



C'EST ASSEZ!

**Finissons-en avec la discrimination quant
à l'inscription au registre des Indiens**

**Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent
des peuples autochtones**

L'honorable Brian Francis, président
L'honorable Dan Christmas, vice-président



JUIN 2022

C'EST ASSEZ! FINISSONS-EN AVEC LA DISCRIMINATION QUANT À L'INSCRIPTION AU REGISTRE DES INDIENS



SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :

Par courriel : APPA@sen.parl.gc.ca

Par la poste : Comité sénatorial permanent des peuples autochtones

Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : APPA, [Rapports du comité](#)

Le Sénat est présent sur Twitter : @SenateCA

suivez le comité à l'aide du mot-clic #APPA

This report is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ.....	4
Les honorables sénateurs.....	4
ORDRE DE RENVOI	5
RÉSUMÉ.....	6
INTRODUCTION.....	8
L'APPLICATION, PAR SERVICES AUX AUTOCHTONES CANADA, DES NOUVELLES DISPOSITIONS RELATIVES À L'INSCRIPTION.....	10
A. Faible nombre d'inscrits.....	12
B. Les personnes ignorent qu'elles ont le droit de s'inscrire.....	14
Recommandation 1.....	15
C. Les effets du colonialisme sur l'inscription et l'accès aux documents	16
D. De longs délais et un processus d'inscription opaque.....	18
Recommandation 2.....	21
Recommandation 3.....	22
LES ÉLÉMENTS DISCRIMINATOIRES TOUJOURS PRÉSENTS DANS LES DISPOSITIONS DE LA <i>LOI SUR LES INDIENS</i> CONCERNANT L'INSCRIPTION.....	22
A. Abolir l'exclusion après la deuxième génération.....	23
Recommandation 4.....	28
B. Remédier aux distinctions fondées sur l'âge et l'état matrimonial (la date limite de 1985)	28
C. Mettre un terme aux répercussions de l'émancipation	29
Recommandation 5.....	32
D. La nécessité d'une approche proactive pour éliminer la discrimination dans les dispositions de la <i>Loi sur les Indiens</i> relatives à l'inscription	32
Recommandation 6.....	34
RÉPARER LES TORTS.....	34
Recommandation 7.....	37
Recommandation 8.....	37
RÉTABLIR LES LIENS ENTRE LES PERSONNES DES PREMIÈRES NATIONS QUI ONT PERDU LEUR STATUT ET LEUR COMMUNAUTÉ D'ORIGINE.....	37
Recommandation 9.....	39
CONCLUSION.....	40
ANNEXE A – TÉMOINS.....	41
ANNEXE B – MÉMOIRES.....	42

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable Brian Francis, *président*

L'honorable Dan Christmas, *vice-président*

Les honorables sénateurs

David M. Arnot

Michèle Audette

Patrick Brazeau

Mary Coyle

Nancy J. Hartling

Sandra M. Lovelace Nicholas

Yonah Martin

Kim Pate

Dennis Glen Patterson

Scott Tannas

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Gold et/ou l'honorable sénatrice Gagné

L'honorable sénateur Plett et/ou l'honorable sénatrice Martin

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

L'honorable sénatrice Bernadette Clement

L'honorable sénatrice Pat Duncan

L'honorable sénatrice Frances Lankin, c.p.

L'honorable sénateur Tony Loffreda

Service d'information, d'éducation et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Brittany Collier, analyste

Sara Fryer, analyste

Direction des comités du Sénat :

Andrea Mugny, greffière du comité

Daniel Charbonneau, greffier du comité

Lori Meldrum, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Ben Silverman, agent de communications

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 3 mars 2022 :

L'honorable sénateur Francis propose, appuyé par l'honorable sénatrice Cordy,

Que le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à étudier, afin d'en faire rapport, les responsabilités constitutionnelles, politiques et juridiques et les obligations découlant des traités du gouvernement fédéral envers les Premières Nations, les Inuits et les Métis et tout autre sujet concernant les peuples autochtones;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis par le comité depuis le début de la première session de la quarante-deuxième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité soumette son rapport final au Sénat au plus tard le 31 décembre 2023, et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 180 jours suivant le dépôt du rapport final.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier intérimaire du Sénat,

Gérald Lafrenière

RÉSUMÉ

Au cours des dernières décennies, les contestations judiciaires menées par des femmes des Premières Nations et leurs descendants ont incité le Parlement à modifier la *Loi sur les Indiens* de façon à corriger le caractère discriminatoire des dispositions relatives à l'inscription. Or, de façon générale, les changements à la *Loi sur les Indiens* se sont limités à des modifications de forme mineures apportées en réponse aux décisions des tribunaux, au lieu de s'inscrire dans une approche globale visant à corriger toutes les iniquités qu'elle contenait. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit en 2017, lorsque le Parlement a adopté la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens pour donner suite à la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Descheneaux c. Canada (Procureur général)*. Bien que la Cour supérieure du Québec ait ordonné d'éliminer les iniquités « connues » fondées sur le sexe dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription, les témoins ayant comparu devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (le comité) ont fait état de multiples injustices persistantes que les modifications de 2017 n'ont pas corrigées.

Le statut est important pour une personne des Premières Nations, car il peut notamment lui conférer des droits ancestraux ou issus de traités, l'accès à des prestations fédérales et, possiblement, l'appartenance à une communauté des Premières Nations. Selon son type de statut, la personne pourra éventuellement le transmettre à ses enfants et à ses petits-enfants. Toutefois, pour les femmes des Premières Nations et leurs descendants, le processus d'inscription demeure très long et semé d'embûches.

En 2022, le comité a entrepris l'étude des modifications apportées à la Loi en 2017 et de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions par SAC. Il a consacré trois réunions et demie à ce sujet, pendant lesquelles il a entendu 17 témoins. Le comité tient à remercier tous les témoins de lui avoir fait part de leur expérience et de leurs recommandations.

Cette étude a permis au comité de conclure que les injustices relatives à l'inscription persistent et continuent de porter préjudice aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants. Le comité est déçu que le gouvernement du Canada fasse encore partie de litiges juridiques concernant les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui se rapportent à l'inscription. Le gouvernement du Canada a annoncé son intention de modifier pour la quatrième fois la *Loi sur les Indiens* afin d'éliminer le caractère discriminatoire des dispositions relatives à l'inscription. Il devrait profiter de cette occasion pour régler une fois pour toutes la discrimination dont les femmes des Premières Nations et leurs descendants font l'objet.

Le présent rapport contient donc neuf recommandations importantes qui visent, dans cette optique, à mettre fin aux tiraillements entourant l'identité des Premières Nations, lesquels perdurent depuis plus de 150 ans. Le comité recommande que le processus d'inscription soit

amélioré. Les personnes des Premières Nations qui demandent le statut méritent de savoir que les fonctionnaires qui traitent ces demandes – comme toutes les autres demandes de documents fédéraux, d'ailleurs – sont tenus de respecter des délais concrets. Il doit y avoir un moyen permettant aisément de savoir si une personne est admissible et de se renseigner sur le processus d'inscription. Nous recommandons que des documents de vulgarisation soient rédigés dans les langues autochtones et les langues officielles du Canada, et qu'ils soient diffusés auprès du grand public.

Le comité estime que des mesures doivent être prises sans plus tarder pour régler les injustices en matière d'inscription. Il recommande au gouvernement du Canada d'abroger de toute urgence le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens* (l'« exclusion après la deuxième génération »), qui réduit le nombre de personnes ayant le statut. Nous sommes d'avis que la règle de l'exclusion après la deuxième génération perpétue la politique d'assimilation¹.

Nous recommandons également que le gouvernement du Canada abroge les dispositions d'absence de responsabilité insérées dans les modifications de 1985, de 2010 et de 2017 à la *Loi sur les Indiens*, afin d'ouvrir la voie à l'indemnisation des femmes des Premières Nations et de leurs descendants dont on a refusé pendant longtemps de reconnaître le statut et l'identité en tant que personnes des Premières Nations. De plus, le comité recommande que des excuses officielles soient présentées et que des initiatives de commémoration soient lancées pour rendre hommage aux personnes qui se sont battues pour mettre fin au caractère discriminatoire des dispositions relatives à l'inscription.

¹ On trouve l'explication suivante dans le rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada : « Pendant plus d'un siècle, les objectifs centraux de la politique indienne du Canada étaient les suivants : éliminer les gouvernements autochtones, ignorer les droits des Autochtones, mettre fin aux traités conclus et, au moyen d'un processus d'assimilation, faire en sorte que les peuples autochtones cessent d'exister en tant qu'entités légales, sociales, culturelles, religieuses et raciales au Canada. » Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir, Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, 2015, p. 1. Diverses politiques et mesures législatives visaient à assimiler les peuples autochtones à la société canadienne, dont les pensionnats et la *Loi sur les Indiens*. Plusieurs commissions et enquêtes récentes ont établi des liens entre politiques d'assimilation et génocide. La Commission de vérité et réconciliation du Canada, par exemple, a conclu que l'établissement et l'exploitation des pensionnats relevaient du génocide culturel.

INTRODUCTION

[L]es effets profonds et durables de la discrimination sexuelle sur l'appartenance à une bande, les droits issus de traités, la participation politique, la voix, la culture, la langue et l'accès aux programmes et aux avantages n'ont pas été abordés, et il n'existe aucun plan apparent pour le faire. — M^{me} Sharon McIvor².

Pendant plus de 150 ans, le gouvernement du Canada a pu décider des personnes ayant droit au « statut d'Indien »³ (ci-après, le « statut »), et le processus d'inscription a indûment privilégié la filiation patrilinéaire. Les dispositions relatives à l'inscription, qui se trouvent à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*, prévoient que l'on doit présenter une demande au gouvernement du Canada et prouver que l'on répond à certains critères pour s'inscrire⁴. Avant 1985, les hommes des Premières Nations qui avaient le statut le conservaient peu importe la personne qu'ils épousaient; ils pouvaient aussi le transmettre aux femmes non Premières Nations et à leurs enfants. À l'inverse, une femme des Premières Nations ayant ce même statut le perdait si elle se mariait avec un homme non inscrit⁵. Cette règle discriminatoire s'est appliquée pendant des générations au Canada et elle a eu pour effet net de réduire « le nombre d'Indiens reconnus comme ayant des droits fonciers et des droits issus de traités autochtones inhérents⁶ ».

Au cœur du problème se trouvent l'assimilation forcée des peuples autochtones et la discrimination systémique à leur endroit. Les dispositions relatives à l'inscription empêchent des femmes et des familles d'établir des liens avec leur communauté d'origine; entravent leur accès à la langue et à la culture; les privent de toute participation à la gouvernance de leur Première Nation (puisque ces personnes sont exclues des négociations, des élections et des référendums portant sur les droits); et, enfin, les empêchent de bénéficier, notamment dans le contexte de la pandémie, des mesures d'aide et des services offerts aux personnes ayant le statut⁷.

Le gouvernement du Canada ne s'est employé à corriger cette discrimination que lorsque les tribunaux lui ont ordonné de modifier les dispositions relatives à l'inscription de façon à éliminer la discrimination fondée sur le sexe, conformément à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

² Comité sénatorial permanent des peuples autochtones (APPA), *Témoignages*, M^{me} Sharon McIvor, à titre personnel, 28 mars 2022.

³ Le terme « statut d'Indien » désigne le droit reconnu par la loi d'être inscrit dans le registre des Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Bien que le terme « Indiens » soit généralement considéré comme désuet, il est encore utilisé pour désigner les personnes des Premières Nations au sens de *Loi sur les Indiens*.

⁴ *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, ch. I-5.

⁵ APPA, *Témoignages*, M^{me} Sharon McIvor, 28 mars 2022. Voir : *Collection of Documents on Gender Discrimination and the Indian Act*, Bibliothèque de droit Bora Laskin, Université de Toronto, 2019.

⁶ APPA, *Témoignages*, M^{me} Sharon McIvor, 28 mars 2022.

⁷ APPA, *Témoignages*, M^{me} Pamela Palmater, titulaire de la Chaire de gouvernance autochtone, Université métropolitaine de Toronto, à titre personnel, 28 mars 2022.

L'affaire la plus récente en la matière est la décision *Descheneaux c. Canada (Procureur général)*, que la Cour supérieure du Québec a rendue en 2015 et qui conseillait au Parlement de « prendre les mesures appropriées afin d'identifier et de régler **toutes** les autres situations discriminatoires » et de ne pas circonscrire les modifications aux faits en cause⁸.

Nous estimons que les modifications limitées et fragmentaires apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985, en 2010 et en 2017 n'ont fait qu'exacerber le problème en instaurant des catégories de personnes inscrites inutilement complexes et incompréhensibles. Pendant l'étude que le comité a menée en 2022 sur la mise en œuvre du projet de loi S-3, l'honorable Lillian Dyck, ancienne sénatrice, a expliqué que « le gouvernement savait qu'il y avait des problèmes d'inscription en suspens qui auraient dû être réglés, mais il ne l'a pas fait⁹ ». Nous souscrivons à cette observation et convenons que cela est inacceptable. Il est temps de mettre fin une fois pour toutes aux injustices qui sont inscrites dans la *Loi sur les Indiens*.

Cette tâche est particulièrement importante, puisque la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* confirme que la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (la *Déclaration*) « constitue un instrument international universel en matière de droits de la personne qui trouve application en droit canadien¹⁰ ». Cette loi prévoit aussi que le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre, en collaboration avec les peuples autochtones, un plan d'action visant à atteindre les objectifs de la *Déclaration*. Cette déclaration établit « les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde¹¹ ».

Certains articles de la *Déclaration* portent sur l'appartenance aux communautés autochtones et sur la citoyenneté de leurs membres. Selon l'article 9, par exemple, les « [A]utochtones, peuples et individus, ont le droit d'appartenir à une communauté ou à une nation autochtone, conformément aux traditions et coutumes de la communauté ou de la nation considérée. Aucune discrimination quelle qu'elle soit ne saurait résulter de l'exercice de ce droit¹². » En outre, l'article 33(1) indique que « [l]es peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions, sans préjudice du droit des [A]utochtones d'obtenir, à titre individuel, la citoyenneté de l'État dans lequel ils vivent¹³ ». Le comité craint que l'emprise que le gouvernement fédéral exerce actuellement sur l'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne contrevienne aux articles de la *Déclaration*. De l'avis du comité, si le Canada cherche vraiment à

⁸ *Descheneaux c. Canada (Procureur général)*, 2015 QCCS 3555, para. 235, (Canlii) [NOUS SOULIGNONS.]

⁹ APPA, *Témoignages*, l'honorable Lillian Eva Dyck, ancienne sénatrice, à titre personnel, 28 mars 2022.

¹⁰ *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, L.C. 2021, ch. 14, para. 4(a).

¹¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, doc. 61/295, 2 octobre 2007, art. 43.

¹² *Ibid.*, art. 9.

¹³ *Ibid.*, art. 33.

atteindre les objectifs de la *Déclaration*, il doit agir pour remédier aux iniquités qui persistent dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription¹⁴.

Dans les prochaines sections du rapport, il sera question :

- de la mise en œuvre des dernières modifications apportées en 2017 aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* sur l'inscription;
- des éléments discriminatoires toujours présents dans les dispositions relatives à l'inscription;
- de la nécessité de réparer les torts causés par les éléments discriminatoires des dispositions sur l'inscription;
- de la nécessité de rétablir les liens entre les personnes des Premières Nations qui ont perdu leur statut et leur communauté d'origine.

L'APPLICATION, PAR SERVICES AUX AUTOCHTONES CANADA, DES NOUVELLES DISPOSITIONS RELATIVES À L'INSCRIPTION

Le comité est préoccupé par les obstacles à l'inscription dont ont fait état les témoins, notamment : l'accès difficile aux documents; les temps d'attente considérables; les dispositions indéchiffrables et trop techniques qui encadrent l'inscription, à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*; et la complexité du processus de demande d'inscription. La section qui suit traitera de ces facteurs.

Avant 1985, les dispositions portant sur le statut favorisaient explicitement la lignée paternelle : une femme des Premières Nations qui épousait un homme non inscrit perdait son statut, tandis qu'un homme des Premières Nations qui épousait une femme non inscrite conservait son statut et le transmettait à son épouse et à leurs enfants. Afin de respecter les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* en matière d'égalité, le Parlement a adopté en 1985 le projet de loi C-31, Loi modifiant la Loi sur les Indiens, qui prévoyait des modifications importantes visant à éliminer la discrimination fondée sur le sexe qui caractérisait les dispositions de la *Loi sur les Indiens* sur l'inscription. Si les modifications prévues par ce projet de loi ont rétabli le statut des femmes qui l'avaient perdu en raison d'un mariage, elles ont aussi créé deux catégories de statut¹⁵,

¹⁴ *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, ch. I-5.

¹⁵ Le paragraphe 6(1) de la *Loi sur les Indiens* définit les critères pour avoir droit au statut, tandis que le paragraphe 6(2) permet l'inscription d'une personne qui n'a qu'un parent inscrit en vertu du paragraphe (1).

ce dont il sera question dans la section portant sur l'exclusion après la deuxième génération. Le projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur les Indiens, qui donnait suite à la décision *Descheneaux c. Canada (Procureur général)* de la Cour supérieure du Québec¹⁶, a quant à lui été adopté au Sénat le 25 octobre 2016. Il visait à corriger certaines iniquités fondées sur le sexe que la Cour supérieure du Québec avait confirmées relativement au droit de s'inscrire.

Plusieurs témoins ont fait part au comité de leurs inquiétudes au sujet de la mise en œuvre, par SAC, de la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens pour donner suite à la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Descheneaux c. Canada (Procureur général)* (des modifications de 2017). Les femmes des Premières Nations et leurs descendants se battent depuis des dizaines d'années devant les tribunaux pour que le gouvernement mette fin à la discrimination sexuelle. Selon M^{me} Shelagh Day, « Il est très difficile de faire bouger le gouvernement dans le dossier de la discrimination fondée sur le sexe dans la Loi sur les Indiens. En 50 ans de contestations judiciaires et de pétitions, chaque fois que les femmes ont remporté une manche, elles ont obtenu la portion congrue de ce que le gouvernement pense devoir faire pour arriver à respecter la loi, mais sans plus¹⁷ ».

Il serait possible de rendre le statut d'Indien aux personnes qui l'ont perdu en appliquant comme il se doit les modifications de 2017. M^{me} Shelagh Day a aussi déclaré ceci :

Il y a différentes façons de priver les femmes et leurs descendants du statut d'Indien auxquels ils ont droit. Il y a les moyens législatifs, qui sont employés depuis 153 ans, mais on peut aussi y arriver en changeant les estimations (projections démographiques), en rendant l'information sur l'admissibilité difficile à comprendre, en faisant en sorte que les démarches à effectuer soient ardues et fastidieuses et en n'acceptant les nouvelles inscriptions qu'au compte-goutte¹⁸.

Selon les témoins, le gouvernement du Canada a eu recours à tous ces moyens, ce qui pourrait avoir contribué au petit nombre de nouvelles inscriptions découlant des modifications de 2017.

Les femmes des Premières Nations discutent régulièrement de la mise en œuvre des modifications de 2017 avec la ministre des Services aux Autochtones. Le comité est toutefois fermement convaincu qu'il ne devrait pas incomber aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants de talonner SAC pour qu'il s'acquitte de ses responsabilités. On ne peut pas exiger d'eux qu'ils

¹⁶ [Projet de loi S-3, Loi modifiant la Loi sur les Indiens pour donner suite à la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Descheneaux c. Canada \(Procureur général\)](#), 42^e législature, 1^{re} session (sanction royale, 12 décembre 2017) – aujourd'hui [L.C. 2017, ch. 25](#).

¹⁷ APPA, [Témoignages](#), M^{me} Shelagh Day, présidente, Comité des droits de l'Homme, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, 10 juin 2022.

¹⁸ *Ibid* [TRADUCTION].

comprennent toutes les subtilités des changements complexes qui ont été apportés aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui portent sur l'admissibilité. Les recommandations qui figurent dans la section suivante ont pour but d'aider le ministère à appliquer intégralement les modifications de 2017 afin que justice soit rendue aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants.

A. Faible nombre d'inscrits

Selon les témoins, relativement peu de personnes se sont inscrites par rapport aux premières prévisions du bureau du directeur parlementaire du budget (DPB) et du gouvernement du Canada. Plusieurs raisons expliqueraient, selon eux, l'écart entre le nombre de personnes inscrites et les projections démographiques.

Dans un rapport publié en 2017, le gouvernement du Canada signalait que la portée plus vaste du nouvel alinéa 6(1)a) de la *Loi sur les Indiens* risquait d'« [étendre] l'inscription à des milliers – voire des millions – de nouvelles personnes et [d'altérer] complètement la composition des communautés¹⁹ ».

Le DPB estimait que les modifications apportées en 2017 à la *Loi sur les Indiens* feraient augmenter de 670 000 le nombre d'Autochtones ayant le droit d'être inscrits. Toutefois, il estimait aussi qu'à peine 40 % d'entre eux (270 000) allaient s'inscrire et qu'aucun ne retournerait vivre dans une réserve²⁰. Plus récemment, en 2021, Statistique Canada estimait que le nombre de personnes ayant le droit d'être inscrites pourrait varier de 87 000 à 747 000. Toutefois, selon l'hypothèse retenue, Statistique Canada estimait que de 34 355 à 250 740 personnes allaient s'inscrire de 2017/2019 à 2041²¹. Les témoins ont fait état au comité des similarités et des différences entre les projections du DPB et de Statistique Canada. À titre d'exemple, le DPB et Statistique Canada ont tous les deux fondé leurs estimations sur les données du recensement, mais le modèle de Statistique Canada repose aussi sur les données du registre²². Dans un mémoire soumis au comité après la comparution de ses représentants, Statistique Canada a fourni de plus amples explications sur les hypothèses qui sous-tendaient les différentes estimations²³.

¹⁹ APPA, *Témoignages*, L'honorable Carolyn Bennett, ministre des Affaires autochtones et du Nord, 16 mai 2017; Services aux Autochtones Canada, *Rapport final au Parlement sur l'examen de S-3 : décembre 2020*.

²⁰ Bureau du directeur parlementaire du budget, *Projet de loi S-3 : élimination des iniquités fondées sur le sexe en matière d'inscription au registre des Indiens*, 5 décembre 2017.

²¹ Statistique Canada, *Projections des populations et des ménages autochtones au Canada, 2016 à 2014 : aperçu des sources de données, méthodes, hypothèses et scénarios*, tableau 8.

²² APPA, *Témoignages*, Laurent Martel, directeur, Centre de démographie, Statistique Canada, 10 juin 2022; APPA, *Témoignages*, Mark Mahabir, directeur des politiques (coût) et avocat général, Bureau du directeur parlementaire du budget, 10 juin 2022.

²³ Statistique Canada, *Mémoire*, 13 juin 2022.

Malgré les différentes projections démographiques, le 4 avril 2022, à peine 28 152 personnes s'étaient effectivement prévaluées des modifications de 2017 pour s'inscrire²⁴. L'écart entre les prévisions initiales et le nombre de nouveaux inscrits soulève de sérieuses questions quant à la mise en œuvre, par SAC, des nouvelles dispositions relatives à l'inscription. Comme l'explique M^{me} Sharon McIvor, le nouvel alinéa 6(1)a) ne donne pas lieu à un grand nombre d'inscriptions, ce qui signifie que la modification a « peu de sens²⁵ ». De son côté, M^{me} Shelagh Day affirme que le petit nombre d'inscrits illustre le fait que le gouvernement fédéral ne prend pas les mesures nécessaires pour informer les femmes des Premières Nations et leurs descendants qu'ils ont maintenant le droit d'être inscrits et pour les accompagner dans leurs démarches²⁶.

Le comité est conscient des difficultés liées à l'utilisation et à la comparaison des projections démographiques. Lors du recensement, le fait que les personnes se déclarent Premières Nations peut avoir une incidence sur l'exactitude des données démographiques. De plus, ce ne sont pas toutes les communautés des Premières Nations qui participent au recensement. Selon M^{me} Shelagh Day, les nouvelles projections démographiques devraient faire l'objet d'un examen public rigoureux auquel les femmes des Premières Nations et leurs porte-parole pourraient participer²⁷.

Les projections démographiques sont importantes parce qu'elles permettent d'« définir l'étendue de la violation des droits et l'étendue de l'obligation du gouvernement d'y remédier²⁸ ». SAC se sert de ces projections pour évaluer sa capacité de gestion et de traitement des demandes et pour prévoir à long terme le coût des programmes offerts aux personnes inscrites, comme les services à l'enfance et à la famille, l'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et l'aide au logement²⁹. Lorsque le comité s'est penché sur les modifications proposées à la *Loi sur les Indiens*, les responsables du Ministère l'ont prévenu que ces nouveaux inscrits allaient exercer une pression supplémentaire sur le coût des programmes fédéraux offerts aux personnes des Premières Nations ayant le statut³⁰.

Selon ce que le comité a entendu, d'aucuns reprochent à SAC d'employer les plus faibles projections démographiques de Statistique Canada, qui cadrent davantage avec les taux de traitement des demandes du Ministère. M^{me} Shelagh Day a laissé entendre que le Ministère refuse

²⁴ Services aux Autochtones Canada, *Suivi du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 10 juin 2022, Initiatives gouvernementales sur projet de loi S-3*.

²⁵ APPA, *Témoignages*, M^{me} Sharon McIvor, 28 mars 2022.

²⁶ APPA, *Témoignages*, M^{me} Shelagh Day, 10 juin 2022.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Services aux Autochtones Canada, *Suivi du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 10 juin 2022, Initiatives gouvernementales sur projet de loi S-3*.

³⁰ APPA, *Témoignages*, M^{me} Joëlle Montminy, sous-ministre adjointe, Secteur de résolution et des affaires individuelles, Affaires autochtones et du Nord Canada, 22 novembre 2016; APPA, *Témoignages*, l'honorable Lillian Eva Dyck, ancienne sénatrice, 28 mars 2022.

d'admettre qu'il n'a pas fait le nécessaire pour informer les femmes des Premières Nations et leurs descendants de leurs droits et les inscrire. Selon elle, si le Ministère change les estimations, il n'a donc pas à changer les mesures qu'il prend pour mettre en œuvre les modifications apportées en 2017 à la *Loi sur les Indiens*³¹. SAC précise toutefois qu'il se sert des plus récentes données sur les projections démographiques et qu'il « n'a pas ajusté son approche de mise en œuvre en fonction de nouvelles projections³² ».

B. Les personnes ignorent qu'elles ont le droit de s'inscrire

Étant donné l'écart qui existe entre l'estimation initial et le nombre réel de nouvelles demandes et le nombre réel, il semblerait, selon les témoins, que bien des personnes ne savent tout simplement pas qu'elles ont le droit de s'inscrire. Les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relativement à l'inscription sont complexes et opaques, ce qui pourrait expliquer le faible nombre de demandes³³. Les documents que fournit SAC au sujet des critères d'admissibilité et du processus de demande ne sont ni écrits dans une langue claire et simple ni offerts en langues autochtones. Le comité prend bonne note que SAC a fait des efforts sur le plan des communications, en soutenant par exemple la production, par l'Association des femmes autochtones du Canada, de documents d'information sur les nouvelles dispositions relatives à l'inscription³⁴.

SAC doit en faire beaucoup plus pour informer les personnes qui ne sont pas rattachées à une communauté ou à un organisme autochtone des nouvelles dispositions en matière d'inscription. D'autres catégories de personnes qui pourraient avoir besoin d'un soutien spécialisé pour comprendre leur admissibilité, comme les personnes âgées, les personnes en situation de pauvreté ou d'itinérance, ou encore celles qui sont incarcérées, devraient bénéficier de stratégies de communication ciblées, de documents adaptés, voire d'un processus distinct qui tiendrait compte de leurs contraintes et besoins particuliers.

Les demandeurs pourraient aussi avoir besoin de services d'accompagnement, ainsi que de services d'aide juridique et parajuridique, pour préparer leur demande et faire progresser leur dossier tout au long du processus d'inscription³⁵. SAC indique que divers documents sont nécessaires, dont les actes de naissance, divers documents délivrés par les autorités provinciales ou territoriales et, dans

³¹ APPA, *Témoignages*, M^{me} Shelagh Day, 10 juin 2022.

³² APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, sous-ministre, Services aux Autochtones Canada, 10 juin 2022; Services aux Autochtones Canada, *Suivi du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 10 juin 2022, Initiatives gouvernementales sur projet de loi S-3*.

³³ APPA, *Témoignages*, l'honorable Lillian Eva Dyck, 28 mars 2022.

³⁴ Services aux Autochtones Canada, *Suivi du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 10 juin 2022, Initiatives gouvernementales sur projet de loi S-3*.

³⁵ APPA, *Témoignages*, M^{me} Shelagh Day, 28 mars 2022.

certain cas, les résultats de recherches historiques ou généalogiques effectuées à Bibliothèque et Archives Canada.

Les demandeurs peuvent obtenir de l'aide auprès de certains conseils tribaux ou bureaux des Premières Nations grâce au Programme des administrateurs du registre des Indiens. Pour le moment, trois centres d'aides sont situés dans les régions urbaines, mais SAC compte en ouvrir 12 au total dans le cadre d'un programme de partenariats axés sur des sources fiables³⁶. Le site Web de SAC semble donner peu d'information sur la façon de se prévaloir de ces programmes. Les nouveaux demandeurs pourraient donc avoir de la difficulté à obtenir de l'aide. Le comité se réjouit que SAC ait affecté des fonds à l'accroissement des ressources humaines, à la mise en œuvre des changements de politiques ainsi qu'à la modernisation du processus de demande pour que les personnes nouvellement admissibles puissent plus facilement s'inscrire. Il reconnaît aussi que des fonds ont été consacrés aux mesures de mobilisation et de sensibilisation aux nouvelles dispositions relatives à l'inscription; toutefois, comme les témoins, il estime qu'il faut adopter une approche plus exhaustive et que l'on pourrait encore mieux informer les gens de ce à quoi ils ont droit selon les nouvelles modalités.

En outre, le comité demeure préoccupé par le fait que les dispositions relatives à l'inscription restent trop compliquées et que le processus de demande est fastidieux et chronophage. Les politiques et les procédures en place doivent inciter les fonctionnaires qui traitent les demandes à tenir compte des obstacles découlant du colonialisme qui empêchent les personnes d'obtenir des données généalogiques ou historiques. Il faudrait que les demandeurs puissent être mieux accompagnés pendant le processus et obtenir de l'aide pour effectuer leurs recherches juridiques, historiques ou généalogiques. Le grand public doit être informé de toutes ces mesures d'aide et doit pouvoir y avoir accès à partir d'un seul endroit, sur un site Web du gouvernement du Canada. Les documents imprimés pourront être utiles aux personnes qui ont un accès limité aux services numériques.

Recommandation 1

Nous recommandons donc que Services aux Autochtones Canada :

- **donne accès aux documents historiques et généalogiques du Ministère pour faciliter les demandes d'inscription, et augmente le nombre d'employés (accompagnateurs ou chercheurs) chargés d'aider les demandeurs à effectuer des recherches juridiques, historiques et généalogiques;**

³⁶ Services aux Autochtones Canada, *Suivi du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 10 juin 2022, Initiatives gouvernementales sur projet de loi S-3.*

- crée dans un langage claire et simple des documents d'information sur les anciennes et les nouvelles règles d'admissibilité au statut, et les rend disponibles dans les langues autochtones;
- regroupe toute l'information en ligne sur l'inscription et crée une ressource unique, cohérente et bien organisée qui dresse la liste des endroits où de l'aide est offerte et où l'inscription peut se faire, et qui donne accès, par des liens, aux documents d'information créés par les divers organismes autochtones sur le droit d'être inscrit;
- publie aussi cette information en format papier pour les personnes ayant des besoins particuliers;
- évalue l'efficacité et la portée de sa campagne d'information par rapport aux estimations du nombre de nouveaux inscrits;
- établit un plan de communication de grande portée (qui ne se limite pas aux organismes autochtones) pour accroître la sensibilisation aux nouvelles dispositions relatives à l'inscription, et envoie un avis public à tous les particuliers au Canada.

C. Les effets du colonialisme sur l'inscription et l'accès aux documents

Pour présenter une demande d'inscription en vertu de l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*, les personnes ont besoin de connaissances généalogiques, historiques et juridiques. Comme l'indique un mémoire soumis au comité, « [l]es critères d'inscription demandent à ce que les individus puissent être en mesure de retracer leurs ancêtres³⁷ ». De son côté, le Congrès des peuples autochtones signale dans son mémoire que « [l]e processus d'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens* a toujours imposé aux membres des Premières nations la responsabilité de prouver leur propre identité au gouvernement. Pour ceux dont les ancêtres ont été touchés par la discrimination, c'est un fardeau qui s'alourdit à chaque nouvelle génération³⁸. » Pour bien des gens, il est compliqué de faire sa généalogie, comme l'explique Femmes Autochtones du Québec Inc. :

Les politiques coloniales d'assimilation, tels les pensionnats autochtones, sont à l'origine de nombreuses familles autochtones détruites. Il ne s'agit pas seulement de familles détruites au niveau de la perte de la langue, de la culture et de l'appartenance autochtone, mais il s'agit également de pertes en lien avec l'arbre généalogique des familles³⁹.

³⁷ Femmes Autochtones du Québec Inc., [Mémoire](#), 6 mai 2022.

³⁸ Congrès des peuples autochtones, [Mémoire](#), 5 mai 2022.

³⁹ Femmes Autochtones du Québec Inc., [Mémoire](#), 6 mai 2022.

Il est souvent arrivé que des personnes renoncent à leur statut ou dissimulent leur identité autochtone afin que leurs enfants ne soient pas obligés d'aller dans un pensionnat⁴⁰. Pour les personnes qui ont été adoptées par une famille non autochtone ou dont un membre de la famille a été retiré de la liste d'inscription il y a des dizaines d'années, il peut être difficile de trouver les documents généalogiques prouvant qu'elles ont droit au statut⁴¹. SAC exige des demandeurs qu'ils produisent une série complexe de documents, comme des actes de naissance contenant des renseignements sur les parents ou des documents délivrés par les organismes provinciaux ou territoriaux responsables des services à l'enfance et à la famille⁴². SAC indique avoir conclu des accords sur la communication de renseignements avec certaines provinces et certains territoires afin de faciliter l'accès aux dossiers, mais il ne précise pas avec lesquels et n'explique pas les modalités d'accès aux dossiers familiaux et autres des demandeurs⁴³.

Comme l'a expliqué M^{me} Anne Archambault, ancienne grande cheffe de la communauté Wolastoqiyik Wahsipekuk : « Qu'est-ce qui arrive à ces personnes autochtones qui ont perdu les traces de leurs ancêtres, qui ne savent pas leurs noms, qui ne peuvent pas les retrouver⁴⁴? » Le Congrès des peuples autochtones explique aussi que, comme il incombe au demandeur de prouver son admissibilité, « [a]ucune personne ayant le droit d'être inscrite ne devrait se voir refuser l'accès [au statut] par manque de compétences ou de ressources pour effectuer des recherches généalogiques⁴⁵ ». Le comité estime que le gouvernement du Canada a l'obligation d'aider les demandeurs qui ne sont pas rattachés à une communauté des Premières Nations à prouver leur admissibilité.

SAC doit aussi accélérer le traitement de ce qu'il appelle les demandes complexes, qui représentent environ 10 % de l'ensemble des demandes⁴⁶. Dans certains cas, il doit par exemple recueillir toutes sortes de renseignements pour analyser le dossier d'une personne : « il peut être nécessaire d'examiner et d'évaluer des événements de la vie des ancêtres allant aussi loin que 1869, et ce, en fonction de la mouture actuelle de la *Loi sur les Indiens*, mais aussi de la version en vigueur au moment de l'événement⁴⁷ ». Lorsqu'une demande est incomplète, le processus en vigueur prévoit que SAC envoie une lettre au demandeur pour lui demander de produire certains documents dans les 90 jours. « Les demandes ne sont pas rejetées si une réponse n'est pas reçue dans ce délai, mais

⁴⁰ APPA, *Témoignages*, M. Ryan Beaton, avocat, Juristes Power, 2 mai 2022.

⁴¹ Congrès des peuples autochtones, *Mémoire*, 5 mai 2022.

⁴² Services aux Autochtones Canada, *Suivi du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 10 juin 2022, Initiatives gouvernementales sur projet de loi S-3*.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Femmes Autochtones du Québec Inc., *Mémoire*, 6 mai 2022.

⁴⁵ Congrès des peuples autochtones, *Mémoire*, 5 mai 2022.

⁴⁶ Services aux Autochtones Canada, *Suivi du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 10 juin 2022, Initiatives gouvernementales sur projet de loi S-3*.

⁴⁷ *Ibid.*

elles deviennent inactives jusqu'à ce que d'autres renseignements soient fournis⁴⁸ ». Les personnes dont la demande a été rejetée au titre d'une version antérieure de la loi doivent présenter une nouvelle demande contenant les renseignements supplémentaires prouvant qu'ils ont droit au statut⁴⁹. Pour que les personnes admissibles puissent être inscrites, le comité estime que SAC devrait revoir les dossiers ayant déjà été rejetés en fonction des nouvelles dispositions d'inscription.

D. De longs délais et un processus d'inscription opaque

La façon dont les fonctionnaires fédéraux appliquent les dispositions législatives peut entraîner de longs délais de traitement. Selon SAC, les personnes doivent attendre actuellement environ huit mois avant d'être inscrits. Pour la plupart des demandes, le temps de traitement est de six mois à deux ans. Pour réduire le temps d'attente, il faut nécessairement réduire le nombre de demandes en attente. Dans une lettre à M^{me} Shelagh Day, le Ministère indique par exemple qu'il est encore en train de traiter les dossiers datant de mai 2021⁵⁰. Selon les représentants de SAC, le Ministère a « traité ou partiellement traité plus de 85 % des demandes reçues » à la suite des modifications législatives de 2017. Il donne aussi la priorité aux personnes de plus de 65 ans pour ce qui est du traitement initial⁵¹.

Le fait que l'examen des demandes rejetées se fasse par le registraire suscite des inquiétudes⁵². M. Jeremy Matson et certaines personnes que Femmes Autochtones du Québec Inc. a interrogées pour rédiger son mémoire, dont M^{me} Lise Malec et M^{me} Voïka Copea, ont dû patienter pendant près de 10 ans avant d'obtenir leur statut ou celui de leurs enfants, en suivant toutes les étapes du processus⁵³.

Conformément au paragraphe 14.2(1) de la *Loi sur les Indiens*, la décision du registraire peut faire l'objet d'une protestation dans les trois années suivantes. Cette protestation peut porter sur l'inclusion ou l'addition du nom d'une personne dans le « registre des Indiens » ou une liste de bande, ou l'omission ou le retranchement de ce nom, et elle peut être formulée par le conseil de cette bande, un membre de celle-ci, la personne même ou son représentant. La personne qui formule la protestation a la charge d'en prouver le bien-fondé.⁵⁴ Il est inquiétant que le processus

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ APPA, Courriel de Services aux autochtones à M^{me} Shelagh Day, 3 juin 2022.

⁵¹ APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 16 mai 2022; Services aux Autochtones Canada, *Suivi du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, 10 juin 2022, Initiatives gouvernementales sur projet de loi S-3*.

⁵² M. Michael Maillet, *Mémoire*, 4 mai 2022.

⁵³ Femmes Autochtones du Québec Inc., *Mémoire*, 6 mai 2022, M. Michael Maillet, *Mémoire*, 4 mai 2022; APPA, *Témoignages*, M. Jeremy Matson, à titre personnel, 2 mai 2022.

⁵⁴ *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, ch. I-5 paragraphes 14(2)(3).

d'appel soit mené par le même organe décisionnel – le registraire – qui pourrait avoir rejeté la demande initiale. Pour les personnes qui pourraient être insatisfaites de l'issue de la protestation, il n'existe aucun autre recours que celui de contester la décision devant la cour supérieure de leur province. Ce recours coûte évidemment très cher. SAC pourrait résoudre ce conflit d'intérêt inhérent en créant un mécanisme indépendant d'examen administratif auquel participeraient les Premières Nations.

En mai 2022, SAC indique avoir examiné son « inventaire des protestations ». Cet examen visait à ce que les dossiers qui avaient été refusés auparavant, mais qui satisfont maintenant aux dispositions de 2017, puissent être soumis de nouveau au registraire. En tout, 254 personnes dont le dossier avait été rejeté pourraient être admissibles en vertu des nouvelles dispositions⁵⁵. On ne sait toutefois pas si le Ministère a communiqué avec toutes les personnes dont le dossier avait été rejeté pour les informer des nouvelles dispositions. Il indique tout de même que les personnes dont la demande a été rejetée en vertu des anciennes dispositions doivent présenter une nouvelle demande. Dans sa lettre au comité, M^{me} Lynn Gehl, Algonquine anishinaabe-ikwe, mentionne que, lorsqu'elle s'est adressée aux tribunaux *Gehl v. Canada (Attorney General)*⁵⁶, un élément de preuve a surgi. Il s'agissait d'une « politique dans laquelle le Canada admettait qu'il n'entendait pas rouvrir les dossiers rejetés au motif que le père était inconnu ou non déclaré ». Elle recommande que SAC revoie les dossiers rejetés pour cette raison⁵⁷.

Le comité reconnaît le rôle important que les Nations Unies ont joué en fournissant des conseils et des observations sur la discrimination exercée envers les femmes et leurs descendants dans la *Loi sur les Indiens*. Dans un document récent sur lequel le comité s'est penché, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes signale que, dans le cas de M. Jeremy Matson, tout recours interne qu'il aurait pu tenter « aurait été indûment prolong[é] et n'aurait vraisemblablement pas permis [...] d'obtenir réparation⁵⁸ ».

Dans son mémoire présenté au comité, SAC indique que :

Tous les efforts sont faits pour terminer le dossier en dedans de 6 mois que l'information additionnelle soit reçue. Les dispositions reliées à la protestation spécifient des normes de standard plus élevées pour chaque décision puisque celles-ci découlent d'une enquête au

⁵⁵ APPA, *Questions de suivi*, Services aux Autochtones Canada, 16 mai 2022.

⁵⁶ *Gehl v. Canada (Attorney General)*, 2017 ONCA 319.

⁵⁷ APPA, Lettre envoyée de M^{me} Lynn Gehl, Algonquin Anishinaabe-Ikwe aux membres du comité, 13 juin 2022 [TRADUCTION].

⁵⁸ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Constatations adoptées par le Comité au titre du paragraphe 3 de l'article 7 du Protocole facultatif, concernant la communication n° 68/2014*, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 11 mars 2022, paragr. 17.5; APPA, *Témoignages*, M. Jeremy Matson, 2 mai 2022.

lieu d'être le résultat d'une requête. Conséquemment, un effort est pris pour s'assurer que chaque dossier a reçu la diligence nécessaire. Dans la majorité des cas, une décision est rendue en dedans des semaines du dépôt du dossier auprès du registraire⁵⁹.

Plusieurs témoins ont souligné l'importance d'instaurer des normes de services pour le traitement des demandes d'inscription. La professeure Pamela Palmater, titulaire de la Chaire de gouvernance autochtone à l'Université métropolitaine de Toronto, recommande que l'inscription soit considérée comme un service essentiel afin qu'il soit possible de se faire inscrire même pendant des situations extraordinaires, comme une pandémie mondiale. Les gens pourraient ainsi avoir accès à des prestations importantes, comme des mesures de soutien supplémentaires en matière de santé et d'éducation. Selon les témoins, le traitement des demandes a ralenti pendant la pandémie de COVID-19, et on n'a pas accordé la priorité aux nombreuses « femmes, et leurs descendants, qui ont attendu très longtemps pour que leurs droits soient reconnus⁶⁰ ». Les représentants du Ministère ont déclaré s'être fixé comme objectif de traiter les demandes dans un délai de six mois, et ils estiment pouvoir atteindre cette cible à compter de septembre 2022⁶¹. Par ailleurs, le comité est ravi d'avoir obtenu des données et de l'information sur l'utilisation des estimations démographiques par SAC, sur la façon dont les fonctionnaires appliquent les dispositions relatives à l'inscription et sur les améliorations qui ont été apportées au processus de demande d'inscription. Toutefois, certains problèmes demeurent.

Si le comité n'avait pas demandé toute cette information, il n'aurait jamais pu la consulter, car il n'y a aucun moyen public d'y accéder. Le Rapport sur le rendement ministériel de SAC contient peu de renseignements sur les inscriptions, et le Ministère ne révèle pas au grand public la manière dont il s'y prend pour établir les normes de services applicables aux demandes d'inscription ou pour les atteindre, le nombre de personnes qui ont été informées des nouvelles conditions d'admissibilité grâce à ses plans et à ses initiatives de communication, et le nombre de demandes en attente ou de nouvelles demandes par région et par langue officielle. Il ne précise pas non plus si les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985, en 2010 et en 2017 ont bel et bien été mises en œuvre. Cela doit changer.

Bien que SAC affirme faire régulièrement rapport au Cabinet des progrès réalisés, les représentants du Ministère ont aussi expliqué au comité la manière dont le Ministère s'y prend pour évaluer la mise en œuvre des modifications adoptées en 2017. Certains ont par exemple laissé entendre que le Ministère s'appuie sur des projections pour déterminer s'il a la capacité requise pour répondre à la demande. Il ne semble toutefois pas s'en servir pour évaluer si ses produits et initiatives de

⁵⁹ APPA, *Mémoire*, Services aux Autochtones Canada, 16 mai 2022.

⁶⁰ Femmes Autochtones du Québec Inc. et coll., Document de référence, *Outstanding Issues : Sex Discrimination and the Indian Act*.

⁶¹ APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 16 mai 2022.

sensibilisation permettent concrètement d'informer la population des nouvelles dispositions. Il semblerait que ces données ne servent pas non plus à améliorer les processus ministériels internes, par exemple en modifiant les méthodes d'application des dispositions portant sur l'inscription de manière à simplifier le processus d'inscription, la collecte des documents, les suites à donner aux contestations et le traitement rapide des demandes complexes⁶². Le comité craint que, s'il n'avait pas entrepris une étude pour examiner la mise en œuvre des modifications de 2017 et demandé des éclaircissements après une première comparution des représentants, les statistiques ministérielles présentées dans cette section n'auraient pas été rendues publiques. De toute évidence, une plus grande transparence et une meilleure reddition de comptes, assorties de mécanismes externes et internes, sont nécessaires. Les Premières Nations méritent mieux.

Recommandation 2

Nous recommandons par conséquent que Services aux Autochtones Canada :

- se dote d'une norme de service prévoyant que les nouvelles inscriptions et les inscriptions existantes doivent se faire dans les 10 jours suivant la réception des documents requis et publie cette norme sur son site Web;
- s'attaque en priorité aux demandes en attente, tout en veillant à ce que celles présentées par les personnes âgées soient traitées le plus rapidement possible;
- revoie les demandes de statut refusées afin d'établir si les modifications à la *Loi sur les Indiens* adoptées en 1985, en 2010 et en 2017 rendent certains demandeurs admissibles, ce qui comprend les demandes refusées au motif que le père était inconnu ou non déclaré et prenne l'initiative de communiquer avec les personnes concernées pour les aviser qu'il se pourrait qu'elles puissent être inscrites;
- simplifie et transforme le processus de demande, oblige les fonctionnaires à répondre aux demandeurs à l'intérieur d'un laps de temps préétabli et connu du public, explique clairement les étapes du processus de demande et communique l'information ci-dessus au grand public, aux demandeurs et au comité;
- effectue une évaluation interne de l'inscription en mettant davantage l'accent sur l'amélioration de la prestation de services aux Premières Nations;
- publie chaque année un rapport sur les normes de service, lequel devrait faire état des éléments suivants :
 - nombre prévu de nouvelles inscriptions, nombre réel d'inscriptions, ventilé par sexe, région et profil linguistique;
 - efficacité des campagnes d'information et nombre de nouvelles demandes d'inscription;

⁶² Ibid.

- temps moyen et médian de traitement des demandes, y compris des demandes complexes;
 - état actuel de la mise en œuvre de la norme de service prévoyant une réponse dans les 10 jours;
 - nombre de contestations et nombre de décisions portées en appel devant la Cour supérieure de chaque province.
- établisse un comité sur les normes de service qui, à la lecture du rapport susmentionné, ferait des recommandations quant à la surveillance et à l'évaluation des politiques et des processus, guiderait les fonctionnaires et améliorerait la reddition de comptes au sein de Services Aux Autochtones Canada. La composition de ce comité devrait être à l'image de la diversité des Premières Nations, y compris en ce qui concerne la présence de dirigeants, de juristes et de statisticiens Premières Nations; et
 - mette sur pied un comité de révision des décisions relatives à l'inscription, indépendant et rigoureux, au sein duquel les Premières Nations seraient représentées et qui serait chargé d'examiner les refus, les contestations et les demandes complexes, en vue d'accroître la transparence et la reddition de comptes.

Le comité souhaite être informé tous les trimestres à compter d'octobre 2022 de la mise en œuvre de ces recommandations.

Recommandation 3

Nous recommandons donc que le Bureau du vérificateur général du Canada réalise un audit de performance des activités de Services aux Autochtones Canada en matière d'inscription des personnes, en se penchant tout particulièrement sur la mise en œuvre des modifications législatives apportées depuis 1985 aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription.

LES ÉLÉMENTS DISCRIMINATOIRES TOUJOURS PRÉSENTS DANS LES DISPOSITIONS DE LA *LOI SUR LES INDIENS* CONCERNANT L'INSCRIPTION

SAC affirme qu'en ce qui concerne l'inscription, toutes les iniquités fondées sur le sexe ont été éliminées. Il reconnaît que celle-ci est encore marquée par certains effets résiduels, comme la question de l'émancipation (dont il sera question plus loin)⁶³.

⁶³ Services aux Autochtones Canada, *Rapport final au Parlement sur l'examen de S-3 : décembre 2020*.

Bien des témoins sont en désaccord avec le Ministère. Selon eux, des éléments discriminatoires subsistent dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et ont toujours une incidence sur la vie des femmes des Premières Nations et de leurs descendants⁶⁴. Ils mentionnent par exemple les effets discriminatoires liés à l'émancipation, à l'exclusion après la deuxième génération et à la date limite de 1985. Ces injustices sont décrites plus en détail ci-après. Ces problèmes sont bien connus : les témoins en ont parlé et il en est aussi question dans le rapport présenté en 2019 par la représentante spéciale de la ministre, Claudette Dumont Smith, sur le processus de collaboration sur l'inscription, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations⁶⁵.

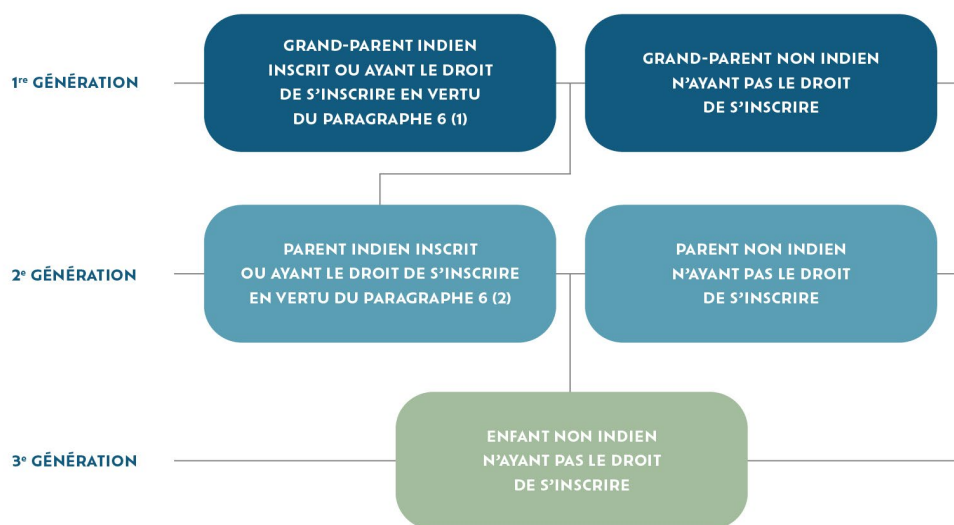
A. Abolir l'exclusion après la deuxième génération

Les modifications qui ont été apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* ont rétabli le statut des femmes qui l'avaient perdu en raison d'un mariage, mais elles ont aussi créé deux catégories de statut. En effet, les enfants des Premières Nations dont un seul des parents est inscrit n'ont pas le même statut que ceux dont les deux parents sont inscrits. Le paragraphe 6(1) de la *Loi sur les Indiens* définit les critères d'admissibilité au statut, et le paragraphe 6(2) permet l'inscription des personnes dont un seul des parents est inscrit en vertu du paragraphe 6(1). Or, la catégorie définie au paragraphe 6(2) est plus restrictive, car les personnes inscrites en vertu de ce paragraphe ne peuvent transmettre le statut à leur enfant que si l'autre parent de l'enfant a aussi le statut. Cette disposition est souvent appelée la règle de l'« exclusion après la deuxième génération » parce que, comme l'illustre la figure 1, l'admissibilité au statut prend fin après deux générations consécutives de parents n'ayant pas le même statut. Cette disposition a pour effet de réduire au fil du temps le nombre de personnes ayant le statut.

⁶⁴ APPA, *Témoignages*, M^{me} Sharon McIvor; M^{me} Pamela Palmater, 28 mars 2022; APPA, *Témoignages*, M. Ryan Beaton, 2 mai 2022; APPA, *Mémoire* présenté par Femmes Autochtones du Québec Inc., 6 mai 2022, p. 2; Femmes Autochtones du Québec Inc. et coll., Document de référence, *Outstanding Issues : Sex Discrimination and the Indian Act*.

⁶⁵ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Claudette Dumont Smith, représentante spéciale de la ministre, *Annexe A : Rapport final de la représentante spéciale de la ministre sur le processus de collaboration sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations*, mai 2019.

Figure 1 : L'exclusion après la deuxième génération



Source : Association des femmes autochtones du Canada, [Les problèmes permanents liés à l'iniquité de la Loi sur les Indiens. L'exclusion après la deuxième génération](#), p. 3 [TRADUCTION].

Les témoins ont établi des liens entre l'exclusion après la deuxième génération et l'objectif ultime qui sous-tendait l'adoption de la *Loi sur les Indiens* en 1876, soit l'assimilation des Premières Nations à la société canadienne⁶⁶. Dans certaines communautés des Premières Nations, le statut est directement lié à l'appartenance à la bande. L'exclusion après la deuxième génération peut donc contribuer à réduire le nombre de membres de la bande et « élimine l'option d'appartenir à la bande » pour les personnes ayant perdu leur statut⁶⁷. M^{me} Pamela Palmater décrit ainsi les effets de l'exclusion après la deuxième génération, c'est-à-dire la fin du droit de s'inscrire après deux générations consécutives de parents n'ayant pas le même statut : « Cela signifie que toutes les Premières Nations du pays ont une date d'extinction prescrite par la loi, que l'on peut calculer en fonction de la naissance, du décès et d'ascendance mixte des parents et du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens*⁶⁸ ».

L'exclusion après la deuxième génération porte aussi préjudice de façon disproportionnée aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants. En 1985, les femmes des Premières Nations qui avaient perdu leur statut parce qu'elles s'étaient mariées à un homme non inscrit l'ont retrouvé. Toutefois, les enfants issus de ces mariages étaient désavantagés parce qu'un seul de leurs parents avait le statut et qu'ils faisaient partie de la catégorie plus restrictive définie au paragraphe 6(2). Ils ne peuvent donc transmettre leur statut à la génération suivante que s'ils

⁶⁶ APPA, [Témoignages](#), M. Jeremy Matson, 2 mai 2022; APPA, [Témoignages](#), M^{me} Pamela Palmater, 28 mars 2022.

⁶⁷ APPA, [Témoignages](#), M. Jeremy Matson, 2 mai 2022.

⁶⁸ APPA, [Témoignages](#), M^{me} Pamela Palmater 28 mars 2022; l'honorable Lillian Eva Dyck, 28 mars 2022.

épousent une personne ayant le statut. En comparaison, avant 1985, un homme des Premières Nations inscrit qui épousait une femme non inscrite pouvait, quant à lui, conserver son statut et le transmettre à son épouse et à leurs enfants. Les enfants issus d'un tel mariage ont donc deux parents inscrits et peuvent, à ce titre, transmettre leur statut à la génération suivante, quel que soit le statut de la personne qu'ils épousent⁶⁹. Cette injustice désavantage donc les descendants des femmes des Premières Nations, puisqu'ils sont plus susceptibles de faire partie de la catégorie définie au paragraphe 6(2) et, par conséquent, de pouvoir transmettre leur statut pendant moins de générations que les descendants des hommes des Premières Nations⁷⁰.

L'exclusion après la deuxième génération est aussi injuste pour les femmes dans les cas de paternité inconnue ou non déclarée. L'un des mémoires présentés au comité donne l'explication suivante : « Il est habituellement assez évident de déterminer qui est la mère d'un enfant. Pour le père, ce ne l'est pas toujours. Il incombe essentiellement au père de reconnaître sa paternité et d'être "reconnu" comme deuxième parent inscrit aux fins de l'alinéa 6(1)f)⁷¹ ». Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles une femme des Premières Nations pourrait ne pas vouloir dire qui est le père de son enfant dans une demande d'inscription. Voici ce qu'on peut lire dans le même mémoire : « Un enfant peut naître des suites de l'inceste, et le fait de l'inscrire sur le certificat de naissance ou sur la demande de statut aura des effets négatifs sur l'enfant et sur la mère. Le père de l'enfant peut être inconnu, comme dans les cas de viol ou de viol collectif⁷² ». De plus, le fait de déclarer le père de son enfant « peut exposer les femmes à un risque économique, social ou même physique⁷³ ». Selon M^{me} Lynn Gehl, Algonquine anishinaabe-ikwe, le nombre de demandes rejetées au motif que le père est inconnu ou non déclaré augmente « en partie parce que le Canada impose maintenant aux femmes et aux filles autochtones de prouver l'identité du père⁷⁴ ».

Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, les descendants des femmes des Premières Nations sont plus susceptibles de faire partie de la catégorie prévue au paragraphe 6(2) de la *Loi*

⁶⁹ M^{me} Sharon McIvor, M^{me} Shelagh Day et M^{me} Pamela Palmater, [Suivi des comparutions du 28 mars 2022 – Paragraphe 6\(2\) de la Loi sur les Indiens – « Inadmissibilité de la deuxième génération »](#); Association des femmes autochtones du Canada, [Les problèmes permanents liés à l'iniquité de la Loi sur les Indiens, L'exclusion après la deuxième génération](#).

⁷⁰ M^{me} Sharon McIvor, M^{me} Shelagh Day et M^{me} Pamela Palmater, [Suivi des comparutions du 28 mars 2022 – Paragraphe 6\(2\) de la Loi sur les Indiens – « Inadmissibilité de la deuxième génération »](#); Association des femmes autochtones du Canada, [Les problèmes permanents liés à l'iniquité de la Loi sur les Indiens, L'exclusion après la deuxième génération](#).

⁷¹ M^{me} Sharon McIvor, M^{me} Shelagh Day et M^{me} Pamela Palmater, [Suivi des comparutions du 28 mars 2022 – Paragraphe 6\(2\) de la Loi sur les Indiens – « Inadmissibilité de la deuxième génération »](#).

⁷² *Ibid.*

⁷³ APPA, [Témoignages](#), M. Adam Bond, gestionnaire des services juridiques, Association des femmes autochtones du Canada, 28 mars 2022.

⁷⁴ APPA, Lettre envoyée de M^{me} Lynn Gehl, Algonquin Anishinaabe-Ikwe aux membres du comité, 13 juin 2022 [TRADUCTION].

sur les Indiens. Ces femmes ne peuvent donc transmettre leur statut à leur enfant que si elles réussissent à prouver que le père de l'enfant est inscrit⁷⁵. Cette situation impose donc aux femmes des Premières Nations un fardeau injuste qui peut avoir une incidence sur leur qualité de vie et celle de leurs enfants. Un mémoire a expliqué les difficultés que connaissent les mères de famille monoparentale inscrites en vertu du paragraphe 6(2) lorsque le père est inconnu ou n'est pas déclaré et que les enfants ne peuvent pas être inscrits :

Bien qu'il puisse être possible pour l'enfant non inscrit et la mère inscrite selon les termes du paragraphe « 6(2) » de demeurer dans la réserve pendant les premières années de l'enfant, empêchant ainsi une séparation immédiate de la famille et de la collectivité, la vie de l'enfant dans la réserve ne sera pas la même que la vie des enfants inscrits. Cet enfant ne sera admissible à aucune prestation en vertu de la *Loi sur les Indiens* et n'aura donc pas accès aux mêmes soins médicaux et à la même éducation que ses pairs inscrits. À long terme, l'enfant devra quitter la réserve, car seuls les Indiens inscrits peuvent y vivre. Même si la mère et l'enfant vivent de toute façon à l'extérieur de la réserve, l'enfant ne sera toujours pas admissible aux prestations de la *Loi sur les Indiens*, ce qui rendra la vie de la mère encore plus difficile que celle des autres jeunes femmes célibataires ayant des enfants. La mère et l'enfant vivront probablement comme les plus pauvres des pauvres⁷⁶.

SAC a déclaré au comité que les modifications apportées en 2017 à la *Loi sur les Indiens* ont réglé la question de la paternité inconnue ou non déclarée. En l'occurrence, le registraire se fonde sur les éléments de preuve que lui fournit le demandeur et en tire les conclusions raisonnables les plus favorables au demandeur⁷⁷. Le Ministère a reconnu que d'autres efforts pourraient être faits quant à l'interprétation de ces modifications et à la communication des nouvelles modalités qui s'appliquent aux personnes touchées en cas de paternité inconnue ou non déclarée⁷⁸.

SAC a fourni cette étonnante explication : « À l'heure actuelle, il n'y a toujours pas de consensus sur une solution parmi les Première Nations pour la coupure de deuxième génération [l'exclusion après la deuxième génération]. Le Ministère reconnaît qu'il est nécessaire de développer conjointement un processus de consultation avec les Premières Nations pour s'assurer que les préférences et les besoins fondamentaux des Premières Nations sont satisfaits alors que le remède à la coupure de deuxième génération [L'exclusion après la deuxième génération] est élaboré ⁷⁹ ». Toutefois, les témoignages laissent entendre le contraire, les témoins ayant réclamé l'élimination de l'exclusion après la deuxième génération et signalé que les femmes et les organismes des

⁷⁵ M^{me} Sharon McIvor, M^{me} Shelagh Day et M^{me} Pamela Palmater, *Suivi des comparutions du 28 mars 2022 – Paragraphe 6(2) de la Loi sur les Indiens – « Inadmissibilité de la deuxième génération »*.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Loi sur les Indiens*, L.R.C., 1985, ch. I-5, paragraphe 5(6).

⁷⁸ APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 16 mai 2022.

⁷⁹ APPA, *Réponse écrite de Services aux Autochtones Canada au Comité*, 20 mai 2022.

Premières Nations y sont largement favorables⁸⁰. Les explications de M^{me} Pamela Palmater sont éloquentes : « À l'avenir, pourquoi devrions-nous exclure nos enfants? Cela signifierait que mes petits-enfants ne seraient pas membres de la communauté micmaque, même s'ils grandissent dans la culture et la langue de la communauté⁸¹ ». M. Jeremy Matson a aussi fait valoir que l'exclusion après la deuxième génération porte atteinte aux droits de la personne des peuples autochtones ainsi qu'aux obligations internationales du Canada, car elle est incompatible avec les articles de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*⁸². Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a conclu que les dispositions relatives à l'exclusion après la deuxième génération ont été « établies unilatéralement » par le Canada et contribuent au traitement différencié et discriminatoire des descendants des femmes des Premières Nations qui avaient perdu leur statut, comparativement aux descendants des hommes des Premières Nations⁸³.

Le comité estime qu'une refonte complète des dispositions relatives à l'inscription s'impose. Les dispositions actuelles sont alambiquées, trop techniques et inaccessibles au grand public. Il est d'avis que, dans le cadre de cette refonte, l'abrogation du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens*, attendue depuis longtemps, est absolument nécessaire. L'exclusion après la deuxième génération est en vigueur depuis plus de 30 ans et continue de nuire de façon disproportionnée aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants partout au Canada. SAC a déclaré au comité que l'élimination de l'exclusion après la deuxième génération aurait pour effet qu'au moins 250 000 personnes deviendraient admissibles au statut, ce qui aurait une incidence sur les projections démographiques des personnes des Premières Nations ayant le statut, le processus d'inscription ainsi que les programmes et services offerts par le Ministère⁸⁴.

Quelles que soient les projections démographiques et les pressions qui s'exercent sur les programmes et les services du Ministère, le comité est d'avis que l'exclusion après la deuxième génération constitue le prolongement des politiques d'assimilation et que son élimination est une question de justice. En abrogeant ces dispositions, on favoriserait le traitement équitable des descendants des femmes et des hommes des Premières Nations, et on éviterait qu'une autre génération en subisse les conséquences négatives. Bien que le gouvernement fédéral tienne actuellement des consultations sur l'exclusion après la deuxième génération⁸⁵, le comité estime qu'il faut s'attaquer de toute urgence à cette question. Il faudra toutefois accompagner les

⁸⁰ APPA, *Témoignages*, M. Jeremy Matson, 2 mai 2022; APPA, *Témoignages*, M^{me} Pamela Palmater, 28 mars 2022.

⁸¹ APPA, *Témoignages*, M^{me} Pamela Palmater, 28 mars 2022.

⁸² APPA, *Témoignages*, M. Jeremy Matson, 2 mai 2022.

⁸³ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Constatations adoptées par le Comité au titre du paragraphe 3 de l'article 7 du Protocole facultatif, concernant la communication n° 68/2014*, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 11 mars 2022, paragr. 18.3.

⁸⁴ APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 10 juin 2022.

⁸⁵ APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 16 mai 2022.

mesures législatives d'un plan de transition exhaustif pour veiller à ce que les personnes inscrites en vertu du paragraphe 6(2) et leurs descendants conservent leur statut ou y aient droit, selon le cas. Le comité recommande donc :

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada présente un projet de loi abrogeant le paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens* et élabore un plan de transition connexe à l'intention des personnes inscrites en vertu du paragraphe 6(2), et ce, le plus rapidement possible et au plus tard en juin 2023.

B. Remédier aux distinctions fondées sur l'âge et l'état matrimonial (la date limite de 1985)

L'exclusion après la deuxième génération recoupe également les distinctions fondées sur l'âge et l'état matrimonial qu'établit la *Loi sur les Indiens* et démontre encore une fois le caractère nébuleux des dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription. Une série de dispositions articulées autour de la date d'avril 1985 peuvent avoir une incidence sur le droit à l'inscription : on les désigne globalement en parlant de la « règle de la date limite de 1985 ». Alors que les témoins estimaient que la date limite de 1985 constituait une iniquité distincte à laquelle il fallait remédier, SAC a fait valoir que la règle de l'exclusion après la deuxième génération et celle de la date limite de 1985 constituaient un seul et même problème⁸⁶. Dans certains cas, le fait qu'une personne soit née le 16 avril 1985 ou après cette date et que ses parents se soient mariés avant le 17 avril 1985 peut influencer sur son admissibilité et sa catégorie d'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Selon ces dispositions, l'admissibilité d'un individu à l'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens* pourrait encore dépendre de l'état matrimonial de ses parents. « Plus précisément, dans ces circonstances, si le demandeur est né après le 16 avril 1985, il n'aura droit au statut que si ses parents se sont mariés à un moment quelconque avant le 17 avril 1985 [sic]⁸⁷. »

En raison de la date limite de 1985, on peut retrouver différentes catégories de statut au sein d'une même famille, selon la date de naissance des enfants. Comme l'explique l'Association des femmes autochtones du Canada, cela peut faire en sorte « que des frères et des sœurs, nés de mêmes parents, qui sont nés avant ou après le 16 avril 1985 n'auront pas la même admissibilité au statut, en raison seulement de leur âge ou de l'état matrimonial de leurs parents⁸⁸ ». Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes estime que la date limite de 1985, « même

⁸⁶ APPA, *Réponse écrite soumise au comité par Services aux Autochtones Canada*, 20 mai 2022.

⁸⁷ Association des femmes autochtones du Canada, *Les problèmes permanents liés à l'iniquité de la Loi sur les Indiens : L'état matrimonial*, 2 février 2022.

⁸⁸ APPA, *Témoignages*, M. Adam Bond, 28 mars 2022.

si elle ne tient pas compte aujourd'hui du sexe des descendants, perpétue une pratique qui traite différemment les descendants des femmes autochtones qui ont été dépossédées de leur statut⁸⁹ ».

Dans son mémoire, Femmes Autochtones du Québec Inc. expliquait que ces différences constituent de la discrimination :

[M]adame Paillé Arseneault [a] deux sœurs plus âgées (elles sont toutes trois inscrites) qui sont nées avant avril 1985. Les enfants de ses sœurs sont inscrits, mais les siens ne peuvent pas être inscrits parce qu'elle est née après avril 1985. Considérant qu'elles ont toutes trois les mêmes parents, madame Paillée Arseneault et ses enfants continuent de vivre de la discrimination en lien avec l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*. Pour elles, leurs situations font référence à « l'objectif précédent de la discrimination caché de la *Loi sur les Indiens*, visant à assimiler les peuples autochtones, qui perdure encore à ce jour », parce que toutes personnes nées après avril 1985 ne pourront pas transmettre leurs statuts⁹⁰.

Le comité constate que la date limite de 1985 place les familles des Premières Nations dans des situations délicates, dans la mesure où la capacité de transmettre le statut aux générations futures peut varier d'un membre à l'autre. De l'avis du comité, le gouvernement du Canada doit se pencher de toute urgence sur cette question, de même que sur la règle de l'exclusion après la seconde génération, pour veiller au caractère équitable des dispositions relatives à l'inscription.

C. Mettre un terme aux répercussions de l'émancipation

On entend par « émancipation » la perte ou la révocation du statut au sens de la *Loi sur les Indiens*. Les premières dispositions sur l'émancipation ont été introduites dans les lois du Haut-Canada en 1857; pour pouvoir voter ou conserver d'autres droits équivalents à ceux des citoyens canadiens, les Premières Nations devaient renoncer à leur statut. Au fil du temps et des différentes versions de la *Loi*, les dispositions sur l'émancipation ont évolué et n'ont été supprimées que par les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985⁹¹. Comme l'a fait remarquer l'Association des femmes autochtones du Canada, « l'émancipation a créé une situation où il fallait choisir entre être "Indien" ou Canadien, et dans de nombreux cas, c'étaient les femmes autochtones [qui] n'avaient pas le choix⁹² ». Ultimement, « [l']objectif sous-jacent de l'émancipation était d'assimiler

⁸⁹ APPA, *Témoignages*, Corinne Dettmeijer-Vermeulen, membre du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 2 mai 2022.

⁹⁰ Femmes Autochtones du Québec Inc., *Mémoire*, 6 mai 2022.

⁹¹ Dionne Schulze Avocats, *Survol des règles d'inscription sous la Loi sur les Indiens*, mémoire soumis au comité, reçu le 9 mai 2022; M. Ryan Beaton, Juristes Power Law, *Résumé de la contestation fondée sur la Charte des dispositions de la Loi sur les Indiens relatives à l'inscription et de la réparation demandée*, *Mémoire*, 2 mai 2022; Association des femmes autochtones du Canada, *Les problèmes permanents liés à l'iniquité de la Loi sur les Indiens : L'émancipation*.

⁹² *Ibid.*

les Indiens à la société ordinaire et, du coup, de les rendre inadmissibles à l'inscription à la liste de bande (avant 1951) ou au statut d'Indien (après 1951) rompant ainsi légalement leurs liens avec leur collectivité⁹³ ».

Il existait deux formes d'émancipation : « involontaire » ou « volontaire ». Par exemple, entre 1876 et 1920, les individus des Premières Nations étaient obligés de renoncer à leur statut, c'est-à-dire qu'ils s'émancipaient involontairement, s'ils entreprenaient des études universitaires ou devenaient médecins, avocats ou membres du clergé. Avant 1985, les femmes des Premières Nations étaient involontairement émancipées ou perdaient automatiquement leur statut si elles épousaient un homme non inscrit.

Entre 1876 et 1985, en vertu des dispositions sur l'émancipation dite « volontaire », les personnes des Premières Nations pouvaient demander à s'émanciper et, ainsi, perdre leur statut⁹⁴. Certains ont pris la décision difficile de demander leur émancipation pour d'importantes raisons, notamment pour obtenir le droit de vote, posséder une propriété ou soustraire leurs enfants à l'obligation de fréquenter un pensionnat⁹⁵. Comme l'a indiqué la Commission royale sur les peuples autochtones, l'émancipation « volontaire » n'était pas « une politique réaliste ni populaire » auprès des personnes des Premières Nations, « la plupart [desquelles] n'avaient aucunement l'intention de renoncer à leur identité personnelle ou collective en s'assimilant à la société non autochtone⁹⁶ ». De fait, comme les gens des Premières Nations étaient peu nombreux à s'émanciper volontairement, le Parlement a rendu l'émancipation obligatoire dans certaines situations, dont celles susmentionnées⁹⁷.

Bien que l'on parle d'émancipation « volontaire », les effets de ce processus n'étaient pas pour autant voulus par les femmes des Premières Nations. Si un homme des Premières Nations inscrit demandait l'émancipation, son épouse et leurs enfants mineurs non mariés perdaient automatiquement leur statut⁹⁸.

L'émancipation fait actuellement l'objet d'un litige. *Nicholas c. Canada (Procureur général)* est une contestation constitutionnelle intentée en juin 2021 par 16 demandeurs de trois familles qui « sont les enfants, les petits-enfants et les arrière-petits-enfants de personnes qui ont demandé

⁹³ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Claudette Dumont Smith, représentante spéciale de la ministre, *Annexe A : Rapport final de la représentante spéciale de la ministre sur le processus de collaboration sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations*, mai 2019.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ APPA, *Témoignages*, M. Ryan Beaton, 2 mai 2022.

⁹⁶ Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, *Volume 1 – Un passé, un avenir*, p. 385.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ APPA, *Témoignages*, M. Ryan Beaton, 2 mai 2022.

l'émancipation sous le régime de versions précédentes de la *Loi sur les Indiens*⁹⁹ ». L'avocat des demandeurs, M. Ryan Beaton, a expliqué le contentieux en ces termes :

De notre point de vue, ces deux situations [d'émancipation] reflètent clairement une discrimination sexuelle, que les modifications apportées en 1985 en vertu du projet de loi C-31 ont perpétuée. Les projets de loi C-3 et S-3 ont corrigé certaines formes de discrimination sexuelle lorsqu'il s'agit du premier cas, lorsqu'une femme des Premières Nations [sic] se marie à un [non-Autochtone], mais ils n'ont pas corrigé la discrimination sexuelle dans le deuxième cas, lorsqu'une femme des Premières Nations [sic] est involontairement émancipée parce que son époux en fait la demande¹⁰⁰.

Le 3 mars 2022, la ministre des Services aux Autochtones Canada et le cabinet Juristes Power Law, qui représente les demandeurs dans cette affaire, ont annoncé qu'ils avaient convenu de mettre le litige en suspens et de chercher une solution législative pour mettre fin aux répercussions de l'émancipation en vertu de la *Loi*, lesquelles se font encore ressentir aujourd'hui. La ministre des Services aux Autochtones s'est engagée à présenter un projet de loi à la Chambre des communes d'ici l'été 2022 pour apporter à nouveau des modifications aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription¹⁰¹. Or, les représentants de SAC ont indiqué au comité que, dans le cadre de cette entente, le gouvernement du Canada s'est engagé à amorcer le processus parlementaire avec ses partenaires autochtones pour « élaborer conjointement » la loi. Les représentants du Ministère n'ont pas précisé d'échéance pour le dépôt du texte législatif¹⁰². Selon le Congrès des peuples autochtones, ce projet de loi devrait prévoir que les intéressés n'auront pas à rembourser les indemnités perçues lorsque leurs ancêtres ou eux-mêmes ont renoncé à leur statut¹⁰³.

Le comité est heureux d'apprendre que la ministre présentera un projet de loi pour traiter la question de l'émancipation. Cependant, le comité estime que SAC n'a pas abordé toutes les formes de discrimination découlant des dispositions sur l'inscription. Les témoins ont clairement réclamé l'élimination de **toute forme** de discrimination associée aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* sur l'inscription et à leurs effets. Pourtant, depuis 1985, « malgré de nombreuses contestations judiciaires, le Canada a modifié ses dispositions discriminatoires morceau par morceau, plutôt que de les supprimer entièrement¹⁰⁴ ». En 2015, la Cour supérieure du Québec a soulevé le manque de

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Services aux Autochtones Canada, *Les familles des Premières Nations et le Canada conviennent de mettre le litige en suspens tout en travaillant à mettre fin aux répercussions liées à l'« émancipation » en vertu de la Loi sur les Indiens*, communiqué, 3 mars 2022.

¹⁰² APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 16 mai 2022.

¹⁰³ Congrès des peuples autochtones, *Mémoire : Examen de la mise en application de la Loi modifiant la Loi sur les Indiens pour donner suite à la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Descheneaux c. Canada (Procureur général) (L.C. 2017, ch. 25)*, 5 mai 2022.

¹⁰⁴ APPA, *Témoignages*, M^{me} Corinne Dettmeijer-Vermeulen, 2 mai 2022.

cohérence des modifications antérieures, soulignant que lorsque le Parlement restreint la portée des modifications législatives « à leur strict minimum [...], les détenteurs du pouvoir législatif se contenteraient alors d'attendre que les tribunaux se prononcent au cas par cas avant d'agir et que leurs décisions forcent progressivement la modification des lois afin que celles-ci soient, finalement, conformes à la Constitution¹⁰⁵ ». En conséquence, les personnes des Premières Nations ont dû se battre pendant des décennies devant les tribunaux et, dans certains cas, n'ont pu assister de leur vivant à l'élimination des effets discriminatoires des dispositions relatives à l'inscription¹⁰⁶.

Le comité demande instamment au gouvernement fédéral d'éviter une approche fragmentaire et de prendre des mesures pour que le projet de loi à venir élimine les autres formes de discrimination qui subsistent dans les dispositions sur l'inscription et leurs effets. Nous craignons toujours que les dispositions relatives à l'inscription n'aient de nouveaux effets discriminatoires imprévus si les changements apportés restent restreints. Le comité recommande donc :

Recommandation 5

Que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronnes-Autochtones et Affaires du Nord Canada soumettent au comité des rapports trimestriels sur les consultations et le processus entrepris en vue de l'élaboration conjointe du projet de loi sur l'émancipation, et lui remettent leur premier rapport en octobre 2022.

D. La nécessité d'une approche proactive pour éliminer la discrimination dans les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription

Les sections précédentes n'abordent pas toutes les iniquités qui subsistent dans les dispositions relatives à l'inscription. D'autres inégalités, notamment en ce qui concerne les questions transfrontalières et l'adoption, ont été soulevées dans le rapport de la représentante spéciale de la ministre sur le processus de collaboration sur l'inscription, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Cour supérieure du Québec, *Descheneaux c. Canada (Procureur général)*, 2015 QCCS 3555, paragr. 239 (CanLII).

¹⁰⁶ APPA, *Témoignages*, M. Ryan Beaton, 2 mai 2022.

¹⁰⁷ Par exemple, le rapport fait état de préoccupations concernant « l'adoption d'enfants non indiens qui peuvent obtenir le plein statut lorsqu'ils sont adoptés par des Indiens. Bien qu'ils n'aient pas de sang indien, ils peuvent transmettre le statut à leurs descendants. Cette situation est perçue comme étant injuste, et il a été mentionné que la collectivité devrait participer davantage au processus d'adoption et avoir son mot à dire quant aux personnes qui peuvent être membres d'une bande ou d'une collectivité. » (Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Claudette Dumont Smith, représentante spéciale de la ministre, *Annexe A : Rapport final de la représentante spéciale de la ministre sur le processus de collaboration sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations*, mai 2019).

Le gouvernement fédéral a indiqué que d'autres consultations seront nécessaires pour s'attaquer à ce qu'il qualifie d'« effets résiduels des iniquités fondées sur le sexe », notamment l'exclusion après la deuxième génération et l'émancipation. SAC indique que, contrairement aux autres iniquités, il est urgent de régler la question de l'émancipation en raison de l'entente qui découle du litige. Le comité a appris que SAC « s'est engagé à élaborer conjointement des solutions avec les partenaires des Premières Nations afin de remédier aux iniquités restantes qui privent les peuples des Premières Nations de leurs droits inhérents¹⁰⁸ ». SAC a déclaré que d'autres iniquités, dont l'exclusion après la deuxième génération et les questions transfrontalières, seraient abordées dans le cadre d'un autre processus de consultation¹⁰⁹. Cela dit, le comité estime que de vastes consultations sur l'élimination de la discrimination ont déjà eu lieu sous la houlette des ministres et gouvernements précédents. Le gouvernement fédéral a mené des initiatives de mobilisation au sujet de l'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens* et des questions liées à l'appartenance à une bande et à la citoyenneté des Premières Nations en 2011 et 2018. En outre, la représentante spéciale de la ministre pour le processus de collaboration sur l'inscription, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations, Claudette Dumont Smith, a reçu le mandat d'entreprendre des consultations avec les groupes autochtones sur ces questions.

Le comité craint que des consultations supplémentaires ne retardent la suppression de tous les éléments discriminatoires contenus dans les dispositions relatives à l'inscription. Chaque jour, mois ou année qui passe porte injustement atteinte aux femmes des Premières Nations, à leurs descendants et à leurs communautés. La voie à suivre pour s'attaquer à ce problème est évidente. Par exemple, le comité estime que le rapport présenté en 2019 par Claudette Dumont Smith, représentante spéciale de la ministre, fournit des recommandations exhaustives et concrètes, fondées sur la perspective des peuples et des collectivités des Premières Nations, pour remédier aux inégalités persistantes¹¹⁰. Le comité exhorte le gouvernement fédéral à mettre en œuvre ces recommandations dans le cadre des initiatives visant à éliminer les iniquités qui subsistent.

Cette fois, il incombe au gouvernement fédéral d'adopter une approche proactive pour assurer l'égalité des femmes des Premières Nations et de leurs descendants. Pour éviter que les consultations ne se traduisent par des délais supplémentaires, le comité enjoint le gouvernement fédéral à élaborer un plan d'action assorti d'un échéancier précis afin d'éliminer une fois pour toutes cette discrimination injuste à l'égard des femmes des Premières Nations et de leurs descendants. Cette approche garantirait que toutes les iniquités seraient corrigées, et non uniquement celles décrites dans le rapport du comité. Le comité croit que cet exercice ne devrait

¹⁰⁸ APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 16 mai 2022.

¹⁰⁹ APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 10 juin 2022.

¹¹⁰ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Claudette Dumont Smith, représentante spéciale de la ministre, *Annexe A : Rapport final de la représentante spéciale de la ministre sur le processus de collaboration sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations*, mai 2019.

pas se faire « du sommet vers la base » : ce sont les peuples et les collectivités des Premières Nations qui devraient diriger le processus d'élaboration du plan d'action, notamment en relevant les formes de discrimination qui persistent et leurs effets. Le comité recommande donc :

Recommandation 6

Que Services aux Autochtones Canada collabore avec les peuples et les collectivités des Premières Nations afin d'élaborer un plan d'action assorti d'un échéancier précis visant l'abrogation de toutes les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*; la résolution de toutes les iniquités persistantes, y compris celles découlant de l'émancipation, de la date limite de 1985 et des distinctions fondées sur l'âge et le sexe; et la mise en œuvre de toutes les recommandations du rapport produit par Claudette Dumont Smith en 2019; et que le ministère présente son premier rapport d'étape sur ce plan d'ici décembre 2022 ainsi que son rapport final d'ici juin 2023.

RÉPARER LES TORTS

Les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* en matière d'inscription ont marqué des générations entières de femmes des Premières Nations ainsi que leurs enfants, leurs familles et leurs collectivités. Un mémoire présenté au comité en témoigne :

Des femmes ont été exclues de leur communauté et de leur milieu, dépossédées de leur langue et de leur culture, et des familles ont été déchirées. Les femmes ont été traitées comme des parents de second ordre, incapables de transmettre leur statut comme le font les hommes, et qualifiées de traîtresses lorsqu'elles mariaient un un personne non inscrit. Elles ont été privées d'appartenance, d'identité, de services et d'une voix dans la prise des décisions concernant leur collectivité¹¹¹.

Des témoins ont réclamé la réparation des torts causés par les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* en matière d'inscription. M. Jeremy Matson a cité un document préparé par l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones :

Comme la Cour interaméricaine l'a confirmé, « c'est un principe du droit international que toute violation d'une obligation internationale qui a causé un dommage emporte l'obligation d'une réparation adéquate ». Les réparations « sont des mesures qui tendent à faire disparaître les

¹¹¹ Femmes Autochtones du Québec Inc. et coll., *Document de référence, Outstanding Issues : Sex Discrimination and the Indian Act* [TRADUCTION].

effets des violations commises », y compris des mesures telles que la restitution¹¹².

À quelques reprises, les Nations Unies ont aussi fait écho de façon plus générale à la nécessité de réparer les préjudices causés par les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription¹¹³. M. Jeremy Matson, par exemple, a soumis en son nom et au nom de ses enfants une communication au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). L'affaire porte sur ce qu'il considère comme une discrimination fondée sur le genre qui persiste depuis longtemps à l'égard des femmes des Premières Nations et de leurs descendants et qui est perpétuée par les dispositions relatives à l'inscription de la *Loi sur les Indiens*¹¹⁴. Dans son rapport, le CEDAW a recommandé que le Canada assure une réparation appropriée à M. Jeremy Matson et à ses enfants¹¹⁵.

Des témoins ont plaidé en faveur d'une indemnisation qui, selon M. Jeremy Matson, devrait couvrir les répercussions intergénérationnelles de l'« assimilation forcée » et de l'« expulsion illégale de personnes autochtones » qui ont été pratiquées hier et aujourd'hui en application des dispositions de la *Loi sur les Indiens*¹¹⁶. Cependant, les dispositions d'absence de responsabilité incluses dans les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985, en 2010 et en 2017 empêchent les femmes autochtones et leurs enfants de présenter des réclamations contre la Couronne et les conseils de bande des Premières Nations (et donc de réclamer ou de recevoir une compensation) pour les préjudices subis en raison des dispositions inéquitables de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription. Certains témoins ont fait valoir que ces dispositions d'absence de responsabilité constituent en soi une discrimination fondée sur le sexe exercée à l'encontre des femmes des Premières Nations et de leurs descendants¹¹⁷. Comme l'a souligné l'honorable Lillian Eva Dyck, ancienne sénatrice, « n'avons-nous pas les moyens d'indemniser les descendants des femmes autochtones qui ont perdu leur statut? C'est une question de priorité. Les femmes autochtones ne sont habituellement pas en très bonne place sur la liste des priorités¹¹⁸ ». L'Association des femmes

¹¹² M. Jeremy Matson, *Mémoire*; Conseil économique et social des Nations Unies, Instance permanente sur les questions autochtones, *Étude des effets de la doctrine de la découverte sur les peuples autochtones, y compris les mécanismes, procédures et instruments de réparation*, 20 février 2014.

¹¹³ Par exemple, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Constataions adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2020/2010*, 11 janvier 2019.

¹¹⁴ Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Constataions adoptées par le Comité au titre du paragraphe 3 de l'article 7 du Protocole facultatif, concernant la communication n° 68/2014*, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 3 mars 2022, paragr. 3.3.

¹¹⁵ *Ibid.*, paragr. 20.

¹¹⁶ M. Jeremy Matson, *Mémoire*.

¹¹⁷ Femmes Autochtones du Québec Inc. et coll., *Document de référence, Outstanding Issues : Sex Discrimination and the Indian Act*, ; Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, Sharon McIvor, Shelagh Day et Pamela Palmater, *Suivi des comparutions du 28 mars 2022*, *Mémoire*, 9 mai 2022.

¹¹⁸ APPA, *Témoignages*, l'honorable Lillian Eva Dyck, 28 mars 2022.

autochtones de l'Ontario a par ailleurs suggéré que l'indemnisation comprenne des investissements dans la guérison, « sans quoi les femmes autochtones et leur famille qui ont retrouvé leur statut continueront de se heurter à des obstacles et à des difficultés¹¹⁹ ».

Des témoins ont également réclamé d'autres formes de réparations, notamment des excuses de la part du gouvernement fédéral ou du premier ministre du Canada ainsi qu'une indemnisation pour « les nombreuses générations de discrimination » subie par les femmes autochtones et leurs enfants¹²⁰. D'autres ont souligné la nécessité d'ériger un monument commémoratif ou de lancer d'autres initiatives de commémoration pour rendre hommage aux femmes des Premières Nations qui ont lutté toute leur vie contre la discrimination engendrée par les dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives à l'inscription¹²¹. Il a également été recommandé de sensibiliser le grand public en vue que la discrimination sexuelle liée à la *Loi sur les Indiens* et les contestations juridiques connexes soient intégrées aux programmes scolaires canadiens¹²².

Le comité convient avec les témoins que des mesures de réparation, notamment une indemnisation et des excuses officielles, sont essentielles pour reconnaître les préjudices subis par les femmes des Premières Nations et leurs descendants et engendrés par les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* en matière d'inscription. La réparation est un élément fondamental de la réconciliation, car elle favorise la guérison des femmes autochtones et de leurs enfants ainsi que la sensibilisation de tous les Canadiens à l'égard de cette injustice persistante qui fait partie de notre histoire commune. Toutefois, avant d'accorder des indemnisations, il faut mettre fin à la discrimination qui subsiste dans les dispositions relatives à l'inscription. Le Canada ne doit pas tenter de réparer les torts tant que ceux-ci se perpétuent. En outre, le comité estime que les dispositions d'absence de responsabilité doivent être abrogées pour permettre aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants de réclamer une indemnisation. Ces personnes doivent être au cœur de toutes les discussions concernant les mesures de réparation, lesquelles devraient aussi inclure des initiatives de commémoration pour rendre hommage aux femmes des Premières Nations qui ont lutté contre les dispositions discriminatoires en matière d'inscription. Par conséquent, le comité recommande :

¹¹⁹ APPA, *Témoignages*, M^{me} Cora McGuire-Cyrette, directrice générale, Ontario Native Women's Association, 28 mars 2022.

¹²⁰ APPA, *Témoignages*, Pamela Palmater, 28 mars 2022; Jeremy Matson, *Mémoire*.

¹²¹ Jeremy Matson, *Mémoire*; APPA, *Témoignages*, Pamela Palmater, 28 mars 2022; Femmes Autochtones du Québec Inc. et coll., *Document de référence*, Outstanding Issues : Sex Discrimination and the Indian Act.

¹²² Femmes Autochtones du Québec Inc. et coll., *Document de référence*, Outstanding Issues : Sex Discrimination and the Indian Act.

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada présente un projet de loi abrogeant l'article 22 de la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens* (1985), l'article 9 de la *Loi sur l'Équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens* (2010) et les articles 10 et 10.1 de la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens pour donner suite à la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Descheneaux c. Canada (Procureur général)* (2017)¹²³ afin de permettre aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants de réclamer une compensation.

Recommandation 8

Que Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et Services aux Autochtones Canada collaborent avec les Autochtones et leurs collectivités afin que ces derniers obtiennent réparation, y compris des excuses et une compensation pour les torts subis par les femmes autochtones et leurs enfants. Des initiatives devront aussi être lancées pour rendre hommage aux femmes des Premières Nations qui ont lutté contre les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*.

RÉTABLIR LES LIENS ENTRE LES PERSONNES DES PREMIÈRES NATIONS QUI ONT PERDU LEUR STATUT ET LEUR COMMUNAUTÉ D'ORIGINE

Dans certaines collectivités des Premières Nations, le statut est lié à l'appartenance à une bande. Lorsque des femmes des Premières Nations et leurs descendants perdaient leur statut, ils ne pouvaient plus participer à leur collectivité; c'est ainsi que certains se sont retrouvés « exclu[s] des cultures autochtones depuis des générations¹²⁴ ». Les modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en 1985 ont eu une incidence sur l'appartenance aux bandes : en effet, les bandes des Premières Nations pouvaient désormais contrôler leur propre affiliation et définir leur propre code d'appartenance. Dans le cas des Premières Nations qui ont choisi de ne pas exercer cette option, les listes de bande étaient tenues par le ministère aujourd'hui appelé SAC. Cependant, le comité a

¹²³ *Loi modifiant la Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, ch. I-5, ch. 32, 1^{er} suppl., art. 22; *Loi sur l'Équité entre les sexes relativement à l'inscription au registre des Indiens*, L.C. 2010, ch. 18, art. 9; *Loi modifiant la Loi sur les Indiens pour donner suite à la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Descheneaux c. Canada (Procureur général)*, L.C. 2017, ch. 25, art. 10 et 10.1.

¹²⁴ APPA, *Témoignages*, M. Adam Bond, M^{me} Sharon McIvor, 28 mars 2022.

eu vent d'exemples de femmes des Premières Nations qui auraient voulu être membres de leur communauté d'origine, mais qui se heurtent au refus de celle-ci¹²⁵.

L'ajout de nouveaux inscrits sur les listes de membres des bandes est une préoccupation pour certaines communautés¹²⁶. Le gouvernement fédéral finance des programmes destinés principalement aux personnes des Premières Nations qui sont inscrites et qui vivent dans les réserves. Comme l'ont fait remarquer des témoins, « aux fins des ententes sur l'allocation des ressources et l'autonomie gouvernementale, le Canada ne reconnaît et ne compte que les personnes ayant le statut de membre d'une nation¹²⁷ ». Lorsque les femmes des Premières Nations et leurs descendants n'ont pas de statut, ils se voient refuser l'accès aux programmes et services fédéraux essentiels pour lesquels l'inscription est obligatoire¹²⁸. Or, de nombreuses collectivités des Premières Nations disposent de budgets limités pour soutenir les services essentiels et n'arrivent pas à répondre aux besoins de leurs membres actuels.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral signe actuellement des ententes de subvention décennale avec certaines collectivités des Premières Nations pour financer la prestation de différents services, dont l'enseignement primaire et secondaire¹²⁹. Cependant, comme l'a expliqué M^{me} Pamela Palmater, les femmes des Premières Nations qui n'ont pas renoué avec leur communauté et qui n'en sont pas membres sont exclues de ces accords. Sans le savoir, certaines Premières Nations pourraient se retrouver coincées dans des ententes de financement par habitant, dont les montants fixés seraient difficilement modifiables si de nouveaux membres venaient grossir leurs rangs¹³⁰.

Enfin, Sharon McIvor a expliqué que les personnes des Premières Nations devraient pouvoir être membres de leur communauté d'origine : « Nous avons le droit d'appartenir à nos communautés, et les gens de la communauté aujourd'hui ne devraient pas décider si nous pouvons exercer ou non ce droit¹³¹ ». Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il avait l'intention de se retirer du régime d'inscription en vertu de la *Loi sur les Indiens* et qu'il va « continuer à modifier la [*Loi sur les Indiens*] jusqu'à ce que les Premières Nations soient pleinement responsables de la

¹²⁵ APPA, *Témoignages*, M^{me} Sharon McIvor, 28 mars 2022.

¹²⁶ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Claudette Dumont Smith, représentante spéciale de la ministre, *Annexe A : Rapport final de la représentante spéciale de la ministre sur le processus de collaboration sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté des Premières Nations*, mai 2019.

¹²⁷ Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, Sharon McIvor, Shelagh Day et Pamela Palmater, *Mémoire Examen du rapport du gouvernement du Canada au Parlement sur le projet de loi S-3*, 9 mai 2022.

¹²⁸ Femmes Autochtones du Québec Inc. et coll., *Mémoire Outstanding Issues : Sex Discrimination and the Indian Act*, p. 4.

¹²⁹ Services aux Autochtones Canada, *Subvention de 10 ans*.

¹³⁰ APPA, *Témoignages*, M^{me} Pamela Palmater, 28 mars 2022.

¹³¹ APPA, *Témoignages*, M^{me} Sharon McIvor, 28 mars 2022.

citoyenneté¹³² ». Si les témoins ont reconnu que les Premières Nations devraient pouvoir gérer elles-mêmes l'appartenance à leurs effectifs, ils ont aussi souligné qu'il fallait d'abord résoudre certaines questions. Selon un mémoire reçu par le comité, il est nécessaire de redonner aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants la place qui leur revient au sein de leur communauté avant que le gouvernement fédéral ne se retire de l'inscription des Indiens¹³³. Des préoccupations particulières pourraient aussi être soulevées concernant la compétence en matière de citoyenneté, dans le cas des personnes des Premières Nations qui vivent hors réserve et qui n'ont peut-être pas de lien avec leur communauté d'origine. Le Congrès des peuples autochtones a recommandé que d'autres consultations soient menées afin de définir des modèles d'appartenance et de citoyenneté appropriés pour les Autochtones vivant hors réserve¹³⁴. L'Association des femmes autochtones du Canada a demandé que des ressources et des mesures de soutien soient mises à la disposition des communautés des Premières Nations « afin que les femmes et leurs descendants puissent renouer avec leurs communautés¹³⁵ ».

Le comité reconnaît que ces questions sont complexes et estime que les personnes des Premières Nations, qu'elles aient ou non le statut, sont les mieux placées pour mener des consultations à ce chapitre et trouver des solutions permettant de rétablir les liens entre ceux qui ont perdu leur statut et leur collectivité d'origine. Pour cette raison, le comité recommande :

Recommandation 9

Que Services aux Autochtones Canada fournisse des fonds aux organismes des Premières Nations pour les aider à tenir des consultations sur la façon de rétablir les liens entre les personnes qui ont perdu leur statut et leur collectivité d'origine, et que Services aux Autochtones Canada finance les solutions proposées dans le cadre de ces consultations.

¹³² APPA, *Témoignages*, M^{me} Christiane Fox, 16 mai 2022.

¹³³ Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, Sharon McIvor, Shelagh Day et Pamela Palmater, *Mémoire Examen du rapport du gouvernement du Canada au Parlement sur le projet de loi S-3*, 9 mai 2022, p. 4.

¹³⁴ Congrès des peuples autochtones, *Mémoire Examen de la mise en application de la Loi modifiant la Loi sur les Indiens pour donner suite à la décision de la Cour supérieure du Québec dans l'affaire Descheneaux c. Canada (Procureur général) (L.C. 2017, ch. 25)*, 5 mai 2022, p. 7.

¹³⁵ APPA, *Témoignages*, M. Adam Bond, 28 mars 2022.

CONCLUSION

Les dispositions relatives à l'inscription sont depuis longtemps source d'inégalités qui touchent de façon disproportionnée les femmes des Premières Nations et leurs descendants.

M^{me} Sharon McIvor a décrit au comité les effets de ces iniquités :

en mars 2022, après 50 ans de lutte par les femmes des Premières Nations pour mettre fin à la discrimination sexuelle dans la *Loi sur les Indiens*, où en sommes-nous? [...] La *Loi sur les Indiens* a défini des milliers de femmes autochtones et leurs descendants comme des non-Indiens et les a forcés à rejoindre la population non autochtone. La discrimination sexuelle a également privé les Premières Nations de milliers de femmes et de leurs descendants, réduisant ainsi le nombre d'Indiens reconnus comme ayant des droits fonciers et des droits issus de traités autochtones inhérents. La discrimination sexuelle a eu pour effet de nuire aux femmes et aux nations¹³⁶.

Cependant, plutôt que d'adopter une approche proactive pour corriger l'ensemble de ces iniquités, le gouvernement fédéral a apporté des modifications de forme restreintes à la *Loi sur les Indiens* en réponse aux décisions des tribunaux. Le rapport du comité fournit une série de recommandations que le gouvernement fédéral doit mettre en œuvre immédiatement pour remédier aux inégalités persistantes, au lieu d'attendre pendant des décennies que les tribunaux tranchent chaque question. Pour le bien des générations futures, nous ne pouvons pas laisser ces iniquités perdurer. Le moment est venu d'accorder aux femmes des Premières Nations et à leurs descendants le traitement équitable que les dispositions de la *Loi sur les Indiens* en matière d'inscription leur refusent depuis trop longtemps.

¹³⁶ APPA, *Témoignages*, M^{me} Sharon McIvor, 28 mars 2022.

ANNEXE A – TÉMOINS

Lundi 28 mars 2022

- L'honorable Lillian Eva Dyck, ancienne sénatrice
- Adam Bond, gestionnaire des services juridiques, Association des femmes autochtones du Canada
- Shelagh Day, présidente, Comité des droits de l'Homme, et cofondatrice, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale
- Cora McGuire–Cyrette, directrice générale, Ontario Native Women's Association
- Sharon McIvor, À titre personnel
- Pamela Palmater, présidente de la gouvernance autochtone, Université métropolitaine de Toronto, À titre personnel

Lundi 2 mai 2022

- Ryan Beaton, avocat, Juristes Power
- Corinne Dettmeijer-Vermeulen, membre, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes
- Jeremy Matson, À titre personnel

Lundi 16 mai 2022

- Christiane Fox, sous-ministre, Services aux Autochtones Canada
- Paula Hadden-Jokiel, sous-ministre adjointe, Secteur des opérations régionales, Services aux Autochtones Canada
- Michael Walsh, directeur principal, Inscription et gestion intégrée des programmes, Services aux Autochtones Canada

Vendredi 10 juin 2022

- Shelagh Day, présidente, Comité des droits de l'homme, et cofondatrice Alliance canadienne féministe pour l'action internationale
- Christiane Fox, sous-ministre, Services aux Autochtones Canada
- Yves Giroux, directeur parlementaire du budget, Bureau du directeur parlementaire du budget
- John Gordon, registraire des Indiens, Bureau du registraire des Indiens, Services aux Autochtones Canada
- Stéphanie Langlois, analyste principale, Centre de démographie, Statistique Canada
- Me Mark Mahabir, directeur des politiques (coût) et avocat général, Bureau du directeur parlementaire du budget
- Laurent Martel, directeur, Centre de démographie, Statistique Canada
- Michael Walsh, directeur principal, Inscription et gestion intégrée des programmes, Services aux Autochtones Canada

ANNEXE B – MÉMOIRES

Les mémoires sont disponibles en ligne : APPA, [Mémoires et autres documents](#)

- Ryan Beaton, Juristes Power
- Bureau du directeur parlementaire du budget
- Congrès des peuples autochtones
- Shelagh Day, présidente, Comité des droits de l'Homme, et cofondatrice, Alliance canadienne féministe pour l'action internationale
- Femmes Autochtones du Québec Inc.
- Michael Maillet, À titre personnel
- Jeremy Matson, À titre personnel
- Sharon McIvor, À titre personnel
- Pamela Palmater, présidente de la gouvernance autochtone, Université métropolitaine de Toronto, À titre personnel
- David Schulze, Dionne Schulze Avocats
- Services aux Autochtones Canada
- Statistique Canada



SÉNAT | SENATE
CANADA

Imprimé par le service des impressions du Sénat /
Printed by Senate Printing Service

sencanada.ca

