'm wondering if you can be more risk-taking and edgier and describe to us possibly a completely new transformational approach.

**Mr. Serson:** Well, we live in Canada, and some would argue that one of our great blessings is that we learned from the original peoples of this land the importance of sharing, and that gets reflected in the equalization transfer program and the social

**M. Serson :** Nous avons rapatrié la Constitution avec l'article 35. Nous avons tenu une série de conférences constitutionnelles en vertu de l'article 37 de la Constitution, de 1984 à 1985. Nous n'avons pas réussi à définir les droits des peuples autochtones, mais s'il est une chose claire qui est ressortie de ces conférences, c'est que les peuples autochtones voulaient la reconnaissance de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

C'est au cœur de ce que nous devons accomplir. Comment y arriver dans notre fédération? La Commission royale sur les peuples autochtones nous a en particulier donné beaucoup de conseils très intelligents à utiliser.

En public, les gens diront qu'il ne s'est pas passé grand-chose dans le sillage de la Commission royale sur les peuples autochtones, mais quiconque travaille à un problème, à un aspect à explorer, va avoir comme premier réflexe de revenir au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. C'est du moins ce que je constate.

**Le sénateur Enverga :** Alors trouvez-vous que la volonté est là, concernant l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones?

**M. Serson :** Parmi les collectivités autochtones?

**Le sénateur Enverga :** Oui.

**M. Serson :** Je le crois, oui. Absolument.

**La sénatrice Omidvar :** Merci de votre présence, monsieur Serson. Je ne fais normalement pas partie du comité, alors je n'ai pas le même degré de sagesse que mes collègues. Cependant, je suis une Canadienne préoccupée, naturellement. J'espère que vous étiez présent précédemment, quand nous avons eu une conversation vraiment fascinante sur le colonialisme et les effets négatifs à long terme du colonialisme sur les comportements systémiques.

J'ai de la difficulté à faire abstraction de cela pour passer à la situation actuelle, puis à quelque chose de nettement plus souhaitable. Nous parlons de restructurer une relation ou d'établir une nouvelle relation avec les Premières Nations du Canada.

Je vous écoute, et vous continuez de parler de subventions globales, de clauses d'indexation, d'autodétermination, mais n'y a-t-il pas toujours des relents de colonialisme autour de ceux qui donnent et ceux qui prennent? Je me demande s'il est possible que vous preniez plus de risques et que vous soyez plus audacieux, et j'aimerais que vous nous décriviez une approche transformationnelle complètement nouvelle, si c'est possible.

**M. Serson :** Eh bien, nous vivons au Canada, et certains vous diraient que l'une de nos principales bénédictions, c'est que nous avons appris des premiers peuples de ce pays l'importance de partager, ce qui se reflète dans le programme de transfert de

and health transfer program. To my mind, transfers are a fact of life.

But you make a fair point. I do believe there is work to be done undoing some of the impacts of colonialism. Some of those significant issues the Royal Commission on Aboriginal Peoples had a significant message or recommendation on the importance of re-establishing land bases for indigenous communities. As I recall, that went beyond land claims. It certainly encompassed fair renewal of the treaties and updating of the treaties, but it probably went even beyond that. It was all about giving indigenous nations a reasonable economic base.

If that is what you're trying to get at, resource revenue sharing, absolutely.

**Senator Omidvar:** I'm trying to get at something a little different, maybe a share in the tax base or taxing authority.

We're not the only country that is challenged in this way. There are others as well. Is there something to learn from New Zealand, Australia, the United States?

**Mr. Serson:** If there is something significant, I didn't find it. I continue in my work today to look for lessons, but we're a unique country and I think we have to work through these things in our own way.

**The Chair:** Our brilliant analysts have asked me to ask you a question.

**Mr. Serson:** Could I raise one other point?

**The Chair:** Sure.

**Mr. Serson:** As somebody who co-chaired the indigenous peoples working group in the Charlottetown round, I want to say to senators that when you think about a new relationship, you should look at the indigenous provisions in the Charlottetown Accord, because that was one occasion when the Prime Minister, premiers, territorial leaders and indigenous leaders came to an agreement on a restructuring of the relationship.

So it is there, and I can say as someone who has heard him speak to it very eloquently, there are national First Nations leaders like Ovide Mercredi who still believe that was a pretty reasonable model on how to restructure the relationship. I just wanted to put that out there.

**The Chair:** Thank you for that information.

Our analysts have passed me a question. It follows somewhat with what you just said about the Charlottetown Accord. I think it was in 2005 that the Kelowna Accord was negotiated in

péréquation et dans le programme de transfert pour les services sociaux et les soins de santé. D'après moi, les transferts sont inévitables.

Mais vous soulevez un bon point. Je crois qu'il faut travailler à réparer certains des effets du colonialisme. Pour certains de ces grands enjeux, la Commission royale sur les peuples autochtones avait un message ou une recommandation majeure sur l'importance de rétablir les territoires des collectivités autochtones. Cela dépassait, si je me souviens bien, les revendications territoriales. Cela englobait certainement le juste renouvellement des traités et la mise à jour des traités, mais c'était probablement plus que cela, même. Il s'agissait de donner aux nations autochtones une base économique raisonnable.

Si c'est le partage des revenus tirés des ressources que vous envisagez, absolument, oui.

**La sénatrice Omidvar :** J'essaie d'en venir à quelque chose d'un peu différent — peut-être le partage des taxes, ou un pouvoir d'imposition.

Nous ne sommes pas le seul pays à devoir relever ce défi. Il y en a d'autres. Pouvons-nous apprendre des leçons de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et des États-Unis?

**M. Serson :** S'il y a quelque chose d'important, je ne l'ai pas trouvé. Je continue de travailler à chercher des occasions d'apprendre des autres, mais notre pays est unique et je pense que nous devons trouver nos propres solutions à ces enjeux.

**La présidente :** Nos brillants analystes m'ont demandé de vous poser une question.

**M. Serson :** Puis-je dire une autre chose?

**La présidente :** Bien sûr.

**M. Serson :** J'ai coprésidé le groupe de travail sur les peuples autochtones lors des consultations de Charlottetown et, à ce titre, je veux dire aux sénateurs qu'au moment d'envisager une nouvelle relation, vous devriez regarder les dispositions à l'égard des Autochtones qui se trouvent dans l'accord de Charlottetown, car à cette occasion, le premier ministre, les premiers ministres provinciaux et les dirigeants territoriaux et autochtones se sont entendus sur la restructuration de la relation.

C'est donc là, et je peux dire qu'il y a des dirigeants des Premières Nations, comme Ovide Mercredi, que j'ai entendu parler avec énormément d'éloquence, qui croient toujours que c'était un modèle plutôt raisonnable de restructuration de la relation. Je veux simplement le souligner.

**La présidente :** Merci pour ces renseignements.

Nos analystes m'ont soufflé une question. Elle fait en quelque sorte suite à ce que vous venez de nous dire au sujet de l'accord de Charlottetown. Je crois que c'est en 2005 que l'Accord de



consultation with the major Aboriginal groups: the Assembly of First Nations, Métis Nation of Canada, ITK, Congress of Aboriginal Peoples, Native Women's Association of Canada. It was entering into a new fiscal relationship. They were talking about a separate budget, and there were five different areas, such as health, education and so on. Are there any lessons to be learned from the process taken back then?

**Mr. Serson:** I was involved in that process. I was working for National Chief Phil Fontaine during that process. There were a couple of important parts to that process, from what I could see working with First Nations colleagues.

One, the federal government made a significant effort to ensure that the Assembly of First Nations could hire its own researchers to do its own research and staff work. That was very important to the agreement.

Second, resources and time were provided to allow for the maintenance of a consensus in First Nations country. When I talk about this, I always cite the example — and I was reminded not too long ago — of one conference call where we were talking about one subject area, and there were 132 people, communities, on that conference call. That was the kind of effort that was made to maintain a consensus among First Nations participants.

I don't want to disagree with your researchers, senator, but from my perspective, the Kelowna Accord was about the restructuring of programming and program policy. A lot of that work was done in partnership, and in that sense it was a success. The parties to the agreement were satisfied with the results and the definitions of services, et cetera.

However, I have to say that there was no negotiation on the financing. When the federal government announced that it was investing \$5 billion to support the implementation of the Kelowna Accord, to my memory we had not had the kind of dialogue that would allow us — and I am talking now as a First Nations colleague — to determine whether that was an adequate amount, a generous amount or an inadequate amount. That was the problem with the Charlottetown Accord.

Now, in a period of a 2 per cent cap, no one will critique that amount of money because the needs are out there in First Nations communities. However, it was an area that I pointed out — because I am a believer in working in partnership — where the partnership broke down.

Kelowna a été négocié en consultation avec les principaux groupes autochtones : l'Assemblée des Premières Nations, la nation métisse du Canada, ITK, le Congrès des peuples autochtones et l'Association des femmes autochtones du Canada. C'était l'amorce d'une nouvelle relation financière. Il était question d'un budget distinct dans cinq domaines différents, dont ceux de la santé et de l'éducation. Y a-t-il des enseignements à tirer du processus mis en place à l'époque?

**M. Serson :** J'ai participé à ce processus. Je travaillais à ce moment-là pour le chef national Phil Fontaine. D'après ce que j'ai pu observer en collaborant avec mes collègues des Premières Nations, quelques aspects de ce processus revêtaient une importance particulière.

Il y a d'abord le fait que le gouvernement fédéral a déployé des efforts considérables pour veiller à ce que l'Assemblée des Premières Nations puisse embaucher son propre personnel, notamment pour les recherches qu'elle souhaitait effectuer. Ce fut un aspect primordial de l'accord.

D'autre part, on a prévu les ressources et le temps nécessaires pour la préservation d'un consensus entre les Premières Nations de tout le pays. À ce sujet, je cite toujours le même exemple que quelqu'un m'a d'ailleurs rappelé récemment. Pas moins de 132 personnes représentant différentes communautés ont participé à un appel conférence organisé pour traiter d'un sujet particulier. Cela témoigne bien des efforts consentis pour assurer le maintien d'un consensus entre les participants des Premières Nations.

Sans vouloir contredire vos analyses, je dirais que, de mon point de vue, l'Accord de Kelowna visait davantage la restructuration des programmes et des politiques afférentes. Une grande partie du travail a été accompli en partenariat, ce qui est en soi une réussite. Les parties à l'accord étaient satisfaites des résultats obtenus, notamment pour ce qui est de la définition des services.

Je dois toutefois vous dire qu'il n'y a pas eu de négociations concernant les aspects financiers. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait investir 5 milliards de dollars pour appuyer la mise en œuvre de l'Accord de Kelowna, mais je ne me souviens pas d'échanges qui nous auraient permis — et je parle en tant que collègue des Premières Nations — de discuter de la somme d'argent qui aurait pu être appropriée à cette fin. C'est ce qui a causé problème dans le cas de l'accord de Charlottetown.

Avec le plafond de 2 p. 100 qui est appliqué actuellement, personne ne critiquera le montant octroyé, car les besoins existent bel et bien dans les communautés des Premières Nations. Comme je crois fermement en la valeur du travail en partenariat, j'ai voulu faire ressortir cet élément au sujet duquel le partenariat n'a pas tenu.

**The Chair:** For clarification, it was I who used the word “negotiation,” not our analysts. I was the one who mischaracterized it.

As you know, the committee is looking at what a new nation-to-nation relationship could look like. I will ask you a Senator Tannas question. If you could imagine what it could look like in 25 or 50 years, what would INAC version 2 look like? What would the role of INAC be? Clearly, the role of INAC has to change. What sorts of changes would you envision would happen if we had this nation-to-nation relationship? Would there be an INAC?

**Mr. Serson:** If we reached the point where we had 50 or 60 nations that the Royal Commission on Aboriginal Peoples talked about, then I think back to a period that I lived through and worked in, when federal-provincial relations were much more active than they may be today. There we had a small secretariat associated with the Privy Council Office called the Federal-Provincial Relations Office. When the relationship reaches maturity, when jurisdictions are clear, when funding arrangements are clear and legislated and they work through the input of statistics and data, that is the kind of mechanism that I see at the federal government level dealing with the issues that pop up in any relationship.

**The Chair:** Thank you.

**Senator Christmas:** Mr. Serson, I appreciate your comments about the Charlottetown Accord and the Kelowna Accord. I think it is important for us, as a committee, to look at those two accords.

In your vision of a future Canada, what role do you think the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples should play?

**Mr. Serson:** I would like to see those discussions taking place, senator. My thought is that if the discussions begin on the implementation of the UN declaration, then perhaps they would find those provisions in a domestic sense in a new Royal Proclamation or a legislated document like that.

**Senator Christmas:** One of the things that really stands out in the declaration is the issue of reconciliation of lands and resources to indigenous people and the whole notion of free, prior and informed consent when it comes to those lands and resources.

**La présidente :** Pour que les choses soient bien claires, c’est moi, et non nos analystes, qui ai parlé de « négociations ». C’est moi qui me suis mal exprimée.

Comme vous le savez, le comité s’intéresse à la forme que pourrait prendre une nouvelle relation de nation à nation. Je vais vous poser une question dans le style de celles du sénateur Tannas. Si vous pouvez vous imaginer la situation dans 25 ou 50 ans d’ici, à quoi ressemblerait le ministère des Affaires indiennes, version 2.0? Quel serait son rôle? Il est bien évident que ce rôle doit changer. Quelle forme prendrait cette évolution si nous en arrivions à une relation de nation à nation? Y aurait-il encore un ministère des Affaires indiennes?

**M. Serson :** Si nous en arrivions à avoir ces 50 à 60 nations dont parlait la Commission royale sur les peuples autochtones, je pourrais me reporter à une époque où les relations fédérales-provinciales étaient beaucoup plus soutenues qu’elles peuvent l’être aujourd’hui, une période que j’ai bien connue pour avoir travaillé directement dans le secteur. Il y avait alors le Bureau des relations fédérales-provinciales, un petit secrétariat qui relevait du Bureau du Conseil privé. Une fois que l’on aura bien établi cette relation en ayant clairement précisé et enchâssé dans la loi les compétences de chacun et les dispositions de financement, et qu’on en sera rendu à gérer le tout à partir des statistiques et des données recueillies, c’est le genre de mécanisme qui pourrait permettre au niveau du gouvernement fédéral de régler les problèmes qui pourraient se poser comme dans n’importe quelle relation.

**La présidente :** Merci.

**Le sénateur Christmas :** Monsieur Serson, je me réjouis que vous ayez parlé de l’accord de Charlottetown et de l’Accord de Kelowna. J’estime important que notre comité s’intéresse à ces deux accords.

Dans votre vision d’avenir pour le Canada, quel rôle devrait selon vous jouer la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones?

**M. Serson :** J’aimerais vraiment que ces discussions aient lieu, sénateur. J’ai l’impression que si l’on entreprend les pourparlers au sujet de la mise en œuvre de la déclaration des Nations Unies, il pourrait en découler l’adoption de dispositions semblables au Canada sous la forme d’une nouvelle proclamation royale ou d’un document juridique du même ordre.

**Le sénateur Christmas :** Il ressort clairement de la déclaration une reconnaissance des droits des peuples autochtones à l’égard de leurs terres et des ressources qu’elles renferment ainsi que toute la question du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause relativement à ces terres et ces ressources.

I am trying to imagine a Canada that would respect UNDRIP and FPIC, because I see those provisions as basically anti-colonial, that they are truly on an equal basis.

You have worked for both the Government of Canada and the Assembly of First Nations. Knowing the processes that work in both and given your experience, what steps need to be taken in 2017 between now until the point where UNDRIP and FPIC become a reality? What fundamental changes have to take place in our federation to allow that to happen?

**Mr. Serson:** I'm not being cautious here, senator, but I do have limits to my expertise. The Minister of Justice says that she wants to review domestic laws and policy. From my experience, that discussion needs to take place within the Government of Canada, but there also needs to be an active dialogue or negotiation with indigenous leadership at the same time.

The thing from my experience that I would insist upon is that there be a strong political/policy input into that discussion.

I will say this — and I am not sure that I have ever said this before — with respect to the inherent right to self-government. I worked the 1985 and 1987 constitutional conferences, and I was disappointed that we didn't get a more positive outcome. I continued to work and stimulate work where I could, in the jobs that I had, on this inherent right. But it wasn't until Mr. Clark was appointed as Minister of Constitutional Affairs that he called me and said, "Pack your bags," the first day he was appointed.

I am going to get emotional here. We flew to Iqaluit, Yellowknife, Whitehorse and back down into Edmonton and Calgary. In each one of those places we met with elders first before we met with anyone else. In each one of those places the elders said to him, "What is important to us is our inherent right to self-government."

We came back and a week or two passed. Mr. Clark came to me and he said, "Scott, this inherent right to self-government, is important. We have to move on this." All of a sudden, not all but a lot of the obstacles that I had encountered with the Minister of Justice were replaced with constructive efforts to think about how we can agree to an inherent right to self-government.

J'essaie de m'imaginer un Canada qui respecterait la déclaration des Nations Unies et cette notion de consentement préalable, libre et éclairé, car j'estime que ces dispositions vont tout à fait dans le sens de l'équité en permettant essentiellement de contrer toute visée de colonisation.

Vous avez travaillé aussi bien pour le gouvernement du Canada que pour l'Assemblée des Premières Nations. À la lumière de votre expérience et de votre connaissance des processus utilisés de part et d'autre, pouvez-vous nous dire quelles mesures doivent être prises à compter de maintenant pour que l'application concrète de la déclaration et du principe du consentement puisse devenir une réalité? Quelles transformations en profondeur doivent survenir au sein de notre fédération pour que cela puisse se produire?

**M. Serson :** Sans vouloir me montrer trop prudent, sénateur, je dois vous dire que mon expertise a ses limites. La ministre de la Justice a fait part de son intention de revoir les lois et les politiques de notre pays. Je peux vous dire d'expérience que les discussions à ce sujet doivent se tenir au sein du gouvernement du Canada, mais que cela doit se faire parallèlement à un mécanisme actif de dialogue ou de négociation avec les dirigeants autochtones.

Si j'en crois encore une fois mon expérience, je pense qu'il faudrait tout mettre en œuvre pour qu'un tel débat puisse bénéficier d'un apport politico-stratégique de premier plan.

J'aurais quelque chose à vous raconter — et c'est peut-être une primeur — concernant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. J'ai travaillé aux conférences constitutionnelles de 1985 et 1987, et j'ai été déçu des résultats peu reluisants que nous avons obtenus. Dans toutes les fonctions que j'ai occupées par la suite, j'ai continué d'œuvrer en faveur de ce droit inhérent et à en inciter d'autres à le faire également. Il a toutefois fallu attendre la nomination de M. Clark à titre de ministre des Affaires constitutionnelles pour que les choses commencent à bouger. Dès le jour de son entrée en fonction, il m'a appelé pour me dire de faire mes valises.

Ce sont des souvenirs qui me touchent encore. Nous nous sommes rendus à Iqaluit, Yellowknife et Whitehorse, puis, plus au sud, à Edmonton et Calgary. Dans chacun de ces endroits, nous avons rencontré les aînés avant de parler à n'importe qui d'autre. À chaque occasion, les aînés ont dit au ministre que c'est le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale qui importait à leurs yeux.

Une ou deux semaines après notre retour, M. Clark est venu me voir pour me dire : « Scott, ce droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est important. Nous devons faire quelque chose. » Soudainement, une bonne partie, mais pas la totalité, des obstacles qui avaient entravé mes rapports avec le ministre de la Justice disparaissaient pour faire place à des efforts constructifs de réflexion en vue d'en arriver à une entente au sujet du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

The same kinds of challenges are there, I am sure, with free, prior and informed consent and some of these other ideas, but if we can approach this from a policy point of view in terms of how we work together and not just from a legalistic these-are-the-dangers point of view, then I am sure we can reach some agreement.

**Senator Christmas:** Thank you, Mr. Serson. I can assure you, and I am sure you are aware, that the dream of inherent self-government still resides under articles 2 and 3 as the right for self-determination. So the dream still lives, and I'm optimistic.

**Mr. Serson:** We will get there.

**Senator Christmas:** We will get there. I agree with you.

**The Chair:** Thank you.

We have come to the end of our questions and on a good note: the dream is still alive. I am sure that you will continue to have input into ensuring that dream becomes reality. On behalf of all the senators, I want to thank you, Mr. Serson, for agreeing to appear, once again, before the committee.

(The committee adjourned.)

Je suis persuadé que des défis semblables se posent avec le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause et certains autres de ces concepts. Je suis toutefois convaincu que nous parviendrons à une entente quelconque si nous considérons ces enjeux dans une perspective de collaboration stratégique, plutôt qu'en tenant compte uniquement des risques du point de vue juridique.

**Le sénateur Christmas :** Merci, monsieur Serson. Je ne vous apprends certes rien, mais je peux vous assurer que le rêve d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale demeure tout à fait réalisable en application des articles 2 et 3 qui prévoient le droit à l'autodétermination. Ce rêve n'est donc pas près de s'évanouir, et je suis optimiste.

**M. Serson :** Nous y parviendrons.

**Le sénateur Christmas :** Nous y parviendrons. Vous avez tout à fait raison.

**La présidente :** Merci.

Nous n'avons plus de questions à poser à notre témoin. Nous terminons sur une bonne note : le rêve peut encore se matérialiser. Je suis persuadée que vous allez poursuivre vos efforts pour qu'il puisse se réaliser. Au nom de tous les sénateurs, je tiens à vous remercier, monsieur Serson, d'avoir accepté de comparaître à nouveau devant notre comité.

(La séance est levée.)

---



WITNESSES

**Tuesday, October 17, 2017**

*As an individual:*

Val Napoleon, Law Foundation Chair of Aboriginal Justice and Governance and Director of Indigenous Law Research Unit, Faculty of Law, University of Victoria.

**Wednesday, October 18, 2017**

*As individuals:*

Howard Sapers;

Scott Serson, former Deputy Minister, Aboriginal Affairs and Northern Development Canada.

TÉMOINS

**Le mardi 17 octobre 2017**

*À titre personnel :*

Val Napoleon, titulaire de la Chaire de recherche sur la justice et la gouvernance autochtones de la Fondation du droit et directrice de l'Unité de recherche en droit autochtone, faculté de droit, Université de Victoria.

**Le mercredi 18 octobre 2017**

*À titre personnel :*

Howard Sapers;

Scott Serson, ancien sous-ministre, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.