

**EVIDENCE**

OTTAWA, Tuesday, February 13, 2024

The Standing Senate Committee on Indigenous Peoples met with videoconference this day at 9:02 a.m. [ET] to examine the federal government's constitutional, treaty, political and legal responsibilities to First Nations, Inuit and Métis peoples and any other subject concerning Indigenous Peoples.

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

[*English*]

**The Chair:** Good morning. I would like to begin by acknowledging that the land on which we gather is on the traditional, ancestral and unceded territory of the Anishinaabe Algonquin Nation and is now home to many other First Nations, Métis and Inuit Peoples from across Turtle Island.

I am Mi'kmaq senator Brian Francis from Epekwitk, also known as Prince Edward Island, and I am the chair of this committee. I will now ask committee members in attendance to introduce themselves by stating their names and province or territory.

**Senator Arnot:** My name is David Arnot. I am a senator from Saskatchewan. I live in Treaty 6 territory.

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

**Senator Coyle:** Good morning. Mary Coyle, Antigonish, Nova Scotia, Mi'kma'ki.

**Senator Prosper:** Good morning. Senator P. J. Prosper, Nova Scotia, Mi'kma'ki.

**Senator White:** Good morning. Judy White, Mi'kmaq from Ktaqmkuk, better known as the province of Newfoundland and Labrador.

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

Today, we are continuing our study into the effectiveness of the Canadian human rights framework in the promotion, protection and realization of the rights of Indigenous peoples. Specifically, we are considering whether existing mechanisms could be improved or whether new ones are required, including Indigenous-specific ones.

I would now like to introduce our witness From the Nova Scotia Human Rights Commission, we have Cheryl Knockwood, Chair. Thank you for joining us. She will provide us opening

**TÉMOIGNAGES**

OTTAWA, le mardi 13 février 2024

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones se réunit aujourd'hui, à 9 h 2 (HE), avec vidéoconférence, pour étudier les responsabilités constitutionnelles, politiques et juridiques et les obligations découlant des traités du gouvernement fédéral envers les Premières Nations, les Inuits et les Métis et tout autre sujet concernant les peuples autochtones.

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

[*Traduction*]

**Le président :** Bonjour. J'aimerais tout d'abord reconnaître que nous nous réunissons sur le territoire ancestral non cédé du peuple algonquin anishinabe, et qui est maintenant le foyer de nombreuses Premières Nations, d'Inuits et de Métis sur l'île de la Tortue.

Je suis le sénateur mi'kmaq Brian Francis d'Epekwitk, aussi connu sous le nom d'Île-du-Prince-Édouard, et je suis président du comité. Avant de commencer notre réunion, j'aimerais demander aux sénateurs de se présenter en indiquant leur nom et leur province ou territoire.

**Le sénateur Arnot :** Je m'appelle David Arnot et je viens de la Saskatchewan. J'habite sur le territoire du Traité n° 6.

**Le sénateur Tannas :** Bonjour. Je suis le sénateur Scott Tannas de l'Alberta.

**La sénatrice Coyle :** Bonjour. Je suis la sénatrice Mary Coyle, et je viens d'Antigonish, en Nouvelle-Écosse, dans la région du Mi'kma'ki.

**Le sénateur Prosper :** Bonjour. Je suis le sénateur P. J. Prosper, et je suis un Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse.

**La sénatrice White :** Bonjour. Je suis la sénatrice White. Je suis une Mi'kmaq de Ktaqmkuk, aussi connu sous le nom de la province de Terre-Neuve-et-Labrador.

**Le président :** Je vous remercie, chers collègues.

Nous poursuivons notre étude sur l'efficacité du cadre canadien des droits de la personne en ce qui concerne la promotion et la protection des droits des peuples autochtones, et sur la mise en place éventuelle de mécanismes de protection des droits de la personne des Autochtones. Plus précisément, nous nous demandons si les mécanismes existants pourraient être améliorés, ou si de nouveaux mécanismes sont nécessaires, en intégrant notamment des composantes propres aux peuples autochtones.

Je voudrais maintenant présenter notre témoin, Mme Cheryl Knockwood, présidente de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse. Madame Knockwood, je vous

remarks of approximately five minutes to be followed by a question-and-answer session with the senators.

I now invite Ms. Knockwood to give her opening comments.

**Cheryl Knockwood, Chair, Nova Scotia Human Rights Commission:** [*Mi'kmaq spoken*]

*Kwe.* Thank you, senators, for the opportunity to address you today as part of this hearing.

The National Inquiry's principles for change stated that Indigenous peoples hold international and domestic human rights, including inherent rights, treaty rights and constitutional rights; and governments have legal obligations to ensure that the individual and collective rights of Indigenous women, girls and 2SLGBTQIA+ people are fully respected, promoted and upheld.

Together with other provincial, territorial and federal human rights agencies, I bring comments from the perspective of the current human rights framework, which has not adequately protected Indigenous women and girls throughout Canada.

In Nova Scotia, the Human Rights Commission upholds human rights through the administration of the Nova Scotia Human Rights Act. We are proponents and allies in this important work, and we are committed to decolonizing our processes and services.

Mi'kmaw people form part of the Nova Scotia Human Rights Commission's DNA, in particular our mandate to advance human rights understanding through race relations, education and community engagement. In its final report, the Royal Commission on the Donald Marshall Jr., Prosecution made a series of recommendations, including amendments to the Nova Scotia Human Rights Act that led to the establishment of a race relations and education mandate that would build upon our dispute resolution processes and deepen our connections to communities, including Indigenous communities in Mi'kma'ki. The call for a more proactive approach to fostering understanding of human rights was an acknowledgement of dysfunction and mistreatment of Indigenous peoples resulting from the incongruence of laws implemented by governments and the commitments made in historic treaties of peace and friendship that were intended to guide our relations.

remercie de vous être jointe à nous aujourd'hui. Mme Knockwood fera une déclaration préliminaire d'environ cinq minutes, qui sera suivie d'une période de questions et de réponses avec les sénateurs.

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

**Cheryl Knockwood, présidente, Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse:** [*mots prononcés en mi'kmaq*]

*Kwe.* Je vous remercie, honorables sénateurs, de me donner l'occasion de prendre la parole aujourd'hui dans le cadre de cette séance.

Les principes pour le changement de l'enquête nationale soulignent que les Autochtones détiennent des droits de la personne internationaux et nationaux, y compris des droits inhérents, des droits issus de traités et des droits constitutionnels, et que les gouvernements ont l'obligation légale de veiller à ce que les droits individuels et collectifs des femmes, des filles et des personnes 2ELGBTQIA+ autochtones soient pleinement respectés, promus et défendus.

En collaboration avec d'autres organismes provinciaux, territoriaux et fédéraux de défense des droits de la personne, je présente un point de vue au sujet du cadre actuel des droits de la personne, qui n'a pas protégé de manière adéquate les femmes et les filles autochtones dans l'ensemble du Canada.

En Nouvelle-Écosse, la Commission des droits de la personne défend les droits de la personne au moyen de l'application de la Loi sur les droits de la personne de la Nouvelle-Écosse. Nous soutenons les importants travaux visant la décolonisation des processus et des services au Canada.

Les Mi'kmaq sont au cœur des efforts de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, en particulier de son mandat de sensibilisation à la question des droits de la personne au moyen des relations entre les races, de l'éducation et de l'engagement communautaire. Dans son rapport final, la Commission royale sur la condamnation de Donald Marshall fils a présenté une série de recommandations, notamment la modification de la Loi sur les droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, qui a mené à la création d'un mandat relatif aux relations raciales et à la sensibilisation s'appuyant sur nos processus de règlement des différends dans le but d'établir des liens plus étroits entre les communautés, y compris les communautés autochtones du Mi'kma'ki. L'appel à une approche plus proactive pour favoriser la compréhension des droits de la personne était une reconnaissance des dysfonctionnements et des mauvais traitements infligés aux Autochtones résultant de l'incongruité entre les lois mises en œuvre par les gouvernements et les engagements pris dans les traités historiques de paix et d'amitié qui étaient censés guider nos relations.

A fundamental misunderstanding of Indigenous peoples and their rights has created cultures of mistrust and division — us versus them. The work of educating about the rights of Indigenous peoples is critical and ongoing. Without the support necessary to enact meaningful change in Nova Scotia and elsewhere across Canada, we alone cannot combat the legacy of mistrust and systemic discrimination of colonial institutions.

Despite the historic connection to the Nova Scotia Human Rights Commission, low inquiry numbers from Indigenous peoples affirm the overall lack of trust and confidence that they have in government institutions to support them or to protect their rights. While we continue our efforts to decolonize our work in Nova Scotia — doing so with limited resources — Indigenous women in Canada do not have the luxury of time. As Chair of the Nova Scotia Human Rights Commission, I call for the urgent implementation of Call for Justice 1.7 and offer my full support.

The violence suffered by Indigenous women, girls and 2SLGBTQIA+ people is a result of systemic anti-Indigenous racism, colonialism, sexism, ableism, homophobia, transphobia, cultural genocidal policies and other forms of discrimination. Prioritizing the protection of the human rights of Indigenous women is the foundation of safety and security in this country going forward. Doing so through mechanisms built by Indigenous people, ensuring a safe space for those requiring support, is critical.

The failure of public institutions to protect Indigenous women is a failure to provide culturally responsive and trauma-informed care and services to people forced to engage with colonial institutions bogged down by bureaucracy, the very systems that attempted genocide against generations of our relations.

Colonizers and early Canadian settlers proffered promises of peace and friendship but disregarded their responsibilities and legal commitments to Indigenous peoples immediately after signing these very important, sacred documents.

Instead, they buried these foundational treaties under tier upon tier of systems that were designed not only to control, but to contain Indigenous peoples, suppress our traditions and culture, our connections to one another and the lands of Mi'kma'ki of Turtle Island.

The burden of navigating the overly complex bureaucracies to access government services or support has been an effective tool for suppression of Indigenous peoples for far too long. In Nova Scotia, to ensure those Indigenous complainants who come to the

L'incompréhension fondamentale des peuples autochtones et de leurs droits a donné naissance à une culture de la méfiance et de la division — nous contre eux. Les efforts de sensibilisation aux droits des Autochtones sont essentiels et continus. Sans le soutien nécessaire pour opérer des changements significatifs en Nouvelle-Écosse et dans l'ensemble du Canada, nous n'arriverons pas seuls à combattre la méfiance historique envers les institutions coloniales et la discrimination systémique qu'elles exercent.

Malgré les liens qui ont toujours uni la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse et les Autochtones, le faible nombre de demandes faites par ces derniers montre qu'ils se méfient en général des institutions gouvernementales et de leur capacité à les soutenir et à défendre leurs droits. Si nous poursuivons nos efforts pour décoloniser notre travail en Nouvelle-Écosse — avec nos ressources limitées —, les femmes autochtones du Canada, elles, n'ont pas les moyens d'attendre plus longtemps. En tant que présidente de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, je demande la mise en œuvre immédiate de l'appel à la justice 1.7 et j'offre tout mon appui à cette mise en œuvre.

La violence subie par les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQIA+ autochtones découle du racisme systémique envers les Autochtones, du colonialisme, du sexisme, du capacitisme, de l'homophobie, de la transphobie, des politiques de génocide culturel et d'autres formes de discrimination. Prioriser la protection des droits de la personne des femmes autochtones est nécessaire pour assurer la sécurité au pays. Il est essentiel de le faire au moyen de mécanismes conçus par les Autochtones et de créer des espaces sûrs pour les personnes qui ont besoin d'aide.

L'incapacité des institutions publiques à protéger les femmes autochtones découle de l'incapacité à offrir des soins et des services adaptés à la culture et tenant compte des traumatismes subis à des personnes forcées de s'en remettre à des institutions coloniales enlisées dans la bureaucratie, des institutions qui font partie du système qui a essayé de mener un génocide pendant des générations.

Les colonisateurs et les premiers colons canadiens ont fait des promesses de paix et d'amitié, mais, une fois ces documents sacrés d'une grande importance signés, ils ont fait fi de leurs responsabilités et de leurs engagements juridiques.

Ils ont plutôt enseveli ces traités fondateurs sous de multiples couches de systèmes conçus dans le but d'exercer un contrôle sur les Autochtones et de les contraindre, de réprimer leurs traditions et leur culture, d'étouffer les liens qui les unissaient entre eux et qui les unissaient au territoire du Mi'kma'ki de l'île de la Tortue.

Le fardeau que représente le dédale administratif pour l'accès aux services et soutiens gouvernementaux constitue, dans les faits, un outil de répression des Autochtones depuis trop longtemps. En Nouvelle-Écosse, pour nous assurer que l'accès à

Human Rights Commission are not denied access to justice when there is a question of whether we have jurisdiction or if it is instead a matter for the Canadian Human Rights Commission, we instruct individuals to file their complaint through both channels. This is because there is no better option. Again, the burden is on Indigenous complainants.

A national Indigenous and human rights ombudsperson and a national Indigenous and human rights tribunal have the potential to remedy failures of overly complex, colonial models of complaint processes that have proven incapable of caring for Indigenous peoples and inflicted trauma upon generations. These entities must be designed by Indigenous people to serve Indigenous peoples and, in so doing, provide a model that can inform necessary changes to all government-administered services and programs. They must be based on Indigenous ways of knowing and being, designed to be relational and human-centred.

We should consider how a relationship between these entities and the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, CASHRA, could assist in providing direction and guidance as federal, provincial and territorial human rights agencies adapt to be better partners with and provide better services to Indigenous peoples.

These entities must be resourced, empowered to enact systemic change, and define and formalize the application of Jordan's Principle to apply to services administered across all levels and facets of government beyond just the healthcare system, and to protect the Indigenous people who fall between the cracks in our education, employment and justice systems as well.

The Nova Scotia Human Rights Commission urges the federal government to support the immediate implementation of a national Indigenous and human rights ombudsperson and a national Indigenous and human rights tribunal without interference or limitation. We support the empowerment of Indigenous peoples to ensure our experiences of discrimination and unfair treatment are addressed effectively with culturally responsive and trauma-informed service. *Wela'lin.*

**The Chair:** Thank you, Ms. Knockwood.

**Senator Coyle:** Thank you so much for being with us and for that clear and well-stated support for this. Speaking from your own experience is also very helpful in terms of the journey that the Nova Scotia Human Rights Commission has been on. I would like to try to bring those two things together, if I could ask you to reflect.

You spoke about the importance, in the case of the Nova Scotia Human Rights Commission, of decolonizing the processes and creating a more proactive approach so that you can build the

la justice des Autochtones qui portent plainte à la Commission des droits de la personne ne soit pas nié lorsqu'il n'est pas clair si la plainte devrait plutôt être acheminée à la Commission canadienne des droits de la personne, nous conseillons aux plaignants de s'adresser aux deux organismes. C'est la meilleure solution. Comme je le disais, ce sont les plaignants autochtones qui assument le fardeau.

La création d'un poste d'ombudsman et d'un tribunal national des droits de la personne des Autochtones pourrait répondre aux défaillances des processus coloniaux trop compliqués de traitement des plaintes qui n'ont jamais pu répondre aux besoins des Autochtones et qui causent des traumatismes depuis plusieurs générations. Ces entités doivent être conçues par les Autochtones pour être en mesure de répondre à leurs besoins et, ce faisant, d'offrir un modèle sur lequel appuyer la transformation nécessaire de l'ensemble des services et programmes gouvernementaux. Elles doivent être fondées sur la façon d'apprendre et d'être des Autochtones et sur l'établissement de relations en plus d'être axées sur la personne.

Il faudrait voir comment l'établissement d'une relation entre ces entités et l'Association canadienne des commissions des droits de la personne pourrait contribuer à orienter les commissions et conseils fédéraux, provinciaux et territoriaux dans leur adaptation pour qu'ils deviennent de meilleurs partenaires et qu'ils servent mieux les Autochtones.

Ces entités devront avoir les ressources nécessaires et être habilitées à opérer des changements systémiques et à définir et officialiser la mise en œuvre du principe de Jordan aux services offerts par tous les ordres de gouvernement en général et pas seulement en matière de santé de façon à protéger les Autochtones, qui sont également souvent laissés pour compte dans les systèmes d'éducation, d'emploi et de justice du Canada.

La Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse exhorte le gouvernement fédéral à créer immédiatement un poste d'ombudsman national et un tribunal des droits des Autochtones libres d'ingérence et de contraintes. Nous soutenons l'habilitation des Autochtones au moyen de services adaptés à la culture et tenant compte des traumatismes vécus dans le but de mettre fin à la discrimination et au traitement injuste qu'ils subissent. *Wela'lin.*

**Le président :** Merci, madame Knockwood.

**La sénatrice Coyle :** Merci beaucoup d'être avec nous et d'avoir exprimé aussi clairement votre appui à cette mesure. La présentation de votre point de vue personnel est également très utile pour comprendre le parcours de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse. J'aimerais faire le lien entre ces deux éléments et vous demander votre avis.

Vous avez parlé de l'importance de décoloniser les processus, au sein de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, et d'établir une approche plus proactive de

trust and confidence among the Indigenous population in Nova Scotia, in that case, to actually feel like it's a safe place to go and that they might get a good hearing. You also spoke about some of the bureaucracy. You've spoken about how the ombudsperson and the national Indigenous human rights tribunal that we're talking about here needs to be designed by Indigenous people for Indigenous people, and it needs to be relational. I really like that.

Can you tell us a little bit more about what you've learned in your current role — I think you've already reflected some of that in your remarks today — and how that could influence the shaping of the ombudsperson role and this new national Indigenous human rights tribunal? How can that be done in such a way that — we're now moving into a territory where we've got many different Indigenous groups with different identities and cultures across this vast country of Canada. Would you mind walking us through how you would see that, from the experience you've had, and how that could be applied in a context where we're looking at multiple groups that are very distinct from each other? We want to make sure that those Indigenous people who are chosen, as you suggest, to help shape these new entities are doing it in a way that is respectful of those distinctions.

**Ms. Knockwood:** Those are a lot of questions, Senator Coyle.

**Senator Coyle:** Oh, sorry.

**Ms. Knockwood:** Thank you for the questions. My immediate response to sharing my experience and what I could share with all of this would be that — actually, let me share what I have here.

In Nova Scotia, we have a dual mandate to protect human rights through a formalized dispute-resolution process and to promote human rights through education and community engagement. One step we've taken to ensure that our processes are culturally responsive is to create liaison and education officer positions that work directly with the community. It's really important, I think, if we are going to establish a national process that we definitely ensure that we are working with the community throughout and that we have representatives of the community working in liaison.

In Nova Scotia, our Mi'kmaq Indigenous liaison officer is leading the development of reconciliation action framework to guide the commission to address variants for Indigenous peoples seeking to bring a complaint forward. The liaisons work with the community, help to inform internal work and client services, they work with human rights officers at intake to support their learning and development, and they can assist with client services when Indigenous people ask for support.

façon à favoriser la confiance des Autochtones de la province pour qu'ils sentent que la commission est un endroit sûr pour eux et qu'on les écoutera. Vous avez également parlé des problèmes administratifs. Vous avez dit que le poste d'ombudsman et le tribunal national des droits des Autochtones devaient être conçus par les Autochtones, pour les Autochtones, et qu'ils devaient être axés sur l'établissement de relations. J'aime vraiment cette idée.

Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur ce que vous avez appris dans vos fonctions actuelles — je pense que vous en avez déjà fait état dans vos remarques d'aujourd'hui — et sur ce que cela pourrait apporter à l'élaboration du rôle de l'ombudsman et de ce nouveau tribunal national des droits de la personne des Autochtones? Comment cela peut-il se faire de manière à ce que... nous arrivions maintenant dans un processus où il y a de nombreux groupes autochtones différents avec des identités et des cultures différentes à travers ce vaste pays qu'est le Canada. Pourriez-vous nous expliquer comment vous verriez cela, d'après votre expérience, et comment cela pourrait être appliqué dans un contexte où nous avons affaire à de multiples groupes très différents les uns des autres? Nous voulons nous assurer que les Autochtones qui sont choisis, comme vous le suggérez, pour aider à façonner ces nouvelles entités le fassent dans le respect de ces distinctions.

**Mme Knockwood :** C'est beaucoup de questions à la fois, sénatrice Coyle.

**La sénatrice Coyle :** Je suis désolée.

**Mme Knockwood :** Merci de vos questions. La première réponse qui me vient au sujet de mon expérience et de ce que je voulais vous communiquer serait... en fait, je vais vous communiquer ce que j'ai préparé.

En Nouvelle-Écosse, notre mandat est à la fois de protéger les droits de la personne et d'en faire la promotion au moyen de la sensibilisation et de l'engagement communautaire. Une des mesures que nous avons prises pour nous assurer que nos processus soient adaptés à la culture est la création de postes d'agent de liaison et de sensibilisation qui interviennent directement auprès de la communauté. Il est très important, je crois, pour l'établissement d'un processus national que nous nous assurions de travailler avec l'ensemble de la communauté et qu'il y ait des représentants de la communauté qui agissent en tant qu'agents de liaison.

En Nouvelle-Écosse, la personne qui agit en tant qu'agent de liaison mi'kmaq mène l'élaboration d'un cadre d'action pour la réconciliation qui orientera la commission dans sa réponse aux différentes plaintes présentées par des Autochtones. Les agents de liaison travaillent avec la communauté et contribuent à l'orientation des travaux à l'interne et des services à la clientèle. Ils travaillent avec les agents des droits de la personne embauchés pour soutenir leur apprentissage et leur développement et ils peuvent contribuer aux services à la clientèle quand des Autochtones demandent de l'aide.

By deepening our relationship in the community and designing education in partnership with organizations, such as the Confederacy of Mainland Mi'kmaq, the Mi'kmaw Native Friendship Centre, the Union of Nova Scotia Mi'kmaq, the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs and other organizations that currently work within Nova Scotia, the commission ensures our approach is informed by the experiences of the communities.

If we take that model and apply it to the creation of a national model, I think it's really important that we ensure that there are relationships built right at the onset. That's the first part.

The second part is that we look to the expertise of the organizations to get their input right from the beginning. I know UNDRIP has said, in many different places within the document, that federal and provincial governments should not create anything without First Nations taking the lead in all of this. It has to be driven and created by Indigenous peoples across Canada. That's probably one of the first steps we should take — look to the Indigenous people's leadership and get their input through this.

We don't have to reinvent the wheel, either. There have been many recommendations not only within the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls inquiry, but also other work that has been done nationally, where Indigenous peoples came forward and brought their hearts and minds and gave feedback and recommendations on the very important issues related broadly to justice, and specifically to human rights. We need to make sure those voices don't get lost and that we continue to hear and make sure those voices continue to be heard.

For instance, the Royal Commission on Aboriginal Peoples with the over 440 recommendations made in relation to that, many of the commissioners were Indigenous. We had a Mi'kmaq leader who was also one of the commissioners, Viola Robinson. I always look at that document and those recommendations. Many great recommendations came out of that report which has not yet been implemented.

Let's not reinvent the wheel when we are looking at recreating, launching or building this new institution that we want to create based on recommendations given by the families of the missing and murdered Indigenous women and girls when we are creating the ombudsperson and the national human rights office.

**Senator Coyle:** Thank you. That's very helpful.

**The Chair:** Thank you.

En resserrant sa relation avec la communauté et en concevant les programmes de sensibilisation en collaboration avec des organisations comme la Confédération des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse continentale, le centre d'amitié autochtone Mi'kmaq, l'Union des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse, le Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique et d'autres organisations qui œuvrent en Nouvelle-Écosse, la commission s'assure que son approche s'appuie sur l'expérience vécue par les communautés.

Si nous reprenons ce modèle et que nous l'appliquons à la création d'un modèle national, je pense qu'il est très important que de telles relations soient établies dès le départ. C'est le premier élément.

Le deuxième élément, c'est de nous fier à l'expertise des organisations et de leur demander leur apport dès le départ. Je sais que, à plusieurs endroits dans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, il est indiqué que les gouvernements, fédéral ou provinciaux, ne doivent rien établir sans que les Premières Nations ne prennent l'initiative. Ce sont les peuples autochtones de tout le Canada qui doivent être les chefs de file et s'occuper de l'élaboration. C'est probablement l'une des premières mesures que nous devrions prendre — nous en remettre au leadership des peuples autochtones et obtenir d'abord leur avis.

Il n'est pas nécessaire non plus de réinventer la roue. De nombreuses recommandations venant de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées et d'ailleurs à l'échelle du pays ont été élaborées avec l'aide des Autochtones qui ont ouvert leur cœur et leur esprit, donné leur avis et présenté des recommandations au sujet de ces très importantes questions relatives à la justice en général et plus précisément aux droits de la personne. Nous devons nous assurer que leur opinion soit prise en compte et que nous continuons à les écouter.

Par exemple, bon nombre des commissaires de la Commission royale sur les peuples autochtones, qui a présenté plus de 440 recommandations sur ces questions, étaient des Autochtones. Viola Robinson, une leader mi'kmaq, était l'une des commissaires. Je consulte souvent ce document et les recommandations qu'il contient. De nombreuses bonnes recommandations ont été formulées dans ce rapport et n'ont toujours pas été mises en œuvre.

Il ne faut pas réinventer la roue pour la création, le lancement et l'édification de cette nouvelle entité que nous voulons créer en fonction des recommandations présentées par les familles des femmes et des filles autochtones disparues ou assassinées ou pour l'établissement d'un poste d'ombudsman et d'un tribunal national des droits de la personne des Autochtones.

**La sénatrice Coyle :** Merci. C'est très utile.

**Le président :** Je vous remercie.

**Senator White:** Thank you, Ms. Knockwood. It's great to see you again. Thank you for that informative presentation.

For the benefit of the senators here, Ms. Knockwood has been with the Nova Scotia Human Rights Commission over six years now. She has done a tremendous amount of work in stakeholder engagements, consultation and moved the human rights commission, so that even though there are still not many Indigenous people coming forward, at least there are those liaison officers. I commend you for the work you have done so far.

My question is one that Senator Coyle asked. Going forward, I am interested in your advice or thoughts as they relates to — we don't want an Indigenous human rights tribunal that mimics or mirrors what's already out there, because that's not working. I know we would have to be cognizant of various groups and nations. How do you suggest we provide oversight and remedies in the current climate as it relates to jurisdiction? What can we do in terms of ensuring that the remedies we have are reflective of our cultural values?

**Ms. Knockwood:** That is a great question, senator.

When institutions are created, such as the Nova Scotia Human Rights Act and other human rights bodies across Canada, they are usually created through legislation that gives a jurisdictional mandate that's very specific in terms of what they can and cannot do. Sometimes that act limits the scope of what human rights issues can be addressed.

For instance, as Indigenous peoples, we know we've been a part of many human rights atrocities committed against us, but you can't go to the Nova Scotia Human Rights Act — because of the limited legislative mandate it has — to deal with those complaints. It is more specific to what the act says. The same can be said with the Canadian Human Rights Act.

If we're going to create something that's different and effective, it needs to have a broader mandate in relation to looking at the human rights atrocities that have been committed against Indigenous Peoples. It has to be broader in scope than just the individual, because atrocities committed against Indigenous peoples affected all of us, and it is intergenerational.

What that model will look like, I don't know. It is something that has to be looked at and addressed. There has to be legislative and jurisdictional space created to bring forward those complaints.

**La sénatrice White :** Merci, madame Knockwood. C'est un plaisir de vous revoir. Je vous remercie de votre exposé très instructif.

Pour la gouverne des sénateurs, cela fait plus de six ans que Mme Knockwood travaille à la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse. Elle a accompli énormément de travail sur le plan de la consultation des parties prenantes et a fait évoluer la commission des droits de la personne. Ainsi, même si un nombre relativement restreint d'Autochtones y acheminent des demandes, des agents de liaison sont là pour les aider. Je vous félicite pour le travail que vous avez accompli jusqu'à présent.

Ma question rejoint celle de la sénatrice Coyle. J'aimerais connaître votre avis ou votre opinion sur le fait que... nous ne voulons pas d'un tribunal des droits de la personne pour les Autochtones qui ne fasse que reproduire ce qui existe déjà, car cela ne fonctionne pas. Je sais que nous devons tenir compte de la diversité des groupes et des nations qui existent. À votre avis, comment pouvons-nous mettre en place un mécanisme de surveillance et de recours dans le contexte des compétences actuelles? Que pouvons-nous faire pour veiller à ce que les recours dont nous disposons reflètent bien nos valeurs culturelles?

**Mme Knockwood :** C'est une excellente question, sénatrice.

Au Canada, lorsque des institutions comme la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse et d'autres organismes de défense des droits de la personne sont créés, c'est généralement en vertu d'une mesure législative qui leur confère un mandat très précis et qui définit leur champ de compétence. Il arrive que ces mesures législatives limitent leur mandat pour ce qui est des questions relatives aux droits de la personne.

Par exemple, en tant qu'Autochtones, nous savons que nous avons été victimes d'un grand nombre de violations des droits de la personne, mais nous ne pouvons pas invoquer la Nova Scotia Human Rights Act en raison de son mandat législatif limité pour traiter ces plaintes. Les dispositions de la loi sont très spécifiques. On peut dire la même chose de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

Si nous souhaitons concevoir une mesure législative différente et efficace, son mandat doit être plus large et il doit inclure les atrocités et les violations des droits de la personne dont les Autochtones ont été victimes. Sa portée ne doit pas se limiter aux personnes, car les atrocités qui ont été commises concernent tous les Autochtones et elles ont des effets intergénérationnels.

J'ignore à quoi ressemblera ce modèle. C'est une question sur laquelle il faut se pencher. Il faut créer un espace législatif et un champ de compétence qui permettent de traiter ce type de plaintes.

We're very limited. Now I'm putting on my Indigenous person hat. We are very limited in what kinds of complaints we can bring forward in existing human rights regimes as individuals because it is based specifically on what the legislation says. It is an individual perspective.

If we are going to be shaking it up and making something that is effective, if we bring together individuals who have worked within human rights, who have advocated for human rights at the international level — and who were successful in ensuring such groundbreaking and important work that was done, such as the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, which Canada and British Columbia have made law — it is allowing that to happen. It would be interesting to see what we come up with.

**Senator White:** Thank you.

**Senator Arnot:** Thank you, witness, for coming today. I believe you are uniquely placed to respond to this committee and the issues we are dealing with, since you are the chair of the Nova Scotia Human Rights Commission and you oversee the promotion and protection of human rights for all residents of your province, including Indigenous people.

I understand from your website that you are involved in community engagement, education and awareness in support of the rights of Indigenous people. There's nothing you have said so far that I disagree with. Let's see if you keep up batting 1.000 with this question.

You identified the Royal Commission on Aboriginal Peoples as a resource. I invite you to send to this committee, perhaps in writing, some of the sections you think would be helpful. The reason I ask that is because you are the first witness I've heard since I've been on this committee who has mentioned, in any way, the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Nothing new under the sun here. That document is as good today as the day it was written. It is strong. Not many advocates mention it. I'm happy you've done that.

Do you think that other human rights commissions, since there are 13 different commissions with different regimes, are in the same boat as the human rights commission in Nova Scotia in supporting this new regime we are talking about?

Do you see an opportunity to work in concert and collaborate with provincial and territorial human rights agencies that exist?

Notre champ d'action est très limité. C'est maintenant à titre de personne autochtone que je m'exprime. Les types de plaintes qu'il est possible de déposer à titre de particulier sont très limités en vertu du cadre législatif actuel en matière de droits de la personne, car celui-ci est fondé sur ce que prescrit la loi. Telle est la situation du point de vue des particuliers.

Si nous souhaitons changer les choses et mettre en place un système efficace, il faut rassembler des intervenants qui œuvrent dans le domaine des droits de la personne sur le plan international, comme ceux qui ont accompli de grandes réalisations telles que la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, que le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique ont adoptée. Il serait intéressant de voir ce que l'on peut accomplir.

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

**Le sénateur Arnot :** Merci, madame Knockwood, de votre présence aujourd'hui. À titre de présidente de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, qui est chargée d'assurer la promotion et la protection des droits de la personne pour tous les citoyens de votre province, notamment les Autochtones, je pense que vous êtes particulièrement bien placée pour répondre aux questions de notre comité et pour nous éclairer.

D'après le site Web de la commission, je crois comprendre que vous contribuez à la consultation, à l'information et à la sensibilisation des communautés en ce qui concerne les droits des Autochtones. Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit jusqu'à présent. Voyons si nous pouvons poursuivre sur cette lancée avec la question suivante.

Vous avez fait allusion au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, que l'on peut utiliser comme source d'information. Je vous invite à faire parvenir au comité, par écrit, les sections que vous jugez pertinentes. La raison pour laquelle je vous fais cette demande, c'est que depuis que je siège à ce comité, vous êtes le premier témoin à avoir fait référence, directement ou indirectement, au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Il n'y a rien de nouveau. Ce document est tout aussi valable aujourd'hui que le jour où il a été rédigé. C'est une référence solide. Peu d'intervenants l'ont mentionné. Je suis heureux que vous l'ayez fait.

Pensez-vous que les autres commissions des droits de la personne — puisqu'il y en a 13, qui fonctionnent chacune dans le cadre d'un régime différent — sont dans le même bateau que la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse pour ce qui est d'appuyer le nouveau régime dont il est question?

Entrevoyez-vous une possibilité de concertation et de collaboration avec les organismes provinciaux et territoriaux de défense des droits de la personne qui existent déjà?



I believe you are 100% right in that there is a lack of trust in the existing regimes in Canada provincially, territorially and federally in the existing regime. There is no question about it. It is from coast to coast and universal in Canada. Something has to be done. I believe this is the right way to go.

We see other jurisdictions bogged down in jurisdictional, territorial, financial, technical and many considerations that create a morass and don't advance the cause of promoting or protecting human rights, in my opinion.

Can you see these opportunities? Do other colleagues in CASHRA see these opportunities the same way you do? I am interested to know that. I hope all provincial, territorial and federal commissions see that we need a specific Indigenous human rights resolution regime. I will let you answer that question. Thank you.

**Ms. Knockwood:** Thank you, Senator Arnot. I am glad to see you again. When I was working with the Atlantic Policy Congress of First Nation Chiefs, I had a chance to visit you when you were part of the Office of the Treaty Commissioner and the work that you were doing there. At that time, we were impressed with the model of the Office of the Treaty Commissioner. We are glad to see you now in your new role as senator. Nice to see you again.

In terms of submitting something in writing, we would love to do that. We will definitely do that. Thank you so much for that.

In terms of your question about CASHRA, since I've become chair — and I've been chair now for a little over three years, I would say — I had an opportunity to participate in CASHRA. When I first got involved in that — you're probably aware of how the system works — we meet on an ad hoc basis at various times throughout the year. It's primarily self-funded. Commissions with funding will contribute toward having a staff person who will ensure we meet on a periodic basis. We share best practices on what we're doing across Canada.

In terms of the work and what CASHRA feels around all this stuff, I do believe that's something that I'm going to definitely bring up. I'm sure there have been discussions around it, but I'll pointedly ask about this at our next event.

I do believe the Canadian Human Rights Commission has supported the recommendations that have come out of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls around the development of the national ombudsperson and the human rights specific to Indigenous peoples. It's something that I will definitely bring up and see. If I get any

Je pense que vous avez entièrement raison de dire qu'il règne une certaine méfiance à l'égard des régimes actuels au Canada, que ce soit au niveau provincial, territorial ou fédéral. Cela ne fait aucun doute. C'est le cas partout au pays. Il faut faire quelque chose à ce sujet. Je pense que c'est la bonne manière de procéder.

Nous voyons certaines provinces s'embourber dans des questions de compétences et des considérations territoriales, financières, techniques et autres, ce qui, à mon avis, nuit à la promotion et à la protection des droits de la personne.

Pensez-vous que c'est possible? Est-ce que vos collègues de l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne, ou ACCCDP, voient les choses de la même façon que vous? Cela m'intéresse. J'espère que l'ensemble des commissions provinciales, territoriales et fédérale se rendent compte de la nécessité d'un régime de protection des droits de la personne qui soit spécifiquement axé sur les Autochtones. Je vous laisse le soin de répondre à cette question.

**Mme Knockwood :** Merci, sénateur Arnot. Je suis heureuse de vous revoir. Lorsque je travaillais pour le Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, j'ai eu l'occasion de vous rencontrer afin de me renseigner sur vos travaux lorsque vous étiez au Bureau du commissaire aux traités. À l'époque, nous avons été impressionnés par le modèle de celui-ci. Nous sommes heureux de vous revoir, cette fois-ci dans votre rôle de sénateur. C'est un plaisir de vous revoir.

Nous serions heureux de vous faire parvenir quelque chose par écrit. Nous ne manquerons pas de le faire. Merci beaucoup.

Pour répondre à votre question, je dirais qu'à titre de présidente, soit depuis un peu plus de trois ans, j'ai eu l'occasion de participer aux travaux de l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne. Lorsque j'ai commencé à y participer — et vous savez sans doute comment cela fonctionne — nous nous réunissons au besoin, à différents moments de l'année. Le système est principalement autofinancé. Les commissions qui disposent de fonds feront en sorte qu'un membre du personnel organise des réunions régulières. Nous discutons des pratiques exemplaires dans ce domaine au Canada.

Pour ce qui est de ce que l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne fait et pense à ce sujet, je crois que c'est quelque chose que je soulèverai. Je suis certaine qu'il y a eu des discussions à ce sujet, mais je poserai clairement la question à l'occasion de notre prochaine réunion.

Je crois que la Commission canadienne des droits de la personne appuie les recommandations formulées dans le cadre de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées au sujet de la création d'un poste d'ombudsman national en matière de droits de la personne spécifiquement pour les Autochtones. C'est un point que je ne

responses specifically to that, I will ensure that they're put into the written component of what I submit.

If it's okay with you, senator, I'll even ask to see if they would like to submit any written responses themselves from their separate jurisdictions in relation to your question.

**Senator Arnot:** Yes, absolutely. There is a real opportunity in working collaboratively with all of those agencies in Canada. I hope they see it the same way so that these issues can be addressed. Thank you very much. Your testimony has been very helpful.

**Ms. Knockwood:** Thank you.

**Senator Boniface:** Thank you very much for being here. I just want to follow up on your comments around a broader scope and individual human rights.

One of the issues that many people who are involved in human rights commissions — I'm from Ontario, so the experience might be somewhat different than Nova Scotia — is the inability to move anything quickly. In many ways, that creates greater frustration and causes further pain than the initial transgression.

When you say a broader scope than just individual human rights, have you thought about or can you help me understand how you would incorporate more things and not run into the same issues that Human Rights Commission of Ontario, for example, have run into where people start to lose faith because it takes so long to get through the process that people give up?

**Ms. Knockwood:** I definitely understand that frustration. Thank you for your question.

Again, I'll go back to the Royal Commission on Aboriginal Peoples and the 440 recommendations that came out of that. One of them was to create a treaty of rights and reconciliation act to implement the treaties of Indigenous peoples across Canada, because unfortunately, sadly, right now, gaining any treaty right recognition through the court system is largely through the Fisheries Act. For instance, Donald Marshall, Jr., when he was fishing and spearing for eels in Pomquet Harbour, he was charged under fisheries legislation. He had to argue for his treaty right — the 1761 treaties — through that specific framework of the Fisheries Act.

That's what is unfortunate with the protection of and advocating for Indigenous people's Aboriginal and treaty rights within Canada. We're limited with different types of judicial, court and legislative frameworks in order to protect and advocate

manqueras pas de soulever. Si j'obtiens des réponses précises à ce sujet, je m'assurerai de les ajouter à ce que je vous enverrai par écrit.

Si vous êtes d'accord, sénateur, je leur demanderai également de vous envoyer leurs réponses par écrit, individuellement.

**Le sénateur Arnot :** Oui, absolument. Il y a là une véritable occasion de collaborer avec tous ces organismes au Canada. J'espère qu'ils seront du même avis, afin que l'on puisse se pencher sur ces questions. Je vous remercie. Votre témoignage a été très utile.

**Mme Knockwood :** Merci.

**La sénatrice Boniface :** Je vous remercie de votre présence. J'aimerais revenir sur vos observations concernant l'élargissement du champ d'action de la commission et sur les droits de la personne.

L'un des problèmes que rencontrent de nombreux membres de commissions des droits de la personne — comme je suis de l'Ontario, il se peut que la situation soit quelque peu différente de celle de la Nouvelle-Écosse —, c'est l'incapacité de faire avancer quoi que ce soit rapidement. À bien des égards, cela engendre une frustration et une souffrance plus grandes que le problème initial.

Lorsque vous parlez d'un champ d'action qui ne se limite pas aux droits de la personne, seriez-vous en mesure de m'expliquer comment vous pourriez intégrer d'autres éléments sans vous heurter aux mêmes problèmes que ceux que connaît, par exemple, la Commission des droits de la personne de l'Ontario, où le processus est si long que les demandeurs perdent confiance et abandonnent?

**Mme Knockwood :** Je comprends tout à fait cette frustration. Merci de votre question.

Je reviendrai encore une fois sur le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones et les 440 recommandations qu'il renferme. L'une de celles-ci consistait à créer une loi sur les traités, les droits et la réconciliation afin de mettre en œuvre les traités conclus avec les Autochtones partout au pays. En effet, malheureusement, à l'heure actuelle, c'est principalement au moyen de la Loi sur les pêches que les tribunaux reconnaissent les droits issus des traités. Par exemple, Donald Marshall Jr. a été accusé en vertu de la Loi sur les pêches lorsqu'il pêchait des anguilles au harpon dans le port de Pomquet. Il a dû faire valoir ses droits issus de traités de 1761 dans le cadre de la Loi sur les pêches.

C'est l'aspect de la protection et de la défense des droits ancestraux et des droits issus de traités qui est regrettable au Canada. La protection et la défense de nos droits sont limitées par les différents types de cadres judiciaires et législatifs. Si nous

for our rights. If we had a separate body that was broader in scope related to the implementation of treaty rights, specifically, we wouldn't have to go through criminal jurisdictional systems, fisheries legislation, or different specific jurisdictions that aren't necessarily related to treaty rights and Aboriginal rights recognition.

I do believe it was the treaty rights and Aboriginal rights implementation act that was recommended within the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

In talking about getting a broader approach. Sometimes the frustration arises trying to argue for rights within a system that doesn't fit and isn't equipped to deal with treaty and Aboriginal rights recognition. The courts are limited with that act and how to interpret sections of acts in applying the constitutionally protected rights for Indigenous peoples.

We know, as Indigenous peoples, we look to section 35 many times to argue for the protection of our Aboriginal and treaty rights versus another legislation that is saying, "You're in contravention of fishing out of season at a certain time in this area." It's trying to argue for treaty and Aboriginal rights implementation within existing structures that weren't designed to deal with that.

Developing, for instance, the human rights ombudsperson and a national Indigenous and human rights tribunal system that would be equipped to deal with the broader issues related to Indigenous rights designed by Indigenous peoples for Indigenous peoples in regard to all this would make a huge difference, I do believe.

Thank you, Senator Boniface.

**Senator Boniface:** Thank you. You've explained it very well. I'm thinking in terms of design, based on what you said. You created a notion of two arms of the same organization. Would that be —

**Ms. Knockwood:** Two arms as in?

**Senator Boniface:** I still get concerned in terms of individuals themselves versus, say, treaty rights, which have a broader impact on the number. While I think there is an interaction between the two, I just worry that — I'm trying not to create the same problem we have in other human rights commissions, which is that they get bogged down and their processes fail to deliver. I'm not speaking about Nova Scotia, because I'm not familiar with that. I'm familiar with Ontario.

dispositions d'un organe distinct dont la portée serait plus large pour ce qui est de la mise en œuvre des droits issus de traités, nous n'aurions pas à passer par les systèmes de justice pénale, par la Loi sur les pêches ou par d'autres moyens qui ne se rapportent pas nécessairement à la reconnaissance des droits issus de traités et des droits ancestraux.

Je crois que la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé l'adoption d'une loi sur la mise en œuvre des droits issus des traités et des droits ancestraux.

Je parle d'adopter une approche plus large parce qu'il est parfois exaspérant de chercher à défendre des droits dans un système qui n'est pas outillé pour s'occuper de la reconnaissance des droits ancestraux ou issus de traités et qui n'est pas adapté à cet objectif. Quand il s'agit de faire respecter les droits des peuples autochtones qui sont protégés par la Constitution, le champ d'action des tribunaux est limité par la loi et par l'interprétation de ses articles.

À titre de peuples autochtones, nous nous tournons souvent vers l'article 35 pour faire valoir les droits ancestraux ou issus de traités lorsqu'une autre loi dit, par exemple, qu'une personne qui pêche à un certain moment dans une certaine zone contrevient aux règles parce qu'elle pêche hors saison. Il est épuisant de prôner la mise en œuvre des droits ancestraux ou issus de traités quand les structures en place n'ont pas été conçues pour faciliter ce travail.

Je crois que la création d'un poste d'ombudsman des droits de la personne et d'un tribunal des droits des Autochtones et des droits de la personne, qui seraient outillés pour traiter les enjeux plus vastes liés aux droits des Autochtones et qui seraient conçus par des Autochtones pour des Autochtones, aurait un effet extrêmement positif.

Je vous remercie, sénatrice Boniface.

**La sénatrice Boniface :** Merci. Vos explications sont très claires. Je réfléchis à la façon dont ces nouvelles entités pourraient être conçues, d'après ce que vous avez dit. Vous semblez parler d'une seule et unique organisation qui serait composée de deux parties. Est-ce que ce serait...

**Mme Knockwood :** Qu'entendez-vous par deux parties?

**La sénatrice Boniface :** J'ai toujours certaines préoccupations en ce qui concerne la place accordée aux enjeux touchant une seule personne par rapport aux enjeux qui touchent beaucoup plus de gens, comme les droits issus de traités. Bien qu'il y ait, selon moi, une interaction entre ces deux éléments, je crains simplement... je voudrais éviter de reproduire les problèmes que connaissent les autres commissions des droits de la personne qui finissent par être embourbées dans leurs processus et à ne pas produire les résultats souhaités. Je ne parle pas ici de la commission de la Nouvelle-Écosse, que je ne connais pas. Je connais toutefois celle de l'Ontario.

**Ms. Knockwood:** In the new system that would be created and designed by Indigenous people — it's not designed yet, but I'm sure those are the types of issues they will be looking at to ensure they learn from the models that exist now in Canada through the provincial, territorial and federal human rights systems to see what doesn't work and what works for the creation of a new national Indigenous and human rights tribunal.

It would definitely have to look at collective rights. I think that's the difference between existing models right now. They're very much specific to individual right, but it's the collective rights that need to be addressed.

**Senator Boniface:** Thank you.

**Senator Prosper:** It's so nice to see you, Ms. Knockwood. [*Mi'kmaq spoken*] It has been a while.

**Ms. Knockwood:** [*Mi'kmaq spoken*]

**Senator Prosper:** I want to recognize your leadership and what you have done, not only for the Mi'kmaq people, but for all Nova Scotians and all of Canada by being the leader that you are. I want to recognize that. I'm honoured that you're here before our committee and providing testimony given from your extensive experience.

There were a lot of points that you went through, and I must admit, it's a built of a challenge to focus it down into a core element, but we had a number of witnesses before our committee to discuss this important subject, and your experience certainly contributes much to the dialogue and debate.

I want to get back to your point. I thought your responses to a number of inquiries from committee members were very instructive. You talked about the jurisdictional space that is needed given the history and the need to decolonize existing processes and services, and you mentioned that the current framework doesn't adequately protect Indigenous people, that there are fundamental misunderstandings, the need to actually design a mechanism for Indigenous people by Indigenous people and to rely on our ways of knowing to inform that process.

I'd like to get your thoughts on the relationship, in your mind, that you think would exist between the office of the ombudsperson and the human rights tribunal itself. More specifically, would you envision certain linkages that would exist between those two arms or those two elements?

The second component is — and I think Senator Boniface and others have gotten into the complexity of it — the balance between collective and individual rights under this existing framework. What could we look at to try to develop that balance between individual and collective rights? At times, they come up against one another within the mechanism of certain

**Mme Knockwood :** Je suis certaine que pour la création de ce nouveau système, qui serait conçu par des Autochtones, on examinera les enjeux que vous mentionnez dans le but de tirer des leçons des modèles qui existent actuellement au Canada aux échelons provinciaux, territoriaux et fédéral, et qu'on s'appuiera sur cet examen des pratiques efficaces et inefficaces pour créer un nouveau tribunal des droits des Autochtones et des droits de la personne.

Il faudrait décidément examiner les droits collectifs. C'est ce qui démarquera la nouvelle approche des modèles existants, je crois. Les modèles existants se concentrent vraiment sur les droits individuels, mais il faut s'occuper des droits collectifs.

**La sénatrice Boniface :** Merci.

**Le sénateur Prosper :** C'est un plaisir de vous voir, madame Knockwood. [*mots prononcés en mi'kmaq*] Notre dernière rencontre remonte à un certain temps.

**Mme Knockwood :** [*mots prononcés en mi'kmaq*]

**Le sénateur Prosper :** Je tiens à saluer votre leadership et tout ce que vous faites, non seulement pour le peuple mi'kmaq, mais pour l'ensemble des Néo-Écossais et des Canadiens, grâce à votre personnalité de leader. Je tiens à le souligner. C'est un honneur pour le comité de vous accueillir et d'entendre votre témoignage, qui s'appuie sur une vaste expérience.

Vous avez abordé beaucoup d'éléments, qu'il est un peu difficile de ramener à un élément central. Cela dit, nous avons accueilli un certain nombre de témoins pour discuter de ce sujet important et vous apportez beaucoup à cette conversation et à ce débat grâce à votre expérience.

Je reviens à votre propos. J'ai trouvé très éclairantes les réponses que vous avez données aux questions des membres du comité. Vous avez parlé de l'espace juridictionnel qui est nécessaire en raison du passé et de la nécessité de décoloniser les processus et les services actuels. Vous avez aussi mentionné que le cadre actuel ne protège pas adéquatement les Autochtones, qu'il existe des malentendus fondamentaux, qu'on a besoin d'un mécanisme conçu pour les Autochtones par des Autochtones, et que ce processus doit s'appuyer sur nos savoirs.

J'aimerais savoir quels seraient, selon vous, les liens entre le bureau de l'ombudsman et le tribunal des droits de la personne. Plus précisément, y aurait-il, selon vous, des liens entre ces deux volets ou ces deux éléments?

Le deuxième point concerne l'équilibre entre droits collectifs et droits individuels dans le cadre actuel, un enjeu complexe, comme l'ont montré la sénatrice Boniface et d'autres intervenants. Comment pourrions-nous nous y prendre pour tenter d'arriver à un équilibre entre droits collectifs et droits individuels? Ces deux types de droits se retrouvent parfois en

communities. One can only look at how Indigenous women were treated within our communities and through legislation. I hope that's not too many questions. Thank you.

**Ms. Knockwood:** Not too many people can bring me to tears. Thank you for that, Senator Prosper, and for your acknowledgement. You and I go way back. *Wela'lin*.

When you brought up your question, right off the bat — today, for instance, I decided to wear this. The Mi'kmaq senators sitting at the table should recognize this symbol. This symbol is a petroglyph that is within Kejimikujik. My understanding of what this petroglyph means — and there will be many interpretations — but I think it answers as a model to the question of the balance between collective and individual rights. We don't know the time period — time immemorial — by our Mi'kmaq ancestors, and we're told it's a representation of a Mi'kmaq constitution and Mi'kmaq governance. If you look at the symbol — I don't know if you can really see it — but the yellow is our teepees. What I was told is that it represents individual families, and the Mi'kmaq nation is made up of families. So when you look at a system of governance about collective versus individual, within the Mi'kmaq system it's more the families. The mounds that you see here, there are seven mounds, which make up the seven districts of the Mi'kmaq nation. Those families that lived within each of the different areas of Mi'kma'ki also fit into a system of government that was represented within each of the districts. Then in the middle, the core, are the sun and moon. From what I was told, this is the creation story of the Mi'kmaq. There is a creation story — there are elders out there who will share it with you. They were also written into form by some of the people who came during the colonial period who wrote down our stories. The sun reached across to the moon, and within that reaching out and those beams that were brought onto the earth, that was the creation of the Mi'kma'ki.

This petroglyph is a symbol of how individuals are very important, the families, in any system. They were very much a part of it. We also looked at how important it is to build those relationships and have the seven districts and the Mi'kmaq Grand Council, which was our ancient form of government that still exists today. It's not ancient, it's still modern, but it exists and interacts in a different way right now within the current chief and council structures. It's still very much respected and still very much a part of every single meeting that happens in relation to the Mi'kmaq.

When we're talking about models and balancing, we could look to our ancient models of governance. There are also, I'm sure, many other examples that exist out there that have been around for many years. It's very important.

opposition au sein des mécanismes employés dans certaines communautés. On peut penser, par exemple, à la façon dont les femmes autochtones ont été traitées dans nos communautés et dans les lois. J'espère ne pas avoir posé trop de questions. Merci.

**Mme Knockwood :** Très peu de gens peuvent m'émouvoir jusqu'aux larmes. Je vous en remercie, sénateur Prosper, et je vous remercie de vos bons mots. Nous nous connaissons depuis longtemps. *Wela'lin*.

Je reviens à votre question, mais en m'attardant tout d'abord sur ce que j'ai choisi de porter aujourd'hui. Les sénateurs mi'kmaqs devraient reconnaître ce symbole, un pétroglyphe de Kejimikujik. D'après ce que je sais de sa signification — il existe de nombreuses interprétations —, je crois qu'il peut servir de modèle en matière d'équilibre entre droits collectifs et droits individuels. Nous ne savons pas à quand remonte cette image faite par nos ancêtres mi'kmaqs en des temps immémoriaux; on nous dit qu'elle représente une constitution mi'kmaq et la gouvernance mi'kmaq. Si vous examinez le symbole — je ne sais pas si vous pouvez le voir clairement —, le jaune correspond à nos tipis. On m'a dit que cela représentait des familles individuelles, et que la nation mi'kmaq est composée de familles. Bref, quand on parle d'un système de gouvernance où se retrouvent des aspects collectifs et individuels, le système mi'kmaq se concentre davantage sur les familles. Les monticules que vous voyez ici — il y en a sept — représentent les sept districts de la nation mi'kmaq. Les familles qui vivaient dans les différentes régions du Mi'kma'ki faisaient aussi partie d'un système de gouvernement qui était représenté dans chaque district. Au cœur de l'image, au milieu, se trouvent le Soleil et la Lune. D'après ce qu'on m'a dit, cela fait référence à l'histoire de la création selon les Mi'kmaqs. Des aînés pourront vous la raconter. Elle a aussi été mise par écrit par des personnes qui, pendant la période coloniale, sont venues écrire nos histoires. Le Soleil a tendu ses rayons vers la Lune; ce geste de rapprochement a amené des rayons jusqu'à la Terre, et c'est ainsi que le Mi'kma'ki a été créé.

Ce pétroglyphe montre l'importance des individus, des familles, au sein d'un système. Ils y occupaient vraiment une place. Nous avons aussi réfléchi à l'importance de tisser ces liens ainsi qu'aux sept districts et au Grand Conseil des Mi'kmaqs, notre ancien système de gouvernement, qui existe encore de nos jours. Il n'est pas ancien, en fait, il demeure moderne; mais son existence et ses interactions sont différentes maintenant, dans le contexte des structures actuelles relatives au conseil et au chef. Il jouit toujours d'un grand respect et fait toujours partie de chacune des rencontres qui ont un lien avec les Mi'kmaqs.

Quand il est question de modèles et d'équilibre, nous pourrions examiner nos anciens modèles de gouvernance. Je suis certaine qu'il existe aussi beaucoup d'autres exemples qui sont en place depuis des années. C'est très important.

In terms of what I see as the interaction between the human rights ombudsperson and the national Indigenous and human rights tribunal, I think it's always important to have independence between the two. If we look at the model of what an ombudsperson is and the role it has played within Canadian provincial and territorial jurisdiction, I think it could play a similar role within this model and this framework as an entity that Indigenous people can go to that is independent if they feel that what they're advocating for and trying to protect within the national Indigenous human rights tribunal is not effectively being done. It's always good to have a second tier to help with that.

**Senator Prosper:** It was an honour and privilege to speak with you, Ms. Knockwood. You reminded me to wear my petroglyph. *Wela'lin.*

**Ms. Knockwood:** *Wela'lin.*

**Senator Coyle:** This has been such a rich conversation with you. I apologize for my multiple questions, but you set my brain on fire early in the morning, and I thank you for that. You have made a great contribution to us here in so many ways. I just want to pick up on one thing I think I heard you say. I want to make sure that I heard you correctly.

When you're talking about the new tribunal balancing — and we've had quite a conversation about individual rights — you've mentioned families in the case of Mi'kma'ki, which I expect is similar across the country, and collective rights, and the importance of making sure that whenever entity is designed by Indigenous people for Indigenous people has that mandate and capacity to serve that balance.

I believe you mentioned that it was important to look at the international successes on the issue of collective rights. Did you mean to say that it might be helpful to also bring in some of those who were or are at some of these international tables and who have some successes that they've learned, in many cases, the hard way, so you don't have to have some of that “hard way” to get to where we want to go with these new mechanisms and institutions? Could you speak more about that international side of things?

**Ms. Knockwood:** Thank you for that. It gives me time to honour some of those individuals who are now passed within Mi'kma'ki who were instrumental in advocating for our treaty rights. If it wasn't for our ancestors — because of the history in Canada — colonialism and the genocide that has been discussed many times, where there were treaty rights signed within the Mi'kma'ki, the Wolastoqiyik and the Passamaquoddy — our

En ce qui concerne l'interaction que j'envisage entre l'ombudsman des droits de la personne et le tribunal national des droits des Autochtones et des droits de la personne, je crois qu'il sera important que ces entités demeurent toujours indépendantes. Si on regarde la forme que prend le rôle d'ombudsman à l'échelon provincial et territorial, je crois qu'il pourrait prendre une forme semblable au sein du modèle et du cadre dont nous parlons : il pourrait être une entité indépendante vers laquelle les Autochtones peuvent se tourner s'ils sont d'avis que le travail de défense et de protection qu'ils tentent d'accomplir en passant par le tribunal des droits des Autochtones ne porte pas des fruits. Il est toujours bon d'avoir accès à un deuxième palier dans ce genre de situation.

**Le sénateur Prosper :** Parler avec vous a été un honneur et un privilège, madame Knockwood. Vous m'avez aussi rappelé de porter mon pétroglyphe. *Wela'lin.*

**Mme Knockwood :** *Wela'lin.*

**La sénatrice Coyle :** Quelle conversation fructueuse nous avons avec vous. Je suis désolée de poser de multiples questions, mais vous faites tourner mon cerveau à toute vitesse ce matin. Je vous en remercie, d'ailleurs. Vous nous avez beaucoup apporté, de mille et une façons. Je souhaite revenir sur un des éléments que vous avez mentionnés. Je veux être certaine d'avoir bien entendu.

En ce qui concerne la question du nouveau tribunal et de l'équilibre — nous avons d'ailleurs eu une riche conversation à propos des droits individuels —, vous avez mentionné les familles dans le contexte du Mi'kma'ki, une situation qui a probablement des parallèles partout au pays. Vous avez aussi mentionné les droits collectifs et la nécessité de voir à ce que l'entité qui pourrait être conçue par des Autochtones pour des Autochtones ait le mandat de promouvoir l'équilibre dont nous parlons et la capacité de le faire.

Vous avez dit, je crois, qu'il était important d'examiner les réussites d'autres pays dans le domaine des droits collectifs. Voulez-vous dire qu'il pourrait être utile d'entendre des personnes qui participent ou ont déjà participé à des efforts internationaux fructueux et qui, dans bien des cas, ont dû composer avec difficultés, afin que vous puissiez éviter certaines de ces difficultés dans la mise sur pied des nouveaux organismes et des nouvelles institutions souhaités? Pourriez-vous nous parler davantage du côté international?

**Mme Knockwood :** Je vous remercie de votre question, qui me donne le temps de rendre hommage à quelques membres du Mi'kma'ki maintenant décédés qui ont milité pour le respect des droits issus de traités. N'eût été nos ancêtres... L'histoire du Canada étant ce qu'elle est, on a souvent parlé du colonialisme, du génocide, du fait que les gens du Mi'kma'ki, les Wolastoqiyik et les Pescomody ont signé des traités leur donnant des droits—

treaties were signed before Canada was a country; they were signed in the 1700s. As I mentioned in the notes that I talked about, sadly, many times as soon as we signed the treaties, our treaty partner ignored them and would have continued to ignore them and would have buried them, burned them and God knows what if it had not been for the Mi'kmaq ancestors and others — I speak from a Mi'kmaw perspective — who advocated, argued for, knew through oral history and had physical copies of some of these treaties who said, “Wait a minute. We have these treaties that we signed with your ancestors. These treaties were signed in the 1700s.”

Up until even 1929 in the Gabriel Sylliboy case, we had members of the Mi'kmaq Grand Council go into court. Even though we kept losing every single case, they kept saying, “We have these treaty rights. We signed these with your ancestors. These mean something.”

If it hadn't been for our ancestors continuing to advocate, despite the losses — the advocacy work didn't end in the courts; a lot of this advocacy had to happen internationally.

So our leadership at that time, I heard stories from Grand Captain —, for instance, and another elder who passed on just recently who was the executive director of the Union of Nova Scotia Mi'kmaq. He was one of the chief negotiators on behalf of the Mi'kmaq recently through the KNKNO and the Assembly of the Nova Scotia Mi'kmaw Chiefs, Joe B. Marshall.

Those are two individuals I can name who recently passed whom were very instrumental in making sure we had treaty rights protection not only within the current legislative system in Canada. They travelled to ensure the protection of our treaty rights. When Prime Minister Pierre Elliott Trudeau had said he was going to bring the constitution home to Canada, the initial copies that were floating around in terms of what might be in the Constitution didn't make any references at all to Indigenous or Aboriginal people. It was through the direct advocacy of Aboriginal leaders all over Canada, not only within Canada but by travelling to Europe, to make sure that we weren't forgotten, that we were acknowledged. Because of that advocacy work, the draft of the Constitution was amended to include sections in relation to Aboriginal and treaty rights.

Then it didn't end there. Even though we were successful in advocating and ensuring that we were listed within the Canadian Constitution, the way it was interpreted in Canada was that we had to go to court to prove that we had treaty and Aboriginal right recognition; it wasn't automatic recognition. That has been

nos traités ont été signés dans les années 1700, avant que le Canada ne devienne un pays. Comme je l'ai mentionné pendant mon discours, dans bien des cas, le partenaire avec qui nous avons conclu ces traités a malheureusement choisi de ne pas en tenir compte par la suite. Il aurait continué d'en faire fi et les aurait enterrés, détruits et qui sait quoi encore, n'eût été nos ancêtres mi'kmaq et d'autres personnes — je parle du point de vue des Mi'kmaq — qui ont milité et argumenté, qui connaissaient l'existence des traités grâce à l'histoire orale, qui avaient des exemplaires physiques de certains traités et qui ont dit : « Attendez un peu. Nous avons signé des traités avec vos ancêtres. Ils ont été signés dans les années 1700. »

Des membres du Grand Conseil des Mi'kmaq se sont battus devant les tribunaux, notamment en 1929, dans l'affaire Gabriel Sylliboy. Même si nous perdions chaque fois, ils continuaient de répéter : « Nous avons ces droits qui découlent des traités signés. Nous avons signé des traités avec vos ancêtres. Ils ont de l'importance. »

Heureusement, nos ancêtres ont continué de militer malgré les défaites qu'ils essuyaient. Leur travail de défense des droits ne se déroulait pas seulement devant les tribunaux : une grande partie devait se faire à l'échelle internationale.

Je pense donc à nos dirigeants de l'époque. J'ai entendu des récits, notamment de la part du grand capitaine et d'un autre aîné qui est décédé dernièrement, Joe B. Marshall. Directeur général de l'Union des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse, il a été l'un des principaux négociateurs des Mi'kmaq récemment par l'intermédiaire du bureau de négociation Kwilmu'kw Mawklusuaqn et de l'Assemblée des chefs mi'kmaks de la Nouvelle-Écosse.

Ces deux personnes, décédées dernièrement, ont grandement contribué à faire en sorte que nos droits issus de traités soient protégés par le système législatif du Canada, et elles ont aussi voyagé pour promouvoir la protection de nos droits. Quand le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a déclaré son intention de rapatrier la Constitution du Canada, les premiers textes concernant ce qui pourrait figurer dans la Constitution ne parlaient pas du tout des peuples autochtones. Si nous avons été reconnus, c'est grâce aux efforts directs que les dirigeants autochtones de partout au pays ont déployés non seulement au Canada, mais aussi en Europe, pour qu'on ne nous oublie pas. Grâce à leur travail de défense des droits, des articles concernant les droits ancestraux et les droits issus de traités ont été ajoutés à l'ébauche de la Constitution.

Nous n'étions toutefois pas au bout de nos peines. Nous avons réussi à faire ajouter des articles à la Constitution du Canada, certes, mais à cause de la façon dont ils étaient interprétés, nous devons nous adresser aux tribunaux pour faire reconnaître nos droits autochtones ou issus de traités; cette reconnaissance n'était

a billion-dollar industry since then for the legal community, because we had to rely on lawyers in order to be able to make these constitutional arguments in order to get any kind of constitutional primacy and recognition.

Despite winning at the Supreme Court, for instance, with the Donald Marshall Jr. case for treaty rights to commercially sell what we fish and harvest — because our treaty rights weren't just related to fishing; it was related to fishing, hunting and harvesting. We had a commercial right to a moderate livelihood. There aren't many Mi'kmaq people right now, sadly, who are being recognized with their treaty right to use that right. They're still being charged within the DFO regulation system.

So arguments can be made that we can go to and utilize international forums. If you exhaust all domestic remedies in Canada to get your rights recognized, where else do you go? You have to go to international forums.

That is the reason why there is UNDRIP in the international community today. That's the reason why we have UNDRIP as something that is recognized here in Canada now. That's because of the advocacy work that Indigenous peoples, not just in Canada but all across the international community, did and who went to the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues in New York City and to the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples in Geneva. They went to the United Nations with the different tables and advocated for these documents and declarations so that we could get this rights recognition happening.

The work is not over, and this is why we need and hope that these mechanisms that we're thinking of that, which were advocated for by Royal Commission for Aboriginal Peoples, for instance the aboriginal treaty rights recognition act — happen sooner than later. So we continue to advocate and lobby. Rights have been recognized. The Canadian courts have recognized treaty rights. Let's talk about implementation now.

**Senator Coyle:** Thank you.

**The Chair:** The panel is now complete. Again, I wish to thank Ms. Knockwood for joining us today. We really appreciate your testimony, Ms. Knockwood. Thank you again. We especially thank you for your beautiful explanation of the petroglyph.

pas automatique. Cette situation a créé un marché d'un milliard de dollars pour le milieu juridique, puisque nous devons

embaucher des avocats pour défendre nos droits et établir la primauté constitutionnelle et la reconnaissance qui devraient être les nôtres.

Mentionnons, par exemple, que nous avons gagné en Cour suprême dans l'affaire Donald Marshall, qui portait sur les droits issus de traités permettant de faire la vente commerciale des produits que nous pêchons. Les droits issus de traités ne portaient pas seulement sur les pêches, mais aussi sur la chasse. Ils comprennent le droit de faire du commerce pour nous assurer une subsistance convenable. Malgré notre victoire en Cour suprême, peu de Mi'kmaqs voient ce droit reconnu à l'heure actuelle, malheureusement. Ils continuent d'être accusés d'avoir commis des infractions selon le régime réglementaire du ministère des Pêches et des Océans.

Bref, il peut être utile de tirer parti des forums internationaux. Après avoir épuisé toutes les voies offertes au Canada pour tenter de faire reconnaître vos droits, que peut-on faire d'autre? Il faut se tourner vers les forums internationaux.

C'est ainsi qu'il y a maintenant une Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, qui existe à l'échelle internationale et qui est reconnue au Canada. C'est grâce au travail de défense des droits accompli par des peuples autochtones du Canada et du monde entier, qui se sont adressés au Forum permanent des Nations unies sur les questions autochtones, à New York, et au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, à Genève. Ils sont allés voir ces différents organes des Nations unies et ont milité pour l'adoption de ces documents et déclarations afin que nous puissions faire reconnaître nos droits.

Il reste du travail à faire. C'est pourquoi les mécanismes auxquels nous pensons — qui ont été recommandés par la Commission royale sur les peuples autochtones, comme la loi sur la reconnaissance des droits issus de traités des Autochtones — doivent devenir réalité le plus tôt possible. Nous espérons que ce sera le cas, et nous poursuivons donc notre travail de défense des droits et de lobbying. Des droits ont été reconnus. Les tribunaux du Canada ont reconnu les droits issus de traités. Il est temps de parler de leur mise en œuvre.

**La sénatrice Coyle :** Merci.

**Le président :** Le temps réservé à ce témoin est maintenant écoulé. Madame Knockwood, je vous remercie une fois de plus de votre présence aujourd'hui. Nous vous sommes très reconnaissants de votre témoignage. Merci particulièrement d'avoir si bien expliqué le pétroglyphe.



If you want to make any subsequent submissions, please submit them to our clerk by the end of the month. That would be greatly appreciated.

(The committee adjourned.)

Si vous souhaitez soumettre des compléments d'information, veuillez les faire parvenir à la greffière du comité d'ici la fin du mois. Ce serait très apprécié.

(La séance est levée.)

---