

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Indian Affairs and Northern Development

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

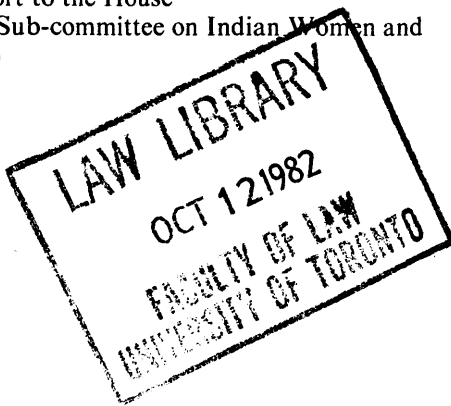
Affaires indiennes et du développement du Nord canadien

RESPECTING:

- 1) Report of the Sub-committee on Indian Women and the Indian Act
- 2) Appointment of a Sub-committee to review the status, development and responsibilities of Band governments on Indian reserves, as well as the financial relationships between the Government of Canada and Indian bands

INCLUDING:

The Sixth Report to the House
(Report of the Sub-committee on Indian Women and the Indian Act)



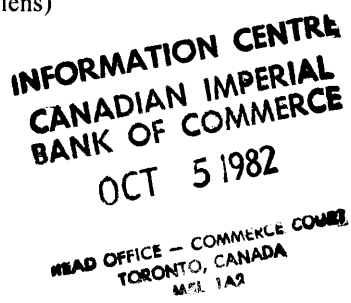
First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

CONCERNANT:

- 1) Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens
- 2) Formation d'un Sous-comité pour étudier le statut, l'évolution et les responsabilités des administrations de bandes dans les réserves indiennes, de même que les rapports financiers qui existent entre le gouvernement du Canada et les bandes indiennes

Y COMPRIS:

Le sixième rapport à la Chambre
(Rapport du Sous-Comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens)



Première session de la
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

STANDING COMMITTEE ON
INDIAN AFFAIRS AND
NORTHERN DEVELOPMENT

Chairman: Mr. Keith Penner

Vice-Chairman: Mr. René Gingras

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES
INDIENNES ET DU DÉVELOPPEMENT
DU NORD CANADIEN

Président: M. Keith Penner

Vice-président: M. René Gingras

Messrs. — Messieurs

| | | | |
|-------------------------|-------------------------|---------|----------------|
| Allmand | Greenaway | Manly | Paproski |
| Beauchamp-Niquet (Mrs.) | Hervieux-Payette (Mrs.) | McCuish | Schellenberger |
| Burghardt | Isabelle | Murta | Schroder |
| Chénier | King | Oberle | Skelly—(20) |
| Desmarais | MacBain | | |

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

François Prigent

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday, September 8, 1982:

Mrs. Appolloni replaced Mrs. Beauchamp-Niquet.

On Friday, September 10, 1982:

Mr. Paproski replaced Mr. Shields.

On Wednesday, September 15, 1982:

Mr. Bloomfield replaced Mrs. Appolloni.

On Thursday, September 16, 1982:

Mrs. Appolloni replaced Mr. Bloomfield.

On Friday, September 17, 1982:

Mrs. Beauchamp-Niquet replaced Mr. Cousineau.

On Monday, September 20, 1982:

Mr. Skelly replaced Mr. Ittinuar;

Mr. Schroder replaced Mrs. Appolloni;

Mr. Desmarais replaced Mr. Watson.

Conformément à l'article 65(4)(b) du Règlement

Le mercredi 8 septembre 1982:

M^{me} Appolloni remplace M^{me} Beauchamp-Niquet.

Le vendredi 10 septembre 1982:

M. Paproski remplace M. Shields.

Le mercredi 15 septembre 1982:

M. Bloomfield remplace M^{me} Appolloni.

Le jeudi 16 septembre 1982:

M^{me} Appolloni remplace M. Bloomfield.

Le vendredi 17 septembre 1982:

M^{me} Beauchamp-Niquet remplace M. Cousineau.

Le lundi 20 septembre 1982:

M. Skelly remplace M. Ittinuar;

M. Schroder remplace M^{me} Appolloni;

M. Desmarais remplace M. Watson.

ORDER OF REFERENCE

Wednesday, August 4, 1982

ORDERED.—1. That the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development be empowered to study the provisions of the *Indian Act* dealing with band membership and Indian status, with a view to recommending how the Act might be amended to remove those provisions that discriminate against women on the basis of sex.

2. That the Committee shall report its findings thereon no later than the first day the House resumes sitting, provided that, if the House is not sitting when the report has been completed, the report may be deposited with the Clerk of the House and shall thereupon be deemed to have been laid upon the Table.

3. That the Committee be further empowered, following its report to the House on the aforementioned subject, to review all legal and related institutional factors affecting the status, development and responsibilities of Band Governments on Indian reserves, including, without limiting the generality of the foregoing:

- (a) the legal status of Band Governments;
- (b) the accountability of band councils to band members;
- (c) the powers of the Minister of Indian Affairs and Northern Development in relation to reserve land, band monies and the exercise of band powers;
- (d) the financial transfer, control and accounting mechanisms in place between bands and the Government of Canada;
- (e) the legislative powers of bands and their relationship to the powers of other jurisdictions; and
- (f) the accountability to Parliament of the Minister of Indian Affairs and Northern Development for the monies expended by or on behalf of Indian bands;

and make recommendations in relation to the above questions in regard particularly to possible provisions of new legislation and improve administrative arrangements to apply to some or all Band Governments on reserves, taking into account the various social, economic, administrative, political and demographic situations of Indian bands, and the views of Indian bands in regard to administrative or legal change.

4. That the Committee, in carrying out its review, take into account:

- (a) the jurisdiction of the Federal Government under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*;
- (b) the recognition and affirmation of existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples in section 35 of the *Constitution Act, 1982*;
- (c) the current economic restraint program of the government;

ORDRE DE RENVOI

Le mercredi 4 août 1982

IL EST ORDONNÉ.—1. Que le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien soit chargé d'étudier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui ont trait à l'adhésion aux bandes et au statut d'Indien, en vue de recommander des façons de modifier la Loi de manière à éliminer les dispositions qui exercent une discrimination contre les femmes fondée sur le sexe.

2. Que le Comité présente ses conclusions au plus tard le premier jour de la reprise des travaux parlementaires ou, si la Chambre ne siège pas lorsque le rapport sera terminé, que ce rapport soit déposé devant le Greffier de la Chambre, auquel cas il sera considéré comme ayant été communiqué à la Chambre.

3. Que le Comité soit également chargé d'étudier, suivant le dépôt du rapport susmentionné, d'étudier tous les facteurs légaux et institutionnels connexes qui touchent le statut, l'évolution et les responsabilités des administrations de bandes dans les réserves indiennes, y compris, mais sans limiter la généralité des sujets précédents:

- a) le statut légal des administrations de bandes;
- b) la responsabilité des conseils de bande de rendre des comptes à leurs membres;
- c) les pouvoirs du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien touchant les terres de réserves, les fonds des bandes et l'exercice des pouvoirs des bandes;
- d) les mécanismes financiers qui existent entre les bandes et le gouvernement du Canada, en ce qui concerne le transfert et le contrôle des fonds, et la comptabilité;
- e) les pouvoirs d'adoption de règlements des bandes et leur comparaison aux pouvoirs d'autres administrations dans ce domaine;
- f) la responsabilité du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de rendre des comptes au Parlement sur les fonds dépensés par les bandes indiennes ou en leur nom;

et fasse des recommandations sur les questions précédentes, plus particulièrement sur les dispositions éventuelles d'une nouvelle loi et sur de meilleurs arrangements administratifs qui seraient appliqués à certaines administrations de bandes dans les réserves ou à toutes, en tenant compte des diverses conditions sociales, économiques, administratives, politiques et démographiques des bandes indiennes et des vues des bandes indiennes sur le changement administratif ou législatif.

4. Que le Comité tienne compte:

- a) des compétences conférées au gouvernement fédéral par l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- b) de la reconnaissance et de l'affirmation des droits existants des peuples autochtones (droits ancestraux et droits issues de traités) dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- c) du programme actuel du gouvernement portant sur les restrictions économiques;

(d) the fact that a First Ministers' Conference will be held for the purpose of identifying rights of the aboriginal peoples.

5. That it be an instruction to the Committee that it appoint a sub-committee for the purposes mentioned in paragraph 1 and 3 respectively.

6. That each sub-committee, where it is deemed necessary, travel to major centres to hold hearings.

7. That each sub-committee be empowered to employ administrative and clerical staff as may be deemed necessary.

ATTEST:

d) du fait qu'une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres sera convoquée pour discuter de la détermination et de la définition des droits des peuples autochtones.

5. Que le Comité ait le mandat de créer un sous-comité aux fins des paragraphes 1 et 3 respectivement.

6. Que chaque sous-comité se rende au besoin dans les grands centres pour y tenir des audiences.

7. Que chaque sous-comité soit habilité à engager le personnel administratif et de soutien dont il a besoin.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes

C.B. KOESTER

The Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE HOUSE

The Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development has the honour to present its

SIXTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, August 4, 1982, your Committee, as instructed, appointed a Sub-committee of seven members to study the provisions of the *Indian Act* dealing with band membership and Indian status, with a view to recommending how the Act might be amended to remove those provisions that discriminate against women on the basis of sex.

The Sub-committee on Indian Women and the Indian Act has submitted its report to the Committee. Your Committee has adopted this report, the text of which follows:

The Sub-committee on Indian Women and the Indian Act of the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with its Orders of Reference of Wednesday, August 4, 1982 from the House of Commons and of Tuesday, August 31, 1982 from the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development, your Sub-committee has studied the provisions of the *Indian Act* dealing with band membership and Indian status, with a view to recommending how the Act might be amended to remove those provisions that discriminate against women on the basis of sex, and submits the following report:

The members of the Sub-committee wish to express their gratitude to the Clerk, Mr. François Prigent, who, along with his colleague, Mr. Eugene Morawski, co-ordinated the administrative work of the Sub-committee and to Mrs. Barbara Reynolds and Mrs. Katharine Dunkley, research officers from the Library of Parliament, who worked extensively in the drafting of this report. Thanks are also in order to the researchers from the native organizations, namely the Assembly of First Nations, the Native Council of Canada and the Native Women's Association of Canada, for their participation in the drafting of the report. Their participation proved of great value to the Sub-committee and ensured that the views of their respective organizations were expressed. The contribution of all of the above-mentioned individuals was greatly appreciated by the members of the Sub-committee.

OUTLINE

- A. Preamble
- B. Historical Perspective
- C. Examples of Discrimination Against Women from Testimony
- D. Basic Themes From Testimony

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 4 août 1982, votre Comité, aux termes de son mandat, a créé un Sous-comité composé de sept membres chargé d'étudier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui ont trait à l'adhésion aux bandes et au statut d'Indien, en vue de recommander des façons de modifier la Loi de manière à éliminer les dispositions qui exercent une discrimination contre les femmes fondée sur le sexe.

Le Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens a présenté son rapport au Comité. Votre Comité a adopté le rapport, le texte duquel suit:

Le Sous-comité sur les femmes indiennes et la *Loi sur les Indiens* du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément aux Ordres de renvoi reçus de la Chambre des communes en date du mercredi 4 août 1982 et du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien en date du mardi 31 août 1982, le Sous-comité a étudié les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui ont trait à l'adhésion aux bandes et au statut d'Indien, en vue de recommander des façons de modifier la Loi de manière à éliminer les dispositions qui exercent une discrimination contre les femmes fondée sur le sexe, et soumet le rapport suivant:

Les membres du Sous-comité désirent exprimer leur reconnaissance au greffier, M. François Prigent, qui, avec son collègue, M. Eugene Morawski, a coordonné le travail administratif du Sous-comité. Il remercie aussi M^{me} Barbara Reynolds et M^{me} Katharine Dunkley, attachées de recherche auprès de la Bibliothèque du Parlement, qui ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à la rédaction du présent rapport. Les recherchistes des organisations autochtones, soit l'Assemblée des premières nations, le Conseil national des autochtones du Canada et l'Association des femmes autochtones du Canada, se méritent aussi la gratitude du Sous-comité pour leur participation à la rédaction du rapport. Leur collaboration a rendu grandement service au Sous-comité et a permis de faire en sorte que soient exprimées les vues de leurs organisations respectives. Les membres du Sous-comité remercient chaleureusement toutes les personnes mentionnées ci-dessus pour leur précieuse collaboration.

PLAN

- A. Préambule
- B. Perspective historique
- C. Exemples de discrimination à l'égard des Indiennes dénoncés par les témoins
- D. Les principaux thèmes des témoignages

- | | |
|--|---|
| <p>1. Removal of Legislated Discrimination Against Women.</p> <p>2. Who Controls Membership, and When?</p> <p>3. Financial Implications.</p> <p>4. Accordance With International Standards.</p> <p>5. Collective Rights.</p> <p>6. Indian Self-Government.</p> <p>7. The Canadian Charter of Rights.</p> <p>8. Retroactive Withdrawal of Status from Non-Indian Wives.</p> <p>E. Canada's International Obligations</p> <p>F. The Complexities of the Membership and Status Issue.</p> <p>1. Process of Removing Discriminatory Sections.</p> <p style="padding-left: 20px;">i. timing</p> <p style="padding-left: 20px;">ii. funding</p> <p>2. Issues Outside Mandate.</p> <p>3. Interim Measures.</p> <p>G. <u>Specific Sections</u></p> <p>—Background Information on Status and Band Membership (Sections 5, 6 and 13)</p> <p>—Section 10</p> <p>—Section 11</p> <p style="padding-left: 20px;">—Subsection 11(1)(c)</p> <p style="padding-left: 20px;">—Subsections 11(1)(d)(e)</p> <p style="padding-left: 20px;">—Subsection 11(1)(f)</p> <p>—Section 12</p> <p style="padding-left: 20px;">—Subsection 12(1)(a)(iv)</p> <p style="padding-left: 20px;">—Subsection 12(1)(b)</p> <p style="padding-left: 20px;">—Subsection 12(2)</p> <p>—Section 14</p> <p>—Section 109</p> <p style="padding-left: 20px;">—Subsections 109(1)(2)</p> <p>H. Areas for Further Study</p> <p>I. Glossary</p> <p>Appendix "A"—List of Witnesses</p> <p>A. PREAMBLE</p> <p>* Your Sub-Committee was instructed to study the provisions of the <i>Indian Act</i> dealing with band membership and Indian status, with a view to recommending how the Act might be amended to remove those provisions that discriminate against women on the basis of sex;</p> <p>* Your Sub-Committee saw, as its mandate, the examination of certain sections of the <i>Indian Act</i> which discriminate against Indian women;</p> | <p>1. L'élimination des dispositions légales discriminatoires à l'égard des femmes</p> <p>2. Le contrôle de l'appartenance aux bandes</p> <p>3. Les conséquences financières</p> <p>4. Le respect des normes internationales</p> <p>5. Les droits collectifs</p> <p>6. L'autonomie politique des Indiens</p> <p>7. La Charte canadienne des droits et libertés</p> <p>8. Retrait rétroactif du statut aux femmes non indiennes</p> <p>E. Obligations internationales du Canada</p> <p>F. Complexité du problème de l'effectif des bandes et du statut</p> <p>1. Elimination des dispositions discriminatoires</p> <p style="padding-left: 20px;">i. calendrier des opérations</p> <p style="padding-left: 20px;">ii. financement</p> <p>2. Questions débordant le mandat</p> <p>3. Mesures provisoires</p> <p>G. <u>Articles précis</u></p> <p>—Renseignements généraux sur le statut et l'effectif des bandes (Articles 5, 6 et 13)</p> <p>—Article 10</p> <p>—Article 11</p> <p style="padding-left: 20px;">—alinéa 11(1)c</p> <p style="padding-left: 20px;">—alinéas 11(1)d,e</p> <p style="padding-left: 20px;">—alinéa 11(1)f</p> <p>—Article 12</p> <p style="padding-left: 20px;">—sous-alinéa 12(1)a(iv)</p> <p style="padding-left: 20px;">—alinéa 12(1)b</p> <p style="padding-left: 20px;">—paragraphe 12(2)</p> <p>—Article 14</p> <p>—Article 109</p> <p style="padding-left: 20px;">—paragraphes 109(1)(2)</p> <p>H. Autres questions à examiner</p> <p>I. Glossaire</p> <p>Appendice «A»—Liste des témoins</p> <p>A. PRÉAMBULE</p> <p>* Votre Sous-comité a été chargé d'étudier les dispositions de la <i>Loi sur les Indiens</i> qui traitent de l'appartenance aux bandes et du statut d'Indien, afin de faire des recommandations sur la façon dont on pourrait modifier la Loi pour en supprimer les dispositions discriminatoires fondées sur le sexe et qui pénalisent les femmes;</p> <p>* le Sous-comité a considéré qu'il lui appartenait d'examiner certains articles discriminatoires à l'égard des femmes indiennes dans la <i>Loi sur les Indiens</i>;</p> |
|--|---|

- * It is generally agreed that the *Indian Act* contains provisions that today are judged to discriminate against Indian women on the basis of sex; at the same time, one must recognize that when the Act was originally passed provisions differentiating on the basis of sex were consistent with the general practices and customs and with the laws governing the rest of the population; women had few property and civil rights;
- * Times have changed and the laws defining women's rights have been substantially altered over the past century so that the equality of women is now enshrined in legislation and international conventions;
- * The *Indian Act* has not kept pace with these changes;
- * Your Sub-committee received very moving testimony about the hardships and misery caused by the negative effects of legislated discrimination against Indian women;
- * Your Sub-committee acknowledges that these discriminatory sections have caused pain and suffering to Indian communities, and to Indian women and their children; three categories of women have suffered: first, those women who have married non-Indians and lost their status; secondly, women who, not wanting to lose their status, gave up a relationship that would have led to marriage; and thirdly, women who, not wanting to lose status, entered into a common-law relationship;
- * In addressing the issue of discrimination against Indian women, your Sub-committee admits that it cannot redress all of the past injustices caused by the *Indian Act*; it does want to move quickly in eliminating sexual inequality in the Act;
- * Your Sub-committee sees its mandate as related to that of the second Sub-committee on Indian self-government; while examining the removal of discrimination against Indian women in the membership provisions, your Sub-committee was increasingly aware of the broader implications including definition of band membership, difference between Indian status and band membership, the relationship of individual and collective rights, recognition of traditional and customary practices, the need for additional funds and additional land base for reinstated women and their descendants; all these matters must be considered in the context of the *Indian Act* in its entirety; your Sub-committee was also cognizant of the recognition and affirmation of existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples in Section 35 of the *Constitution Act, 1982*, and the fact that a First Ministers' Conference will be held for the purpose of identifying and defining rights of the aboriginal peoples;
- * Your Sub-committee felt constrained in its mandate because it experienced difficulty in isolating the subject of discrimination against Indian women from the larger issues facing aboriginal peoples as they prepare for the forthcoming constitutional talks;
- * on admet généralement que la *Loi sur les Indiens* comporte des dispositions qui, aujourd'hui, sont considérées comme discriminatoires à l'égard des Indiennes du fait de leur sexe; il faut pourtant reconnaître que lors de l'adoption de cette loi, les dispositions établissant une distinction selon le sexe étaient conformes à l'usage et à la pratique de l'époque, ainsi qu'aux lois applicables aux autres éléments de la population; les droits civils des femmes étaient limités, de même que leur droit de propriété;
- * avec le temps, les lois définissant les droits de femmes ont considérablement évolué, et l'égalité des hommes et des femmes est maintenant consacrée par la loi et les pactes internationaux;
- * la *Loi sur les Indiens* n'a pas suivi cette évolution;
- * le Sous-comité a recueilli de très émouvants témoignages sur les épreuves et drames provoqués par la discrimination de la *Loi* à l'égard des Indiennes;
- * le Sous-comité reconnaît que ces dispositions ont fait souffrir les communautés indiennes, notamment les femmes et leurs enfants; les Indiennes pénalisées ont été tout d'abord celles qui ont perdu leur statut en épousant un non-Indien, deuxièmement, les femmes qui, voulant conserver leur statut, ont dû renoncer à une relation qui, sinon, aurait donné lieu à un mariage, et troisièmement, les femmes qui, voulant conserver leur statut, ont opté pour une relation de common-law;
- * en abordant la question de la discrimination à l'égard des Indiennes, le Sous-comité reconnaît qu'il ne peut réparer les injustices causées antérieurement par la *Loi sur les Indiens*; en revanche, il entend procéder rapidement à l'élimination des inégalités fondées sur le sexe;
- * le Sous-comité considère que son mandat est lié à celui du Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens; alors qu'il étudiait l'élimination de la discrimination contre les Indiennes dans les dispositions sur l'appartenance aux bandes, le Sous-comité a pris conscience des implications plus vastes du problème, notamment en ce qui concerne la définition des membres des bandes, la distinction entre les Indiens de statut et ceux qui font parti d'une bande, les relations entre les droits individuels et les droits collectifs, la consécration des pratiques et des usages traditionnels, la nécessité de mettre des fonds et des terrains supplémentaires à la disposition des femmes et des enfants qui réintègrent les bandes; toutes ces questions doivent être envisagées dans le contexte global de la *Loi sur les Indiens*; le Sous-comité a également tenu compte de la consécration des droits aborigènes et des droits issus de traités des populations autochtones, qui apparaît à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, et du fait qu'une Conférence des premiers ministres va être consacrée à la détermination des droits des populations autochtones.
- * le Sous-comité s'est senti limité par son mandat, car il lui a été difficile de séparer le sujet de la discrimination à l'encontre des Indiennes, de l'ensemble plus vaste des questions qui se posent aux autochtones alors qu'ils se préparent aux futurs pourparlers constitutionnels.

- * Your Sub-committee is aware that there are bands who have been working toward redefinition of membership criteria;
- * There is a clear indication from the testimony that Indian bands would like to control band membership; in fact, they see this as an essential right of self-determination as exercised through Indian self-government;
- * Your Sub-committee notes that the *Indian Act* was not written by Indian people, and often was enforced over their objections, and thus your Sub-committee notes with satisfaction the participation of *ex-officio* members from the Native Council of Canada, the Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada; this has helped your Sub-committee to understand better their needs and points of view so that legislation can be drafted accordingly; the Sub-committee also is hopeful that the *ex-officio* members have come to understand better the Parliamentary process and its requirements.

B. HISTORICAL PERSPECTIVE

Prior to 1850 no attempts had been made to legally define who was "an Indian". It was in an 1850 Statute in Lower Canada that a legal definition of "Indian" was first enunciated. Indians were:

"all persons of Indian blood, all persons intermarried with any such Indians residing amongst them; all children of mixed marriages residing amongst Indians; persons adopted in infancy by any such Indians."

The early statutes in Upper and Lower Canada were designed to prevent problems arising from encroachment on Indian lands. The legislation included a definition of who is an Indian.

The involuntary loss of status for Indian women who married non-Indians was included in the 1869 *Act for the Gradual Enfranchisement of Indians, the Better Management of Indian Affairs*. This Act also provided for a simplified voluntary enfranchisement process.

Successive amendments provided for voluntary and compulsory enfranchisement despite the fairly clear evidence that a large number of Indians were opposed to losing their status in any way. There is some suggestion that the Federal Government justified compulsory removal of status from Indian women married to non-Indian men on the basis of practice and culture, i.e. patrilineal descent and patrilocal residence. However, when one looks at Canadian Indians as a whole there is no common pattern of post-nuptial residence. Furthermore, there is no uniform evidence in traditional cultures that simply by marrying outside the band, an Indian woman lost her right to return and be accepted by the band.

The policy underlying enfranchisement reflected a policy of assimilation. In fact, the Act of 1869 was entitled *An Act for the Gradual Enfranchisement of Indians*. It was clear that

- * le Sous-comité sait que certaines bandes ont travaillé à la redéfinition des critères d'appartenance;
- * les témoignages indiquent clairement que les bandes aimeraient contrôler elles-mêmes leur composition; en fait, elles considèrent cet élément comme un droit essentiel de l'autodétermination que comporte l'autonomie politique des Indiens;
- * le Sous-comité remarque que la *Loi sur les Indiens* n'a pas été rédigée par des Indiens, et qu'elle a souvent été appliquée malgré leurs objections; c'est pourquoi il se réjouit de la participation de membres d'office du Conseil national des autochtones du Canada, de l'Assemblée des premières nations et de l'Association des femmes autochtones du Canada; cette participation a aidé le Sous-comité à mieux comprendre le point de vue et les besoins des Indiens, afin de modifier la loi en conséquence; le Sous-comité espère également que les membres de ces organismes autochtones en sont venus à une meilleure compréhension du processus parlementaire et de ses impératifs.

B. PERSPECTIVE HISTORIQUE

Avant 1850, personne n'avait essayé de définir légalement l'«Indien». C'est dans une loi du Bas Canada de 1850 que l'Indien a été défini pour la première fois, dans les termes suivants:

«Tous sauvages pur sang, toutes les personnes mariées à des sauvages et résidant parmi eux; toute personne résidant parmi les sauvages, dont les parents des deux côtés étaient ou sont des sauvages; toutes personnes adoptées dans leur enfance par des sauvages.»

Les premières lois du Bas et du Haut Canada visaient à prévenir les problèmes susceptibles de résulter de l'empiètement des non-autochtones sur les territoires indiens. La législation définissait les Indiens.

La perte involontaire du statut pour les Indiennes qui épousent un non-Indien a été imposée par la loi de 1869 intitulée—«Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages». Cette loi prévoyait également des modalités simplifiées d'émancipation volontaire.

Des modifications ultérieures ont prévu l'émancipation volontaire et obligatoire, bien que de toute évidence, un grand nombre d'Indiens s'opposaient à la perte de leur statut, quelles qu'en fussent les circonstances. Il semble que le gouvernement fédéral ait justifié la perte obligatoire du statut pour les Indiennes qui épousent un non-Indien en se fondant sur la pratique et la culture, notamment sur l'affiliation patrilinéaire et sur le régime patrilocal de la résidence. Pourtant, si l'on considère l'ensemble des Indiens du Canada, on ne constate aucune règle commune en ce qui concerne la résidence de la femme mariée. Par ailleurs, dans les cultures traditionnelles, il n'existe pas de règle universelle voulant qu'une femme qui se marie à l'extérieur perde son droit de revenir dans sa bande et d'y être acceptée.

La politique d'émancipation était le corollaire d'une politique d'assimilation. En fait, la loi de 1869 était intitulée Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages. De toute

enfranchisement was seen as one way to hasten the "civilization" of Indians. For example, Indians who had achieved certain positions in the clergy or other professions or had a college degree, were automatically enfranchised.

Between 1913 and 1930 the administration of Indian Affairs followed a rigid policy of forced assimilation. Traditional practices such as the Sundance and the Potlatch were prohibited and traditional languages were suppressed. The Assistant Deputy Superintendent of Indian Affairs, Duncan Campbell Scott, in explaining the rationale for changes to the legislation in 1920, said:

"Our object is to continue until there is not a single Indian in Canada that has not been absorbed into the body politic, and there is no Indian question, and no Indian Department. That is the whole object of this Bill."

In the 1920 legislation, for the first time, an Indian woman who had lost her status through marriage to a non-Indian also lost her access to band annuities.

The period between 1927 and the end of the Second World War saw no major policy changes or legislation. In 1946 a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons studied all issues with respect to the *Indian Act*. During its deliberations the Committee heard submissions from Indians throughout the country. Almost without exception, the Indian bands and associations called for the abolition of involuntary loss of status. However, the subsequent legislation, *The Indian Act (1951)*, continued the practice of involuntary loss of status of Indian women who married non-Indians.

This major revision in 1951 also established a central registration of all Indians. In this case, the Government accepted current band lists as valid (subject to protest) but imposed uniform and strict criteria to all Indian bands in the country. It was also in the 1951 Act that the "double mother" clause 12(1)(a)(iv) first appeared. Under this clause, a person whose mother and father's mother were not born as status Indians lost his registration at the age of 21 years.

Professor Douglas Sanders, in testimony before the Subcommittee, pointed out the error of using one national system:

"... there is inherently a colonial mentality in establishing and maintaining one national system. Traditional Indian kinship systems were extremely varied in what is now Canada. The Iroquois are one of the most famous matrilineal societies in the world. Iroquois clans are still inherited from the mother, making the Indian Act system a polar opposite to the traditional system. There are matrilineal groups in western Canada as well. Some groups are bilateral in descent patterns. Only a colonial mentality would bury tribal traditions under an essentially European patrilineal system.

évidence, cette émancipation était considérée comme une possibilité de hâter la «civilisation» des Indiens. Par exemple, en accédant à certains postes dans le clergé ou dans une profession, ou en obtenant un diplôme universitaire, les Indiens étaient automatiquement émancipés.

De 1913 à 1930, la gestion des affaires indiennes a été soumise à une stricte politique d'assimilation forcée. Les usages traditionnels comme la danse du soleil et les «potlatch» étaient interdits, de même que l'utilisation des langues traditionnelles. Le surintendant adjoint aux Affaires indiennes, Duncan Campbell Scott, justifiait les modifications apportées à la loi de 1920 en ces termes:

«Notre objectif est de continuer jusqu'à ce qu'il n'y ait plus au Canada un seul Indien qui n'ait pas été intégré à la société; il n'y a pas de question indienne, il n'y a pas de ministère des Indiens. Tel est l'objectif de ce projet de loi.»

Pour la première fois, la loi de 1920 stipulait qu'une Indienne qui perdait son statut en épousant un non-Indien perdait également son droit aux versements de la bande.

De 1927 à la fin de la Seconde guerre mondiale, aucune modification importante n'a été apportée à la politique ni à la législation concernant les Indiens. En 1946, un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a étudié toutes les questions soulevées par la *Loi sur les Indiens*. Au cours de ses délibérations, ce comité a recueilli des témoignages d'Indiens venus de toutes les régions du pays. Les bandes et les organismes ont presque tous demandé que l'on supprime la perte involontaire du statut. Pourtant, la *Loi sur les Indiens* de 1951 a repris cette pratique pour les Indiennes qui épousent un non-Indien.

La grande révision de 1951 a également instauré un système central d'enregistrement pour tous les Indiens. En l'occurrence, le gouvernement a accepté telles quelles les listes soumises par les bandes, sous réserve d'éventuelles contestations, mais il a imposé des critères rigoureux et uniformes à toutes les bandes indiennes du Canada. Cette même loi de 1951 imposait pour la première fois le sous-alinéa 12(1)a)(iv), qui supprime le statut à l'âge de 21 ans aux personnes dont la mère et la grand-mère paternelle ne bénéficiaient pas du statut à la naissance.

Dans son témoignage devant le Sous-comité, le professeur Douglas Sanders a dénoncé l'erreur que constituait l'imposition d'un système national:

«Il me semble que la volonté d'instaurer et de maintenir un seul système national est propre à la mentalité coloniale. Les systèmes traditionnels de filiation chez les Indiens étaient extrêmement variés dans le territoire qui est maintenant le Canada. La société iroquoise figure parmi les sociétés matrilineaires les plus réputées dans le monde. De nos jours encore, les clans iroquois sont issus de l'ascendance maternelle, ce qui fait que le système prévu dans la *Loi sur les Indiens* est diamétralement opposé au système traditionnel. On trouve également des groupes matrilineaires dans l'ouest du Canada. Certains groupes ont une double généalogie. Seule une mentalité coloniale ferait disparaître les traditions tribales au profit d'un système partilineaire, essentiellement européen.

Now, as long as the goal of Canadian Indian policy was to assimilate the aboriginal populations, this piece of colonialism was logical—as logical as the campaigns to suppress Indian languages in the boarding schools, as logical as the prohibition of the potlatch and the sundance, and as logical as the prohibition of claims activities.”

During the late 1960s, national and provincial Indian Associations gained visibility, strength and effectiveness. In 1969 when the Federal Government issued its White Paper on Indian Policy, there was strong negative reaction by Indian people across Canada. In the 1970s, the National Indian Brotherhood was, for a time, involved in a joint Cabinet committee on revisions to the *Indian Act*. Also during the 1970s, Indian and other aboriginal people participated in the constitutional revision process. It was also at this point that Indian women started to take domestic and international legal action against the discriminatory clauses in the *Indian Act*. The Minister of Indian Affairs and Northern Development spoke about this dissatisfaction:

“One of the catalysts in this process of increased awareness and increased resentment to sex discrimination was the initiative taken by Jeannette Corbiere-Lavell, an Indian woman who lost her status when she married a non-Indian male.

You will recall that Jeannette Lavell argued before the courts that Section 12.(1)(b) of the act was in contravention of the Canadian Bill of Rights.”

A similar case was put forward by Yvonne Bedard.

The Minister also spoke about the recent Lovelace case:

“A more recent example is the protest by Sandra Nicholas Lovelace against the loss of Indian status when she married a non-Indian in 1970. The Lovelace case is well known to all members of this committee. Mrs. Lovelace submitted a statement to the United Nations in 1977. She alleged that Canada was violating the international covenant on civil and political rights by the continued application of Section 12.(1)(b).

The United Nations, as you know, did not rule on the allegations with respect to Section 12.(1)(b) since Mrs. Lovelace had lost her Indian status before Canada ratified the convention in 1976. She lost the case on that technicality. But the United Nations committee found that Canada was in breach of Article 27 of the covenant, since after her marriage ended in divorce Mrs. Lovelace was not allowed to regain membership in her band.”

During the 1970s, the discriminatory provisions of the *Indian Act* were sometimes used to determine the eligibility of Inuit women and their children for federal health services, despite the clear words of the Act stating that it does not apply to the Inuit.

On July 24, 1980, the Hon. John C. Munro, Minister of Indian Affairs and Northern Development, announced that, where requested by a Band Council, Cabinet would suspend

Tant que l'objet de la politique canadienne par rapport aux Indiens consistait à assimiler les populations autochtones, ce relent de colonialisme était logique—aussi logique que les campagnes visant à supprimer les langues indiennes dans les pensionnats, aussi logique que l'interdiction de la fête «potlatch» et des danses rituelles du soleil, et aussi logique que l'interdiction des revendications . . . »

Vers la fin des années 60, les associations indiennes nationales et provinciales ont commencé à se faire entendre davantage et à se manifester avec plus de rigueur et d'efficacité. En 1969, la population indienne du Canada a réagi de façon très négative à la publication du Livre Blanc du gouvernement fédéral sur l'orientation des affaires indiennes. Au cours des années 70, la Fraternité nationale des Indiens a participé pendant un certain temps aux travaux d'un comité mixte du Cabinet chargé de réviser la *Loi sur les Indiens*. A la même époque, les Indiens ont participé, avec d'autres autochtones, au processus de révision constitutionnelle. C'est alors que les Indiennes ont intenté des actions au Canada et devant les instances internationales contre les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord a évoqué leurs ressentiments en ces termes:

«L'un des catalyseurs de ce phénomène de prise de conscience et de ressentiment vis-à-vis de la discrimination a été l'initiative de Jeannette Corbiere-Lavell, une Indienne qui a perdu son statut lorsqu'elle s'est mariée à un non-Indien.

Vous vous rappellerez que Jeannette Lavell a soutenu devant la Cour que l'alinéa 12(1)b) de la Loi contrevenait à la Charte canadienne des droits de la personne.»

Yvonne Bédard a formulé un argument analogue.

Le ministre a par ailleurs évoqué la récente affaire Lovelace en ces termes:

«Un exemple plus récent est celui de la protestation formulée par Sandra Nicholas Lovelace contre la perte de son statut d'Indienne lorsqu'elle s'est mariée à un non-Indien en 1970. Le cas Lovelace est bien connu de tous les membres de comité. M^{me} Lovelace a fait une déclaration aux Nations-Unies en 1977. Elle y soutenait que le Canada violait le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en persistant à appliquer l'alinéa 12(1)b).

Les Nations-Unies, comme vous le savez, ne se sont pas prononcées sur les allégations portant sur l'alinéa 12(1)b), car M^{me} Lovelace avait perdu son statut d'Indienne avant que le Canada ne ratifie le Pacte en 1976. C'est pourquoi elle a été déboutée. Par contre, le comité des Nations-Unies a trouvé que le Canada contrevenait à l'article 27 du Pacte, puisqu'après son divorce, M^{me} Lovelace n'a pu redevenir membre de sa bande.»

Au cours des années 70, on a parfois invoqué les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* pour déterminer l'admissibilité des femmes inuites et de leurs enfants auprès des services fédéraux de santé, alors que la Loi stipule expressément qu'elle n'est pas applicable aux Inuites.

Le 24 juillet 1980, l'honorable John C. Munro, ministre des Affaires indiennes, a annoncé que lorsqu'un conseil de bande en ferait la demande, le Cabinet suspendrait l'application de

the section of the Act which caused women to lose status by marriage to a non-Indian, section 12(1)(b) and the "double mother" rule, section 12(1)(a)(iv). As of July 1982, 63 bands had applied for suspension of section 12(1)(b) while 285 bands had applied to remove the "double mother" rule.

On August 4, 1982, the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development received a special reference to undertake studies of discrimination against women under the *Indian Act*, and Indian self-government.

C. EXAMPLES OF DISCRIMINATION AGAINST INDIAN WOMEN FROM TESTIMONY:

Discrimination against Indian women in the *Indian Act*, as pointed out by Professor Douglas Sanders, was institutionalized:

"Section 12(1)(b) is not an aberration; it reflects the main thesis in the membership system of the Indian Act which is determining membership on the basis of kinship and not on the basis of race. Historically the main purpose of membership in the Indian Act was to determine the right of residency on reserve lands. The Indian Act focused on nuclear family units, and to ensure that all members of the nuclear family unit could reside on the reserve or not reside on the reserve, it was determined that the units should be single status units. To achieve that, the male was used as the head of household to determine status for all members of the nuclear family unit. This of course did not coincide with traditional Indian kinship systems, which were not always patrilineal, nor did it align itself with another characteristic of Indian kinship systems which is that they did not focus on nuclear family units but on extended family units."

Legislated sex discrimination has detrimentally affected many Indian women to varying degrees. Ms. Donna Tyndell, Vice-President of the United Native Nations, gave a moving account:

"My mother is presently a 71-year-old woman. She is frantically working right now on her final potlatch. This is the fourth potlatch of her life, four being the sacred number. It is sort of a death potlatch. She is preparing to die. In 1963 my mother remarried after my father's death and she became a non-status woman. The last time she was at her home reserve, where she was raised to take over her father's chieftainship, she was told that she could only stay for 48 hours. She worries a great deal about whether she can be buried there. So time is really running out in my mother's case."

"How do you make an Indian a white woman?" was the question asked by Ms. Marian Sheldon of the Native Women's Association:

"I am faced with that situation where, if I married my fiancé now, I am not recognized as an Indian person and I

l'alinéa 12(1)(b), qui prive de leur statut les Indiennes qui épousent un non-Indien, et du sous-alinéa 12(1)(a)(iv), concernant la mère et la grand-mère paternelle. En juillet 1982, 63 bandes avaient demandé la suspension de l'application de l'alinéa 12(1)(b), tandis que 285 bandes avaient demandé à être dispensées de la règle concernant la mère et la grand-mère paternelle.

Le 4 août 1982, le Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord a reçu le mandat particulier d'étudier la discrimination de la *Loi sur les Indiens* à l'égard des femmes, et l'autonomie politique des Indiens.

C. EXEMPLES DE DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES INDIENNES DÉNONCÉS PAR LES TÉMOINS:

Selon le professeur Douglas Sanders, la discrimination à l'égard des Indiennes a été institutionnalisée dans la *Loi sur les Indiens*:

«L'alinéa 12(1)(b) n'est pas une aberration: il traduit la thèse principale liée à la formule d'appartenance prévue dans la *Loi sur les Indiens*, qui détermine quelles personnes sont des Indiens en se fondant sur la parenté, et non sur la race. Par le passé, l'objectif que visait la *Loi sur les Indiens* lorsqu'il s'agissait de déterminer qui était un Indien, consistait à déterminer le droit d'une personne à résider dans une réserve. La *Loi sur les Indiens* focalisait sur les cellules familiales nucléaires et, de façon à veiller à ce que tous les membres de cette cellule puissent résider sur la réserve ou non, on déterminait que les cellules devaient n'avoir qu'un statut. Pour y parvenir, l'Indien de sexe masculin était considéré comme le chef du foyer lorsqu'il s'agissait de déterminer le statut de tous les membres de la cellule familiale nucléaire. Une telle pratique ne coïncidait évidemment pas avec le réseau de parenté traditionnel chez les Indiens, qui n'était pas toujours patrilineaire, pas plus qu'elle ne tenait compte d'une autre caractéristique du réseau de parenté des Indiens: le fait qu'ils ne mettaient pas l'accent sur les cellules familiales nucléaires, mais sur les cellules familiales étendues.»

La discrimination sexuelle dans la *Loi* a pénalisé de nombreuses Indiennes, parfois très gravement. M^{me} Donna Tyndell, Vice-présidente des Nations autochtones unies, a fait l'émouvant récit suivant:

«Ma mère a aujourd'hui 71 ans. Elle est en train de préparer avec frénésie son dernier potlatch. C'est le quatrième potlatch de sa vie, le chiffre 4 étant son chiffre sacré. C'est en quelque sorte le potlatch de la mort. Elle se prépare à mourir. En 1963, ma mère s'est remariée après la mort de mon père et elle a perdu son statut. La dernière fois qu'elle est revenue dans sa maison sur la réserve, où elle avait été élevée pour succéder à la charge de chef de son père, on lui a dit qu'elle ne pouvait rester que 48 heures. Elle se demande avec anxiété si elle pourra être enterrée dans la réserve. Dans le cas de ma mère, le temps commence à manquer.»

«Comment peut-on faire une femme blanche d'une Indienne?» Telle est la question posée par M^{me} Marian Sheldon, de l'Association des femmes autochtones du Canada:

«Je me trouve dans la situation suivante: si j'épousais aujourd'hui mon fiancé, on ne me reconnaîtrait plus comme

am not recognized as a white person. So what am I? That is a decision I am faced with, that my child is going to have to be brought up with. Mommy, are you white, or are you Indian? What do I tell her if I marry her father because I love him? Why does the law have to hold me in that situation where I cannot even make a choice for my child's future?"

Elsie Cassaway of the Dene explained her situation when she married a man whose father had been enfranchised:

"I am a full-blooded Chipewyan Dene woman. I married a full-blooded Dogrib Dene man. When we married, I found out through a section of the Indian Act that I am now enfranchised. I am not talking about my marrying a white man and losing my status; I am talking about my marrying an Indian man and losing my status and thus affecting the daughter of my marriage... although my daughter and I are full-blooded—and so is my husband—we are literally wiped off the face of the earth through the exercise of Section 12.(1)(b)."

"This is, in my opinion, a case in point that truly illustrates cultural genocide in action. After all, as surely as you can see me sitting here, you can see I have not turned white. I am still Dene."

Mrs. Celestine Gilday spoke about the "humiliation" of losing her status:

"... according to the Indian Act, I am also a non-status person. Long ago, our people—and when I say "our people", I am talking about the Dene of the north—had not taken the Indian Act seriously. As early as when I was growing up and I was just out of college, I did not even know there was such a thing. I was brought up in the standard, I am a Dene and I will be a Dene until I die.

Then along comes a wonderful southern Ontario, London boy, called Gilday... He was a good all-around Canadian boy with a Canadian background, proud of the Canadian government. We get married, and one day in the fall, a piece of paper comes in the mail. It says, put your signature here; for \$100, you are no longer a Dene.

I cannot explain to you what it feels like. It is the ultimate humiliation of a human being. I do not know how else to put it. The Government of Canada was denying me the fundamental human right to be who I am. That is the fundamental human right, as far as I am concerned. I was humiliated, embarrassed.

I did not tell my husband. There was no need to tell him until recently, because it never really affected us in the north. I never had reasons, whether health, housing, or otherwise, to tell him, because I was ashamed of what his government was doing. His father fought in the last world war, and they are proud to be good all-around Canadians. And I was proud to be a Dene. It was only in the eyes of the Canadian government that we were doing something we should not be doing."

Indienne et je ne serais pas non plus reconnue comme blanche. Que suis-je donc C'est la décision que je dois prendre, c'est la décision que devra subir mon enfant. Maman, es-tu blanche, ou es-tu Indienne? Que lui dirai-je si j'épouse son père parce que je l'aime? Pourquoi la loi doit-elle me mettre dans cette situation, dans la situation où je ne puis même pas faire un choix pour l'avenir de mon enfant?»

Elsie Cassaway, de la nation Déné, a expliqué sa situation depuis qu'elle a épousé un homme dont le père avait été émancipé:

«Je suis une Déné chipewyan de sang pur. J'ai épousé un Déné dogrib de sang pur. Lorsque nous nous sommes mariés, j'ai découvert qu'aux termes d'un article de la *Loi sur les Indiens* j'étais désormais émancipé. Je n'ai pas épousé un blanc et perdu mon statut; j'ai épousé un Indien et perdu mon statut, ce qui touche la fille née de notre mariage;... même si ma fille et moi nous sommes de race pure—de même que mon mari—nous sommes littéralement supprimés de la face de la terre par l'application de l'article 12(1)(b).

Voilà, à mon avis, un exemple qui illustre bien le génocide culturel en cours. Après tout, aussi sûrement que vous me voyez assise ici, vous pouvez constater que je ne suis pas devenue blanche. Je suis toujours une Déné.»

M^{me} Célestine Gilday a évoqué l'humiliation qu'elle a éprouvée en perdant son statut:

«... selon la *Loi sur les Indiens*, je suis également une personne non inscrite. Il y a longtemps, notre peuple et lorsque je dis «notre peuple», je parle des Dénés du Nord—n'ont pas pris la *Loi sur les Indiens* sérieusement. Quand j'étais jeune, lorsque je venais de quitter le collège, je ne savais même pas qu'elle existait. J'ai été élevée normalement, je suis une Déné et je le demeurerai jusqu'à ma mort.

Puis, vint un merveilleux garçon du sud de l'Ontario, de London, appelé Gilday... Il était un bon garçon authentiquement canadien avec des racines canadiennes, et il était fier du gouvernement canadien. Nous nous sommes mariés, et un jour d'automne, un papier est arrivé dans le courrier. On y lisait: Mettez une croix ici; pour \$100, vous n'êtes plus une Déné.

Je ne peux pas vous expliquer comment on se sent. C'est la dernière humiliation d'un être humain. Je ne sais pas comment dire autrement. Le gouvernement du Canada me refusait le droit humain fondamental d'être ce que je suis. En ce qui me concerne, voilà le droit humain fondamental. J'ai été humiliée, gênée.

Je n'ai rien dit à mon mari. Il n'était pas nécessaire de lui dire jusqu'à récemment, parce que cela n'avait pas d'importance réelle pour nous dans le Nord. Je n'ai jamais eu de motif de le lui dire, qu'il s'agisse de la santé, du logement ou d'autres, parce que j'avais honte de ce que le gouvernement faisait. Son père s'est battu dans la dernière guerre mondiale, et ils sont fiers d'être de bons Canadiens authentiques. Et j'étais fière d'être une Déné. C'est seulement aux yeux du gouvernement du Canada que nous agissions mal.»

Paul Williams, speaking for the Anishnabek Nation cited an example of the incongruities of the *Indian Act* regarding sex discrimination. The example cited: an Indian brother and sister married a non-Indian sister and brother. If both sets of parents were married, the child of the Indian man would be an Indian; the child of the non-Indian man would not be an Indian. If both sets of parents were not married, the child of the Indian man would not be an Indian; the child of the non-Indian man would be an Indian.

Some band governments have already permitted Indian women who marry non-Indians to remain on band lists. However, there is sometimes a fear that this will not be permitted by the Department of Indian Affairs and Northern Development. This situation was graphically illustrated when two women from a Shuswap Band wearing shawls to hide their faces, appeared with Chief Bob Manuel.

D. BASIC THEMES FROM TESTIMONY

1. REMOVAL OF LEGISLATED DISCRIMINATION AGAINST WOMEN

Every witness who appeared before the Sub-committee agreed that legislated discrimination against women should be removed. At the first hearing, the Minister of Indian Affairs and Northern Development, the Honourable John C. Munro stated that the Government is committed to bring in amendments to the Act that will end discrimination based on sex.

Noting that the discriminatory practice of S.12.(1)(b) was reprehensible, the Canadian Human Rights Commission supported changes to the *Indian Act*:

"I think this issue, the discriminatory practices perpetrated against women and children because of this section . . . if we just keep on waiting for the social implications to be restudied and studied, these people are alive and with us now and are suffering discriminatory practices condemned by world bodies, Canadian domestic law and native peoples and other Canadians. Yes, there are of course social implications, but it is time that this committee made recommendations to end that injustice."

The Native Women's Association of Canada called for the immediate elimination of discrimination against Indian women in the *Indian Act* since such provisions deny to them their rights as Indians:

"To Indian women, the issue has never been solely one of a denial of human rights, but a denial through sex discrimination of Indian rights to those Indian women who have married a non-Indian.

The bottom line for Indian women in the country is that by birth and by blood they are Indians and will not accept any proposal that continues to deny Indian women this recognition."

Intervenant au nom de la nation Anishnabek, Paul Williams a illustré les incohérences de la *Loi sur les Indiens* en matière de discrimination sexuelle par l'exemple suivant: un frère et une soeur indiens épousent un frère et une soeur non-indiens. Si ces quatre personnes sont les enfants de couples mariés, l'enfant de l'Indien sera indien, tandis que l'enfant du non-Indien sera lui aussi indien. Par contre, si leurs parents n'étaient pas mariés, l'enfant de l'Indien ne sera pas indien, tandis que celui du non-Indien sera indien.

Certains gouvernements de bande ont déjà choisi de conserver sur leur liste les nom des Indiennes qui épousent un non-Indien. Cependant, on craint parfois qu'une telle pratique ne soit pas admise par le ministère des Affaires indiennes. C'est ce qui a amené deux femmes d'une bande Shuswap à masquer leur visage avec un foulard lorsqu'elles ont comparu aux côtés du chef Bob Manuel.

D. LES PRINCIPAUX THÈMES DES TÉMOIGNAGES

1. L'ÉLIMINATION DES DISPOSITIONS LÉGALES DISCRIMINATOIRES À L'ÉGARD DES FEMMES

Tous les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont convenu qu'il fallait éliminer les dispositions légales discriminatoires à l'égard des femmes. Lors de la première audition, l'honorable John C. Munro, ministre des Affaires indiennes et du Nord, a déclaré que le gouvernement s'était engagé à modifier la loi de façon à mettre un terme à la discrimination fondée sur le sexe.

La Commission canadienne des droits de la personne, faisant remarquer que la pratique discriminatoire de l'alinéa 12(1)(b) était répréhensible, a approuvé le principe d'une modification de la *Loi sur les Indiens*:

«Voici mon opinion concernant les pratiques discriminatoires perpétrées à l'encontre des Indiennes et de leurs enfants en application de cet article: si l'on se contente d'attendre que les conséquences sociales d'une modification de la Loi soient soumises à de nouvelles études, on condamne ces gens, qui sont nos contemporains et nos voisins, à continuer à subir des pratiques discriminatoires condamnées par les instances internationales, par les lois canadiennes, par les autres autochtones et par tous les Canadiens. Oui, la modification de la loi aurait effectivement des conséquences sociales, mais il est temps que le comité recommande de mettre un terme à cette injustice.»

L'Association des femmes autochtones du Canada a demandé que les dispositions discriminatoires à l'égard des Indiennes, qui privent ces femmes de leurs droits d'Indiennes, soient immédiatement éliminées de la *Loi sur les Indiens*:

«Les Indiennes n'ont jamais considéré qu'il s'agissait seulement d'une atteinte aux droits de la personne; elles estiment au contraire que par la discrimination sexuelle, on prive de leurs droits d'Indiennes les femmes qui ont épousé un non-Indien.

Les Indiennes du pays considèrent fondamentalement qu'elles sont indiennes de naissance et de par leur sang; c'est pourquoi elles n'accepteront aucune proposition qui perpétuerait la méconnaissance de leur état.»

In its presentation the Assembly of First Nations favoured the removal of all discriminatory aspects of the *Indian Act*:

“No one wants to end . . . discriminatory aspects of the *Indian Act* more than Indian governments . . . I must point out, however, that we are not only interested in ending the unjust provisions of Section 12.(1)(b); we want all the discriminatory provisions of the *Indian Act* removed. . . .

It [Government of Canada] has ignored the very real way in which many women of Indian heritage are discriminated against, insulted and exploited. It has ignored the way in which many Indian women have to raise their children in poverty, with inferior schools and without decent housing. All of this it has ignored.”

This position was also echoed by the Native Council of Canada:

“The Native Council of Canada fully supports the need to remove quickly the discriminatory provisions of the *Indian Act* as they relate to sex and marital status of Indian women and their children. . . . you cannot just delete Section 12.(1)(b) of the *Indian Act* without damaging not only the entire act, but creating even greater disruptions of the social and political fabric of the native peoples of Canada.”

2. WHO CONTROLS MEMBERSHIP, AND WHEN?

The Assembly of First Nations noted that under the present system, definition of band membership lies within the *Indian Act*, and that band council by-laws are subject to rejection by the Minister of Indian Affairs and Northern Development, and operate within the federal legal system. The Assembly of First Nations would oppose any legislative amendments which would perpetuate the present system, as it feels there must be other changes in the Canadian Government/Indian Government relationship. The Assembly of First Nations maintains that First Nations must determine their own citizenship (membership):

“Citizenship of our nations is an inherited right. It is based on our economic and social realities. It is a way in which we protect the integrity of our extended families; what we call an Indian band, or what you call an Indian band. Our criteria for deciding these matters are not picked out of the air, but are justified by rational observation of social and economic functions within our communities, within our nations. These are matters which Parliament cannot legislate.”

However, on its part, the Native Women's Association of Canada wanted both removal of sections of the *Indian Act* which are discriminatory against Indian women, and reinstatement of women removed by those sections before it would favour bands controlling their own membership:

Dans son intervention, l'Assemblée des premières nations s'est dite favorable à la suppression de toutes les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*:

«Je dois souligner cependant, que nous sommes intéressés non seulement à mettre fin aux dispositions injustes de l'article 12(1)b) mais nous voulons faire disparaître aussi toutes les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* . . .

Il [le gouvernement du Canada] n'a pas tenu compte des façons très concrètes par lesquelles de nombreuses femmes d'ascendance indienne sont l'objet de discrimination, sont insultées et exploitées. Il n'a pas tenu compte du fait que de nombreuses Indiennes doivent élever leurs enfants dans la pauvreté, qu'elles doivent les envoyer à des écoles inadaptées à leurs besoins et qu'elles n'ont pas de logis convenables. Le gouvernement n'a nullement tenu compte de tout cela.»

Ce point de vue a été repris par le Conseil national des autochtones du Canada:

«Le Conseil national des autochtones reconnaît pleinement la nécessité de supprimer rapidement les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* relativement au sexe et à la situation de famille des Indiennes et de leurs enfants . . . La simple suppression de l'article 12(1)b) de la *Loi sur les Indiens* non seulement aurait des effets néfastes sur l'ensemble de la Loi, mais entraînerait aussi des déchirures encore plus grandes de la trame sociale et politique des peuples autochtones du Canada.»

2. LE CONTRÔLE DE L'APPARTENANCE AUX BANDES

L'Assemblée des premières nations a fait remarquer que dans le système actuel, les membres des bandes sont définis par la *Loi sur les Indiens*, et que les règlements des conseils de bande, qui doivent être conformes au système juridique fédéral, sont susceptibles d'être rejetés par le ministre des Affaires indiennes. L'Assemblée s'oppose à toute modification de la Loi qui perpétuerait le système actuel; elle estime qu'il faut également opérer des changements dans les rapports entre le gouvernement canadien et les administrations indiennes. Pour l'Assemblée, c'est aux premières nations qu'il appartient de définir leur citoyenneté, c'est-à-dire leurs règles d'appartenance:

«La citoyenneté de nos nations est un droit héréditaire. Elle se fonde sur nos réalités économiques et sociales. C'est pour nous une façon de protéger l'intégrité de nos familles prolongées, ce que nous appelons une bande indienne, ou ce que vous appelez une bande indienne. Les critères que nous appliquons pour trancher ces questions ne viennent pas du haut des airs, ils sont justifiés par l'observation rationnelle des fonctions sociales et économiques au sein de nos collectivités, au sein de nos nations. Ce sont là des questions sur lesquelles le Parlement ne peut légiférer.»

Quant à l'Association des femmes autochtones du Canada, avant d'admettre que les bandes puissent contrôler les règles d'appartenance, elle souhaite que l'on supprime les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui imposent une discrimination à l'égard des Indiennes, et que l'on rétablisse les droits des femmes pénalisées par ces dispositions:

“They should determine their own membership once Indian women have been reinstated. . . .

If band control of membership means Indian women must suffer under federal, discriminatory legislation for another five or twenty years while you hash out the meaning of Indian government, we will not accept this.”

The Native Council of Canada did not want to discuss band control of membership until after aboriginal rights have been identified and defined at the First Ministers' Conference on the Constitution. For that reason, the Native Council of Canada advocated a study of the entire *Indian Act* will full consultation with non-status Indians:

“After reinstatement had occurred and compensation mechanisms were designed, the committee could turn its attention to the other issues, including the rights of native people thereafter to determine their own membership and to run their own affairs, consistent with Canada's international covenants and consistent with the Canadian Charter of Rights.”

The Native Council of Canada said it could not discuss band control of membership at this time because too many non-status Indians have been excluded from membership. It felt that bands might not want to recognize non-status Indians, and would discriminate against them. This discrimination would in turn exclude them from any identification and definition achieved at the First Ministers' meeting on the Constitution:

“that is one of the concerns that we are concerned about: that we do not, under the guise of equality of the sexes, end up effectively eliminating the issue for other aboriginal people who may not . . . qualify under some sort of arbitrary definition that we may create in the new *Indian Act*.”

Professor Douglas Sanders has put into juxtaposition the two points of view, namely whether Parliament or the band controls membership. He said that if tribal survival is the goal, then control by the band is the only solution:

“Canadian Indian policy today says that it supports distinct tribal survival and favours the strengthening of reserve level Indian governments. This poses the question as to who should determine membership, Parliament on the one hand or the tribes or bands on the other. If the goal is tribal survival—and that is a goal, I remind you, which was accepted as legitimate by the Human Rights Committee in the Lovelace case—then it would seem obvious that the tribes or bands are in a better position than Parliament or the courts will ever be to determine the criteria that will best ensure tribal survival. Indeed, if ethnicity or cultural factors are to be an element in the determination of membership, it seems to me clear that they cannot be organized or administered on a national level. Indeed, to have a national system of determining membership almost inevitably excludes ethnic or cultural factors as criteria.

There is another factor that I think we must bear in mind. Sometimes an argument may be put that decentralization is

«Ils devraient établir eux-mêmes l'appartenance aux bandes une fois que les femmes indiennes auront été réintégrées . . .

Si le contrôle des membres des bandes veut dire que les femmes seront victimes des lois fédérales discriminatoires pour une période de cinq à vingt ans, en attendant que vous déterminiez la nature d'un gouvernement autochtone, nous n'en voulons pas.»

Le Conseil national des autochtones du Canada ne voulait pas discuter de la composition des bandes avant que les droits autochtones n'aient été définis lors de la Conférence des premiers ministres sur la Constitution. C'est pourquoi le Conseil a préconisé une étude complète de la *Loi sur les Indiens*, au cours de laquelle des Indiens non inscrits seraient consultés:

«Une fois que les femmes auront été réintégrées et que l'on aura mis au point un dispositif d'indemnisation, le Comité pourra s'intéresser à déterminer leurs règles d'appartenance et à gérer leurs affaires, conformément aux pactes internationaux signés par le Canada et à la Charte canadienne des droits.»

Le Conseil n'a pas voulu discuter immédiatement de l'appartenance aux bandes, parce qu'un trop grand nombre d'Indiens non-inscrits en ont été exclus. Il craint que certaines bandes refusent de reconnaître des Indiens non-inscrits, et adoptent à leur égard une attitude discriminatoire qui les excluraient de la définition formulée à la réunion des premiers ministres sur la Constitution:

«Nous voulons éviter à tout prix que la question de l'égalité des sexes escamote le problème des autres populations autochtones, qui risquent de ne pas répondre à la définition arbitraire que pourrait imposer la nouvelle *Loi sur les Indiens*.»

Le professeur Douglas Sanders a étudié en parallèle le contrôle de la composition des bandes par les bandes elles-mêmes, et par le Parlement. Il a dit que si l'on se fixait pour objectif la survie des tribus, le contrôle exercé par les bandes elles-mêmes représentait la seule solution:

«De nos jours, la politique canadienne en la matière se dit favorable à la survie des sociétés tribales et au renforcement des gouvernements indiens à l'échelon des réserves. De là la question de savoir qui devrait déterminer l'appartenance, le Parlement ou les tribus et les bandes. Si l'objectif visé est la survie des tribus—et c'est, je vous le rappelle, un objectif qui a été reconnu légitime par le comité des droits de la personne dans l'affaire Lovelace—il semblerait évident que les tribus ou les bandes sont mieux placées que le Parlement ou les tribunaux pour définir les critères les plus aptes à assurer leur survie. En effet, si les facteurs d'ordre ethnique ou culturel doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit de déterminer l'appartenance, il me semble évident que la question ne peut être administrée à un échelon national, car l'instauration d'un système national pour déterminer l'appartenance exclut presque inévitablement la prise en considération des facteurs ethniques ou culturels.

Il existe un autre facteur que, selon moi, nous ne devons pas perdre de vue. L'argument que l'on peut parfois invoquer à

difficult because we have so many very small Indian reserve communities. In the province that I live in it is very common to have reserve communities of 200 or 250, sometimes smaller. It seems to me that when we are talking about small-scale communities of this kind, the problems of external decision making, national decision making of the appropriate criteria, are simply immense. We are creating rules for small communities who have to live very close and very intimately with each other. To live by national criteria seems to be the exact wrong end of the spectrum at which to place decision making."

Professor Donald Fleming said that Indian communities could make decisions on membership based on the criteria of "cultural affinity":

"But I think that it involves the right of local communities—and I would presume that this would mean Indian bands—to be capable of making their own determination of the extent of cultural affinity that has taken place in any given case. That would be on a sliding scale, I would suppose, according to the isolation of the community from other society, according to the number of individuals who were in contact with the community, according to the needs of the community and the needs of the individuals themselves. . . .

I would make another suggestion as well. We did not argue that people who leave a native community and totally divorce themselves from it have any right to return to it. This might irritate a number of native groups, but the suggestion is that the test be equal for men and women."

But Professor Fleming also said that the cultural rights and individual rights are not basically in conflict:

"It is my contention that you can accord with Canada's international human rights commitments and that one can accord with Canada's constitutional human rights commitments and still one can be in perfect accord with Canada's commitments to its native peoples and to everyone else in the country. I do not think our commitments to human rights are meant or should be interpreted or would indeed be interpreted to the detriment of any given group in the country."

3. FINANCIAL IMPLICATIONS

There was general agreement that human rights should not be decided on a financial basis. At the same time, it was acknowledged that there were financial implications which should receive attention once human rights had been restored to women discriminated against in the *Indian Act*. An increase in population of Indian communities by reinstating women who had been discriminated against would increase the need for funding, as well as for adding additional lands to reserves where necessary.

Mr. Gordon Fairweather of the Canadian Human Rights Commission, hoped that the cost factors would not interfere with the ending of discrimination:

l'encontre de la décentralisation est que nous avons un grand nombre de réserves indiennes de très petite taille. Dans la province où je vis, les réserves qui comptent 200 ou 250 membres, voire moins, sont chose courante. Il me semble que lorsqu'il est question de collectivités aussi petites que celles-là, les problèmes de la prise de décisions externe, par exemple à l'échelon national, au sujet des critères appropriés, sont tout simplement insurmontables. Nous établissons des règles pour des petites collectivités qui doivent rester très proches les unes des autres. Il me semble qu'une situation où les critères régissant la vie de ces collectivités sont définis à l'échelon national est tout à fait anormale.»

Pour le professeur Donald Fleming, les communautés indiennes pourraient décider de l'appartenance à leurs bandes en fonction de critères fondés sur l'«affinité culturelle»:

«A mon avis, il s'agit là du droit des collectivités locales—donc des bandes—à déterminer elles-mêmes l'étendue de l'affinité culturelle qui existe dans un cas donné. Cette méthode de détermination devrait tenir compte de l'isolement de la collectivité, du nombre de personnes qui ont été en contact avec elle, de ses besoins et des besoins des individus qui la composent . . .

Je voudrais faire une autre proposition. Nous ne prétendons pas que ceux qui quittent une communauté autochtone et s'en séparent totalement ont le droit d'y revenir. Une telle situation risquerait de froisser un certain nombre de groupes autochtones; mais nous prétendons par contre que les critères doivent s'appliquer uniformément aux hommes et aux femmes.»

Le professeur Fleming a par ailleurs indiqué que les droits culturels et les droits individuels n'étaient pas foncièrement incompatibles:

«Je prétends que le Canada peut respecter ses engagements internationaux sur les droits de la personne, tout en respectant ses engagements à l'égard de ses populations autochtones et de tous les Canadiens. Je ne pense pas qu'il y ait lieu d'interpréter nos engagements en matière de droits de la personne au détriment d'un groupe quelconque de Canadiens, ni même qu'il soit possible de le faire.»

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Il y a eu accord général sur le fait que la question des droits de la personne ne devait pas être déterminée selon des considérations financières. Mais il a aussi été reconnu qu'il y avait des conséquences financières qui devraient être examinées une fois leurs droits rendus aux femmes qui subissent une discrimination à cause de la *Loi sur les Indiens*. Si l'on augmentait le nombre des Indiens en rétablissant dans leurs droits les femmes qui ont fait l'objet d'une discrimination, il faudrait octroyer plus d'argent et ajouter des terres à certaines réserves.

M. Gordon Fairweather, de la Commission canadienne des droits de la personne, a dit espérer que les facteurs coûts

“I know that parliamentarians will not allow the red herring of money matters to stand in the way of social justice . . . We have faced numbers before, and if the end of the discriminatory practice means reallocation of resources, so be it.”

The Native Women's Association of Canada firmly stated that financial costs should not be the deciding factor, since the Indian women discriminated against have already paid a high price:

“While there will be costs involved in reinstating those Indian women who have been discriminated against by the federal government, the cost to the Indian women involved has been immeasurable. They have paid psychologically, economically, socially, culturally, and politically, and if that is not enough, they have also been denied hundreds of millions of dollars in lost federal programs and services, loss of their share in band assets, and loss of homes and property on their reserves. We ask you to remember this.”

The Native Council of Canada felt that the discussion on financial implications should proceed simultaneously with consultation with all native groups:

“Simultaneously, this committee must be given a priority assignment to consult fully with all native groups and to recommend to Parliament as quickly as possible a program and a method of reinstatement of Indian women and their children, with the necessary compensations and with the additional resources that would be needed to readmit them to their rightful status as Indian people if they so wished.”

The Assembly of First Nations, however, expressed concern that a commitment to the concept of providing additional resources had not yet been made by the Government:

“It is not surprising that in all this time there has never been any assurance whatsoever from the government that the already excruciating poverty of many of our communities and the already limited financial and land resources would not be stretched even further by the addition of people to the Indian lists without a proportional increase in resources being made available. That simple promise has never been made.”

The costs are, of course, dependent upon the number of persons who are reinstated. The Native Council of Canada continually stressed the need for adequate statistics on the real number of persons likely to be involved. The Native Council of Canada disputed the figures provided by the Department of Indian Affairs and Northern Development, and asked for funding to allow them to consult with non-status Indians about the number likely to be eligible for reinstatement.

Your sub-committee also recognized the need for funding of transitional programs so that reinstated women would not be disadvantaged as a result of their absence during the time they

n'entraveraient pas le processus de la suppression de la discrimination:

«Je sais bien que les parlementaires ne toléreront pas que des considérations financières viennent brouiller la question de justice sociale. Ce n'est pas la première fois que nous faisons face à des chiffres très élevés et s'il faut procéder à une redistribution des ressources pour mettre fin à des pratiques discriminatoires, qu'il en soit ainsi.»

L'Association des femmes autochtones du Canada a fermement déclaré que les coûts ne devaient pas être le facteur décisif, les Indiennes ayant déjà été fortement pénalisées:

«S'il y aura des frais à réintégrer les femmes indiennes qui ont subi de la discrimination de la part du gouvernement fédéral, ce qu'il en a coûté aux Indiennes visées échappe à toute mesure. Elles ont payé psychologiquement, économiquement, socialement, culturellement et politiquement, et comme si cela n'était pas assez, elles ont vu leur échapper des centaines de millions de dollars en programmes et services fédéraux perdus, en perte de leur part des biens de la bande et en perte de leur foyer et de leurs biens dans leur réserve. Nous vous prions de ne pas l'oublier.»

Le Conseil national des autochtones du Canada estime qu'il faudrait discuter des conséquences financières en même temps qu'on consulterait tous les groupes autochtones:

«De la même façon, votre Comité devrait avoir pour priorité de consulter pleinement tous les groupes autochtones et de recommander au Parlement, dès que possible, un programme et une méthode de rétablissement des droits des femmes indiennes et de leurs enfants, y compris les indemnités nécessaires et les ressources supplémentaires qui permettront de les réinstaller dans leur statut légitime d'Indiens, si elles le désirent.»

Toutefois, l'Assemblée des premières nations s'inquiète de ce que le gouvernement ne se soit pas encore engagé à fournir des ressources supplémentaires:

«Il n'est pas étonnant que durant toutes ces années, le gouvernement n'ait jamais donné la moindre assurance que la pauvreté déjà affreuse de nombre de nos collectivités et les ressources financières et foncières déjà restreintes ne seraient pas éprouvées encore davantage par l'addition de personnes aux listes indiennes sans une augmentation proportionnelle des ressources. On n'a jamais fait cette simple promesse.»

Évidemment, les coûts sont en fonction du nombre de personnes rétablies dans leurs droits. Le Conseil national des autochtones du Canada a constamment souligné la nécessité d'avoir des statistiques sur le nombre réel des personnes qui seront vraisemblablement touchées. Il a contesté les chiffres fournis par le ministère des Affaires indiennes et du Nord et demandé des fonds pour lui permettre de consulter les Indiens non inscrits sur le nombre probable de personnes qui pourraient être rétablies dans leurs droits.

Votre Sous-comité a aussi reconnu la nécessité de financer les programmes transitoires pour que les femmes rétablies dans leurs droits ne soient pas pénalisées parce qu'elles ont été

had been denied services because of discriminatory clauses in the *Indian Act*.

4. ACCORDANCE WITH INTERNATIONAL STANDARDS

Recognition was given throughout the deliberations of your Sub-committee to the fact that Canada has obligations to meet various international standards.

Mr. Gordon Fairweather, Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission, noted the decision of the United Nations Human Rights Committee (in the Sandra Lovelace case), which found Canada in violation of Article 27 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, the guarantee that persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities:

“shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.”

He also noted the accession of Canada to the *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*.

The Native Council of Canada brought to the attention of the Sub-committee the definition of “discrimination against women” in Article 1 of this convention:

“shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural, civil or any other field.”

The Native Women's Association of Canada said:

“Discrimination based on sex goes against international covenants which Canada has signed. It is therefore within the realm of human rights protection. This is the federal government's primary interest, and one which has caused this nation so much embarrassment.”

However, the Native Council of Canada noted that simply removing section 12(1)(b) of the *Indian Act* would not be sufficient to enable that act to meet international standards:

“... s. 12(1)(b) neither stands alone nor can it be changed alone, nor if that is all you do, would it let you escape the future censure of the United Nations Committee on Human Rights.”

The Assembly of First Nations stated that not only did the international standards call for an elimination of discrimination, but they also recognized the right of the First Nations to determine their own membership:

“many of the international standards which Canada signed support our First Nations' rights, and that nationhood is based on our culture.”

absentes pendant la période où les services leur étaient refusés étant donné les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*.

4. RESPECT DES NORMES INTERNATIONALES

Tout au long des délibérations du Sous-comité, il a été reconnu que le Canada est tenu de respecter diverses normes internationales.

M. Gordon Fairweather, Président de la Commission canadienne des droits de la personne, a fait mention de la décision de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (dans l'affaire Sandra Lovelace) reconnaissant le Canada coupable d'infraction à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit que les personnes appartenant à diverses minorités ethniques, religieuses ou linguistiques:

«ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.»

Il a également signalé l'adhésion du Canada à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes.

Le Conseil national des autochtones du Canada a présenté au Sous-comité la définition de «discrimination contre les femmes» que donne l'article 1 de cette convention:

«L'expression «discrimination à l'égard des femmes» vise toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine.»

L'Association de femmes autochtones du Canada a déclaré:

«La discrimination selon le sexe va à l'encontre des conventions internationales que le Canada a signées. C'est une préoccupation primordiale du gouvernement fédéral et une question qui place le pays tout entier dans une situation embarrassante.»

Cependant, le Conseil national des autochtones du Canada a signalé que le simple fait de supprimer l'alinéa 12(1)(b) de la *Loi sur les Indiens* ne rendrait pas cette dernière conforme aux normes internationales:

«... l'article 12(1)(b) ne pouvait pas être modifié de façon isolée et que vous ne pouviez pas vous contenter de prendre cette seule mesure car cela ne vous empêcherait pas d'être critiqués par le Comité des Nations Unies sur les droits de la personne.»

L'Assemblée des premières nations a fait observer que les normes internationales non seulement recommandent l'élimination de la discrimination mais reconnaissent aussi le droit des premières nations de décider elles-mêmes de leurs effectifs:

«... bon nombre des normes internationales que le Canada a signées constituent un appui aux droits des Premières Nations et la nationalité est fondée sur notre culture.»

5. COLLECTIVE RIGHTS:

Concerns were expressed about group rights, as well as individual rights, and how the balance between the two types of rights could be achieved.

Professor Douglas Sanders described the concept of collective rights which the *Indian Act* contains or implies.

The *Indian Act* relates to group rights. In deciding a system of group rights, one needs criteria to differentiate those who belong to the group, and such "discrimination" is acceptable, provided criteria have a reasonable and objective basis.

There is now a consensus in Canada, and under modern international law, that the goal of survival of native culture is legitimate and should be promoted. Therefore, a decision must be made as to what criteria are best suited to achieving this goal.

Current standards under the *Indian Act* are not suited to the preservation of native culture. Government proposals for reform perpetuate a system based on race and sex and are not appropriate.

The Assembly of First Nations said that by concentrating upon the discrimination in the *Indian Act* against individual Indian women, there was the danger that remedies might be damaging to internationally recognized collective rights:

"Under international standards the collective rights under civil and political rights is recognized . . . all we are saying is that if you deal with the individual right in isolation of the collective right, part of the collective right being the right for men and women to form their own government and to determine their own policy on citizenship questions, that is part of the civil and political right issue that we are talking about under international standards. So you are taking away from it. By dealing with the one issue on a sex basis, you are discriminating against all Indians, never mind women, under those standards you are citing to me now."

The Assembly of First Nations felt that the problem of discrimination against Indian women in the *Indian Act* was a symptom of the non-recognition of the collective rights of the Indian community, which include the right of the men and women together to decide their own form of government.

The Canadian Human Rights Commission position on the conflict between individual rights and collective rights was stated to your Sub-committee:

"I think the terms of the Canadian Human Rights Act are quite clear and so are the terms of most of the United Nations' charters. Our position is that you really only can have good, strong, collective rights by protecting individual rights; you cannot swallow up the rights of individuals in order to protect the collectivity. You are always in a horrible situation where things are pulling you back and forth and you are having to make terrible judgmental decisions about which is the more important and what is the more reasonable course of action, and so on and so forth.

5. DROITS COLLECTIFS

Des préoccupations ont été formulées quant aux droits collectifs et aux droits individuels et quant à la manière de réaliser l'équilibre entre les deux types.

M. Douglas Sanders a décrit la notion des droits collectifs que renferme ou sous-entend la *Loi sur les Indiens*.

La *Loi sur les Indiens* renvoie aux droits collectifs. Quand on décide d'un système de droits collectifs, il faut des critères qui permettent de bien différencier les droits qui appartiennent au groupe et cette «discrimination» est acceptable pourvu que les critères aient une base raisonnable et objective.

Aux termes du droit international moderne, et il y a actuellement consensus au Canada à cet égard, l'objectif de la survie des cultures autochtones est légitime et devrait être promu. Il faut donc déterminer les critères les mieux adaptés à la réalisation de cet objectif.

Les normes actuelles de la *Loi sur les Indiens* ne sont pas adaptées à la préservation de la culture autochtone. Les propositions de réforme du gouvernement, qui perpétuent un système fondé sur la race et le sexe, ne sont pas appropriées.

L'Assemblée de premières nations a affirmé qu'en se concentrant sur la discrimination exercée contre les Indiennes par la *Loi sur les Indiens*, on risquait d'adopter des solutions qui portent atteinte aux droits collectifs reconnus internationalement:

«Les normes internationales reconnaissent le droit collectif au chapitre des droits civils et politiques . . . Tout ce que nous voulons dire, c'est que si vous abordez le droit individuel isolément du droit collectif, une partie du droit collectif étant le droit des hommes et des femmes de constituer leur propre gouvernement et de déterminer leur propre politique sur les questions de citoyenneté, vous touchez à une partie du droit civil et politique prévu dans les normes internationales. Vous diminuez donc ce droit. En abordant la question sur la base du sexe, vous faites de la discrimination à l'égard de tous les Indiens, sans parler des femmes, en vertu des normes que vous évoquez maintenant.»

L'Assemblée des premières nations estime que la discrimination exercée contre les Indiennes par la *Loi sur les Indiens* est symptomatique de la non-reconnaissance des droits collectifs de la communauté indienne, dont le droit des hommes et des femmes de décider ensemble de leur propre forme de gouvernement.

La position de la Commission canadienne des droits de la personne sur le conflit entre les droits individuels et les droits collectifs a été présentée au Sous-comité:

«Les clauses de la Loi canadienne des droits de la personne sont très claires ainsi que celles de la plupart des chartes des Nations Unies. Nous affirmons que vous ne pouvez avoir des droits collectifs bons et forts que si vous protégez les droits individuels; vous ne pouvez nier les droits des individus pour protéger la collectivité. Vous vous trouvez toujours terriblement tiraillés et vous devez prendre des décisions sensées sur ce qui est le plus important et sur ce qui est la façon d'agir la plus raisonnable, etc.

The fundamental principle has to be that you cannot have group rights if you do not have individual rights; that is the foundation of everything.”

6. INDIAN SELF-GOVERNMENT

The Assembly of First Nations reaffirmed its position that the First Nations have the right to govern their own affairs:

“We do not want to see the specific Indian customary laws entrenched in the Constitution. We reserve the right to enforce and develop Indian customary law . . . You cannot entrench specifics in the Constitution, otherwise under the present system in the Indian Act it will be worse. You have to entrench the broad principles which we are talking about, and once you entrench the broad principles of recognizing Indian government as part of the whole policy of Canada then we can sit down as equals and talk about the various jurisdictional issues we have to address . . . it is the right of the First Nations to determine their own citizenship, and that no legislation of Canada can interfere with that right. This is in the interest of Canada and of the First Nations; it is in the interest of justice and respect; it is in accord with the principles of the United Nations and international law. So in those instances where it is necessary for Canada to pass legislation to govern its own affairs with us, it can easily substitute as a definition of “Indian” these words: A person certified by a First Nation as a member of that nation.”

The Native Women’s Association of Canada also supported the position of Indian self-government and explained why:

“We agree that only Indian governments can govern for the Indian Community of Canada, and it necessarily includes the power to legislate with respect to land, people and resources. If the federal government fails to deal with this issue, the Indian communities of this country will continue to be governed by the Minister of Indian Affairs and Northern Development and his bureaucrats. The minister and his department do run the day-to-day affairs of our Indian communities. You need only read the Indian Act to see this is so.

Government-by-government department does not work. To see the evidence of how government by bureaucracy works you need only tour the Indian reserves of this country. The poverty is striking. Unemployment is scandalous. The poor housing and the overcrowding are appalling. Alcoholism, drug abuse and diseases bring our Indian people to early and sure death. Your prisons are overflowing with our Indian youth. Suicide among Indians has been on the increase, especially among our young Indian men. Everywhere you turn you see the evidence of bad government, and this government of our community emanates from the federal

Le principe fondamental est que vous ne pouvez pas avoir des droits de groupe si n’avez pas des droits individuels; c’est là le fondement de tout.»

6. AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

L’Assemblée des premières nations a réaffirmé sa position selon laquelle les premières nations ont le droit de diriger leurs propres affaires:

«Nous ne voulons pas que des lois coutumières indiennes particulières soient insérées dans la constitution. Nous nous réservons le droit d’appliquer et de mettre au point des lois coutumières indiennes mais parmi les principes fondamentaux dont il est question ici, il en est un qui traite du droit des premières nations de se charger de la politique de la citoyenneté. Voilà ce qui doit faire partie de la seconde phase ou de la deuxième partie de la constitution. Vous ne pouvez rien insérer de précis dans la constitution, sinon les choses iront plus mal en vertu du système actuel de la *Loi sur les Indiens*. Vous devez constitutionaliser les grands principes dont nous parlons et, une fois que les grands principes de la reconnaissance du gouvernement indien seront insérés dans la constitution comme faisant partie de la politique générale du Canada, alors nous pourrons aborder d’égal à égal, les différentes questions de juridiction dont nous devons nous occuper . . . les premières nations ont le droit de déterminer leur citoyenneté et qu’aucune loi du Canada ne peut porter atteinte à ce droit. Cela est dans l’intérêt du Canada et des premières nations; cela est dans l’intérêt de la justice et du respect; cela est conforme aux principes des Nations Unies et du droit international. Dans les cas où il est nécessaire que le Canada adopte des lois pour régir ses propres affaires à notre égard, il peut aisément substituer à la définition actuelle d’Indien les mots suivants: la personne reconnue par une première nation comme membre de cette nation.»

L’Association de femmes autochtones du Canada appuie aussi l’idée de l’autonomie politique des Indiens et a expliqué pourquoi:

«Nous convenons que seuls les gouvernements indiens peuvent gouverner la collectivité indienne du Canada, et cela comporte nécessairement le pouvoir de légiférer sur les terres, les personnes et les ressources. Si le gouvernement fédéral ne traite pas cette question, les collectivités indiennes du pays continueront d’être gouvernées par le ministre des Affaires indiennes et du Nord et ses bureaucraties. Le ministre et son ministère dirigent effectivement les affaires quotidiennes de nos collectivités indiennes. Il n’y a qu’à lire la *Loi sur les Indiens* pour s’en rendre compte.

Le gouvernement par un ministère fédéral ne marche pas. Pour voir comment fonctionne le gouvernement par la bureaucratie, il suffit de visiter les réserves indiennes du pays. La pauvreté est frappante. Le chômage est scandaleux. La piètre qualité et la densité du logement sont navrantes. L’alcoolisme, les stupéfiants et la maladie mènent nos Indiens à une mort hâtive et certaine. Vos prisons regorgent de jeunes Indiens. Le suicide chez les Indiens est à la hausse, en particulier chez nos jeunes hommes. Où que l’on jette les yeux, on voit la marque du mauvais gouvernement, et ce gouvernement de notre collectivité émane du palier fédéral.

level. Our government is the Department of Indian Affairs and Northern Development.”

The Native Council of Canada also favoured the principle of self-government, but would first like to see identification and definition of aboriginal rights at the First Ministers' Conference on the Constitution.

Ms. Donna Tyndell of United Native Nations (B.C.) described a problem with current *Indian Act* band councils:

“We refuse vehemently to accept allowing present band governments to legislate rules regarding band membership. We totally reject band control in this instance, and the reason is this: At the present time you would only replace discrimination by the DIA with discrimination by Indian governments, band governments. The band governments are not the true governments of their people . . .”

The Assembly of First Nations made it clear that its concept of self-government was not a devolution of authority and administration from the federal government to band councils:

“As it stands now, if a band were to decide its own membership, the minister would require the band council to pass a by-law. He has the right to accept or reject that by-law. His officials control the purse strings of the community, and we have seen those band councils who adopt positions independent of Indian affairs find their purse strings held pretty darn tightly. The by-law becomes a part of the federal law system which could tie that system up with appeals and counter appeals. It would be subject to the limited Canadian understanding of human rights. In short, it would be mere extension of the colonial system into the hands of local managers . . .”

I would paraphrase the words of Abraham Lincoln who said that when a nation governs itself, that is self-government; but when it governs another, that is despotism.”

7. THE CANADIAN CHARTER OF RIGHTS

Your Sub-committee was cognizant that the opinion exists that discriminatory provisions of the *Indian Act* against Indian women would be in conflict with the equality rights provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Legal actions are likely to be taken after the Charter becomes effective in April, 1985.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development stated that viewpoint:

“... Canada is totally committed to respecting human rights. The new *Charter of Rights and Freedoms* is the latest example of that commitment.”

“Once section 15(1) has come into force there is a strong likelihood that provisions of the *Indian Act* that discriminate on the basis of sex will be found to be inoperative. The Government would like to amend the Act before this occurs.”

Notre gouvernement est le ministère des Affaires indiennes et du Nord.»

Le Conseil national des autochtones du Canada favorise aussi le principe de l'autonomie politique mais aimerait que soit d'abord précisés et définis les droits des autochtones lors de la Conférence des premiers ministres sur la Constitution.

M^{me} Donna Tyndell, des Nations autochtones unies (C.-B) a décrit un problème que pose actuellement la *Loi sur les Indiens* relativement aux conseils de bande:

«Nous refusons avec véhémence d'accepter de permettre aux conseils de bande actuels de légiférer des règlements sur les conditions d'admissibilité des membres dans les bandes. Nous rejetons entièrement le contrôle de bande dans ce cas, et en voici la raison: à l'heure actuelle, on ne ferait que remplacer la discrimination par le MAI par la discrimination des gouvernements indiens, des conseils de bande. Les conseils de bande ne constituent pas les véritables gouvernements de leur représentants . . .»

L'Assemblée des premières nations a exprimé clairement qu'elle ne voyait pas l'autonomie politique comme une dévolution des pouvoirs et de l'administration, du gouvernement fédéral aux conseils de bande:

«Dans la situation actuelle, si une bande décidait elle-même qui sont ses membres, le ministre exigerait que le conseil de la bande adopte un règlement. Il a le droit d'accepter ou de rejeter ce règlement. Ses fonctionnaires tiennent les cordons de la bourse de la collectivité et nous avons constaté que les conseils de bande qui adoptent des vues indépendantes de celles des Affaires indiennes voient les cordons de la bourse se resserrer considérablement. Le règlement est inscrit dans le régime juridique fédéral et pourrait s'empêtrer dans des appels et contre-appels. Il serait assujéti à la perception canadienne restreinte des droits de l'homme. Bref, ce serait simplement prolonger le régime colonial dans les mains des administrateurs locaux . . .”

Je vais reprendre les mots d'Abraham Lincoln, qui a dit que lorsqu'une nation se gouverne elle-même, c'est l'autonomie, mais lorsqu'elle en gouverne une autre, c'est le despotisme.»

7. LA CHARTRE CANADIENNE DES DROITS

Le Sous-comité connaissait l'opinion selon laquelle les dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* à l'égard des Indiennes s'opposeraient aux dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés visant l'égalité des droits. Des poursuites judiciaires seront vraisemblablement intentées après l'entrée en vigueur de la Charte en avril 1985.

Le ministre des Affaires indiennes a fait valoir le point de vue suivant:

«Le Canada est toujours entièrement tenu de respecter les droits de la personne. La nouvelle Charte des droits et libertés constitue d'ailleurs l'exemple le plus récent de cet engagement.»

«Quand le paragraphe 15(1) sera entré en vigueur, il est fort probable que les clauses discriminatoires contenues dans la *Loi sur les Indiens*, discrimination fondée sur le sexe, deviendront sans objet mais le gouvernement souhaiterait amender la Loi avant cette date.»

The Assembly of First Nations, however, noted that Section 25 of the Charter protects group rights for aboriginal peoples:

“That brings me to my other point. As Indian people, we cannot afford to deal with individual rights overriding collective rights. Our societies have never been structured in that way, unlike yours, and that is where the clash comes as well with the *Charter of Rights* issue under the Constitution. If you isolate the individual rights from the collective rights, then you are heading down another path that is even more discriminatory.”

Therefore, the Assembly of First Nations could not accept portions of the Charter dealing with individual rights which might seem to contravene the group rights of the First Nations, which it interprets to include the right to determine their own memberships:

“The *Charter of Rights* is based on equality. In other words, everybody is the same across the country even though there are two peoples recognized in the constitution, namely the French and the English. So the *Charter of Rights* automatically is in conflict with our philosophy and culture and organization of collective rights. There would have to be changes. We could not accept the *Charter of Rights*, Section 15 as it is written, because that would be contrary to our own system of existence and government.”

The Native Women's Association of Canada and the Metis Association of Alberta argue that sections of the *Indian Act* are discriminatory on the basis of sex and would be declared unconstitutional in a challenge based on the *Charter of Rights*.

The Canadian Human Rights Commission considers Section 12(1)(b) of that act to be unconstitutional under the charter and believes that the courts, after section 15 of the Charter takes effect, will reverse the Lavell decision. Mr. Gordon Fairweather also asserted that the provisions of the Charter would extend to Indian governments, as Indians are Canadians protected by these constitutional guarantees of rights.

Professor Douglas Sanders' statement disagrees with the opinion that the *Canadian Charter of Rights* will permit a reversal of the *Lavell* decision in the courts, because of the reluctance of the Supreme Court to take on the task of redefining Indian membership systems. Even if it did remove discrimination against Indian women from the *Indian Act*, Professor Sanders believes that various criteria which might be adopted by Indian governments which might appear to contravene the *Charter of Rights* would not be subject to the provisions of the Charter.

“A tribe or band should not be seen as simply an extension of the federal government, in the way that a municipal government is an extension of a provincial government. It is, of course, true that Indian governments long preceded the federal and provincial governments in this country. The tribes and bands were recognized by the British and the French. While there has been some reorganization of the tribal populations as a result of 300 years of colonialism, the fundamental fact is that Indian governments were not creat-

Toutefois, l'Assemblée des premières nations a fait remarquer que l'article 25 de la Charte protégeait les droits collectifs des autochtones:

«Cela m'amène à un autre point. En tant qu'Indiens, nous ne pouvons pas nous permettre d'aborder les droits individuels au détriment des droits collectifs. Contrairement à la vôtre, nos sociétés n'ont jamais été structurées de cette façon et c'est de là que vient le problème, ainsi que de la question de la Charte des droits dans la Constitution. Si vous isolez les droits individuels des droits collectifs, vous prenez une autre orientation qui est encore plus discriminatoire.»

L'Assemblée des premières nations ne pourrait donc accepter les parties de la Charte relatives aux droits individuels qui pourraient sembler enfreindre les droits collectifs des premières nations, dont le droit de déterminer leurs propres effectifs:

«La Charte des droits est fondée sur l'égalité. Autrement dit, nous sommes tous égaux dans ce pays, même si deux peuples seulement sont reconnus dans la constitution, c'est-à-dire les Français et les Anglais. La Charte des droits est donc automatiquement contraire à notre philosophie, notre culture et à l'administration de nos droits collectifs. Il faudra qu'il y ait des modifications. Nous ne pouvons pas accepter l'article 15 de la Charte des droits, tel qu'il est rédigé, parce qu'il est contraire à notre régime de vie et de gouvernement.»

L'Association des femmes autochtones du Canada et l'Association des Métis d'Alberta allèguent que des articles de la *Loi sur les Indiens* établissent une distinction fondée sur le sexe et seraient déclarés anti-constitutionnels s'ils étaient contestés aux termes de la Charte des droits.

La Commission canadienne des droits de la personne juge l'alinéa 12(1) (b) de cette loi anti-constitutionnel aux termes de la Charte et prévoit, qu'après l'entrée en vigueur de l'article 15 de la Charte, les tribunaux annuleront la décision rendue dans l'affaire Lavell. M. Gordon Fairweather a également déclaré que les dispositions de la Charte s'appliqueraient aux administrations indiennes, les Indiens étant des Canadiens protégés par ces garanties constitutionnelles.

La déclaration de M. Douglas Sanders va à l'encontre de l'opinion selon laquelle la Charte canadienne des droits permettrait de renverser la décision Lavell étant donné l'hésitation de la Cour suprême à entreprendre de redéfinir les systèmes relatifs à la composition des bandes. Même si elle supprimait la discrimination contre les femmes de la *Loi sur les Indiens*, M. Sanders estime que divers critères qui pourraient être adoptés par les administrations indiennes et sembler enfreindre la Charte des droits ne seraient pas assujettis aux dispositions de cette dernière.

«Premièrement, une tribu ou une bande ne peut être perçue exclusivement comme un prolongement du gouvernement fédéral de la même manière qu'une administration municipale est un prolongement du gouvernement provincial, selon la loi canadienne. Il est vrai que le gouvernement indien existait dans ce pays bien avant les gouvernements provinciaux et fédéraux. Les tribus et les bandes ont été reconnues par les Anglais et les Français. Bien que les populations autochtones aient connu certaines réorganisations au cours

ed by the constitution or by the *Indian Act*, but by Indians. The present *Indian Act* still recognizes what it calls "traditional" governments from some bands.

Indian governments originally determined their own members. If Canada were to withdraw from this area, Indian governments could resume their power to determine their own members. We would decolonize the relationship. The Indian tribal determination of membership would not be an action of the Canadian state and would not be subject to the *Charter of Rights and Freedoms*.

There is a second argument why the powers to determine membership can be given to bands without concern for the *Charter of Rights and Freedoms*. The basic point of membership, historically, was the right to live on reserve lands. The reserve is a piece of property beneficially owned by the Indian band. If reserves are owned by the bands, then the decisions on residence are private property decisions. Hutterite colonies can decide on membership and discriminate on the basis of religion without offending the *Charter of Rights and Freedoms* because the decision is a private decision, based not on state power but on private property rights. That can logically apply to Indian bands as well. Decisions about band land and band funds can be seen as private property decisions."

8. RETROACTIVE WITHDRAWAL OF STATUS FROM NON-INDIAN WIVES

One of the key points in the presentation by the Native Women's Association of Canada was the retroactive removal of status from all non-Indian women who had gained status through marriage. The essence of their argument was that one is born an Indian:

"... when a white woman or a non-Indian woman marries an Indian man it does not make her an Indian; she has no Indian blood at all ..."

The Native Women's Association of Canada maintained that non-Indian wives are the responsibility of the provinces:

"From our perspective, these non-Indians should remain the responsibility of the provincial governments where these people live. They should not cease to be provincial citizens and they should have access to whatever programs and services are made available to other provincial citizens."

In fact, The Native Women's Association of Canada alleged that some non-Indian women deliberately married Indian men in order to obtain special benefits:

"I have had some personal experience in that area, from the nations that I come from, where white women have deliber-

des 300 ans de la colonisation, le fait fondamental reste que les gouvernements indiens n'ont pas été créés par la Constitution ni par la *Loi sur les Indiens*, mais par les Indiens eux-mêmes et la loi actuelle sur les Indiens reconnaît encore ce que l'on appelle les gouvernements traditionnels dans certaines bandes.

Les gouvernements indiens décidaient eux-mêmes qui pouvait faire partie de la bande. Si le Canada se retire de ce domaine si le gouvernement fédéral ne s'occupe plus de l'établissement des critères pour faire partie d'une bande, les gouvernements indiens auraient de nouveau le pouvoir de déterminer leurs propres critères d'admission. Ils pourraient ainsi «décoloniser» leurs relations. La définition indienne tribale des conditions d'affiliation ne serait plus de la juridiction de l'État canadien, elle ne pourrait donc plus être assujettie à la *Charte des droits et libertés*.

Il y a un autre argument en faveur de la remise des pouvoirs de définition des critères d'affiliation aux bandes sans prendre en considération la Charte des droits et libertés. Le point fondamental de l'affiliation à une bande a toujours été le droit de vivre sur les terres de la réserve. La réserve est une propriété qui appartient en tout droit à la bande indienne. Si les réserves appartiennent à la bande, alors les décisions relatives au droit de résidence peuvent être perçues comme les décisions de propriété privée. Les colonies hutterites de l'ouest du Canada peuvent trancher toute question relative à l'affiliation et discriminer en fonction de la religion sans faire offense à la Charte des droits et libertés parce que la décision est une décision privée prise en vertu des droits de propriété privée et non en vertu d'un pouvoir d'État. Cela peut s'appliquer logiquement aux bandes indiennes. Les décisions concernant les terres des bandes et les fonds accordés aux bandes peuvent être considérées comme des décisions privées.»

8. RETRAIT RÉTROACTIF DU STATUT AUX FEMMES NON INDIENNES

L'une des principales questions soulevées par l'Association des femmes autochtones du Canada était la suppression rétroactive du statut à toutes les femmes non-indiennes qui obtenaient le statut d'indiennes par le mariage. Essentiellement, elles affirmaient qu'un Indien est né Indien:

«Lorsqu'une femme blanche ou non indienne épouse un Indien, cela ne fait pas d'elle une Indienne; elle n'a pas une goutte de sang indien ...»

L'Association des femmes autochtones du Canada maintenaient que les femmes non indiennes relevaient des provinces:

«En ce qui nous concerne, ces non Indiens devraient demeurer la responsabilité des gouvernements des provinces dans lesquelles ces personnes résident. Elles ne devraient pas cesser d'être citoyens de ces provinces et elles devraient avoir accès aux programmes et aux services provinciaux qui sont offerts aux citoyens de la province.»

En fait, elles alléguaient que certaines femmes non indiennes avaient délibérément épousé des Indiens pour obtenir des avantages particuliers:

«J'ai eu une certaine expérience personnelle de ce côté-là. Dans les nations d'où je viens, les Blanches ont délibéré-

ately—deliberately—married our Indian men to gain status, so that they could get privileges in housing, property, and education. After being married maybe one month, or three months, or six months, these Indian men get the boot. These women have gone on to get degrees, have benefited from all kinds of rights and privileges that we have. Their only reason for marrying these Indian men was to do this, and they have made no bones about it.”

The Native Women's Association of Canada was also critical of the fact that non-Indian wives could inherit property on the reserves. They felt that only the children in such marriages should inherit the property:

“Because as Indian nations we are concerned about the protection of our lands, it is not desirable to have any non-Indian inherit property on Indian reserves. Where children are involved, the property of the Indian parent should go directly to the children . . . The children will have Indian blood and they should have rights.”

On the other hand, the Chief Commissioner of the Canadian Rights Commission, Mr. Gordon Fairweather expressed shock at the proposal of the Native Women's Association of Canada and called it a “Draconian measure”:

“I would be shocked to think there is any contemplation of a loss. We are trying to redress something, not take something away, are we not? . . . if the proposition is accepted and Section 63(2) is dropped, this then would not be hypothetical; we would have jurisdiction, and it would offend the provisions of the Canadian Human Rights Act about marital status.”

E. CANADA'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS

Since the last major revision of the *Indian Act* (1951), Canada has ratified a number of international covenants, including the *International Covenant on Civil and Political Rights* (1976) and the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (1981).

Any changes in law made in the future must meet the requirements of those covenants. Care must be taken that changes made to comply with one covenant do not cause conflict with other sections or other covenants.

In regard to the matter before your Sub-committee, the Sandra Lovelace case before the United Nations Human Rights Committee increased awareness of the importance of international accords and their relationship to Canadian law. Ms Lovelace, a Maliseet woman, lost her status as an Indian under the *Indian Act* when she married a non-Indian. After the marriage ended in divorce, she wished to return to her reserve community and to have access to the same services available to others in her community. Her lack of status to do so caused her to file a complaint with the United Nations.

Professor Donald Fleming, an international public lawyer, who was her counsel, told your Sub-committee:

“I will point out, however, that the *Covenant on Civil and Political Rights* is not unlike the constitutional human rights guarantee set out in our own new Constitution. I think

ment—délibérément, je dis bien—épousé nos Indiens pour obtenir le statut d'Indiennes, afin d'avoir des privilèges en matière de logement, de propriété et d'instruction. Après peut-être un mois, trois mois, ou six mois de mariage, ces Indiens ont pris le bord. Ces femmes ont par la suite obtenu des diplômes, profité de toutes sortes de droits et de privilèges qui sont nôtres. C'était la seule raison pour laquelle elles ont épousé ces Indiens, et elles ne s'en sont pas cachées.»

L'Association a également critiqué le fait que les épouses non indiennes pouvaient hériter de biens dans les réserves. A son avis, les seuls aptes à hériter devraient être les enfants issus de ces mariages:

«Parce qu'en tant que nations indiennes, nous nous préoccupons de la protection de nos terres, il n'est pas souhaitable qu'un non-Indien puisse hériter d'une propriété qui se trouve dans une réserve indienne. Lorsqu'il y a des enfants en cause, la propriété devrait revenir directement aux enfants . . . Les enfants auront du sang indien et ils devraient avoir des droits.»

Par ailleurs, le Président de la Commission des droits de la personne, M. Gordon Fairweather, s'est dit choqué par la proposition de l'Association, qu'il a taxé de «mesure draconienne»:

«Je serai outré qu'on puisse envisager cela. Nous essayons de remédier à une situation et non pas d'enlever des avantages. Si la proposition est acceptée et que l'article 63(2) est éliminé, cette hypothèse ne se vérifiera pas; nous aurons juridiction et cela enfreindrait la Loi canadienne des droits de la personne en ce qui concerne la situation de famille.»

E. OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA

Depuis la dernière grande révision de la *Loi sur les Indiens* (1951), le Canada a ratifié un certain nombre de pactes internationaux, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1976) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (1981).

Toute modification dorénavant apportée à la loi doit satisfaire aux exigences de ces ententes. Il faut aussi veiller à ce que les modifications apportées de manière à respecter un pacte donné soient compatibles avec d'autres articles ou pactes.

En ce qui concerne la question étudiée par le Sous-comité, l'affaire Sandra Lovelace soumise à la Commission des droits de l'homme des Nations-Unies a sensibilisé l'opinion à l'importance des accords internationaux et à leur rapport avec la loi canadienne. M^{lle} Lovelace, une Maliseet, a perdu le statut d'Indien aux termes de la *Loi sur les Indiens* lorsqu'elle a épousé un non-Indien. Après son divorce, elle voulait retourner dans sa réserve et profiter des mêmes services que les autres. Mais comme elle avait perdu son statut, elle n'y était donc pas autorisé, et elle a déposé une plainte auprès des Nations Unies.

M. Donald Fleming, spécialiste du droit public international, qui était son avocat, a déclaré au Sous-comité:

«Je soulignerai, cependant, que le Pacte relatif aux droits civils et politiques ne diffère pas de la garantie constitutionnelle des droits de la personne inscrite dans notre nouvelle

that, if anything, Canada can take as an example some of the comments it has received respecting the international human rights covenants to apply to its constitutional human rights and guarantees. . . .

The Human Rights Committee stated that it could not rule on the question of sex discrimination. It so stated because Mrs. Lovelace had been married before Canada had acceded to the human rights convention; therefore, the operative activity of Section 12.(1)(b) took effect before Canada's obligation not to discriminate, at least in international law, took effect.

The committee, however, examined some of the persisting effects that were causing other violations at the present time of the covenant. It found, perhaps to the surprise of Canada this time, that Canada was violating the protection to ethnic and linguistic minorities."

An individual dissenting opinion found that there was discrimination on the basis of sex:

"In the Lovelace case, not only Article 27 (of the Covenant) but also Article 2 (paragraph 1), Article 3, Article 23 (paragraphs 1 and 4), and Article 26 of the Covenant have been breached, for some of the provisions of the *Indian Act* are discriminatory, particularly as between men and women . . . Mrs. Lovelace is still suffering from the adverse discriminatory effects of the (Indian) Act in matters other than that covered by Article 27."

The significance of the decision in relation to Article 27 was elaborated by Professor Douglas Sanders. International law, especially Article 27 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, recognizes group rights. In the *Lovelace* decision, the UN Committee recognized the need to define a category of persons who might live on reserves, in order to insure cultural, linguistic, and ethnic survival:

"The Human Rights Committee accepted a system of group rights, accepted as a rationale for the system the goal of tribal survival, and found that the exclusion of Lovelace was neither reasonable nor necessary towards the achievement of that goal. In finding her exclusion unreasonable they noted two specific facts: she was ethnically a Maliseet, and secondly, she no longer had a non-Indian husband. Criteria of ethnicity would clearly be legitimate under article 27. As well, the committee has left open the possibility that inter-marriage could be a legitimate criteria for exclusion."

Professor Fleming noted the importance of the Human Rights Committee's decision pointing out the different aspects of the problem, which must be resolved by Canada:

"The more I read the decision, the more I think about the decision, the more I am very, very impressed with the wisdom of it because it tells the sovereign state that there is a problem and that it is for that state itself to determine the

constitution. Je pense que le Canada pourrait prendre en exemple quelquesuns des commentaires qu'il a reçus relativement aux conventions internationales sur les droits de la personne et les appliquer aux droits de la personne et aux garanties que confère la constitution. . . .

Le Comité des droits de la personne a déclaré qu'il ne pouvait pas légiférer sur la question de la discrimination basée sur le sexe. Ce comité en a décidé ainsi parce que M^{lle} Lovelace s'était mariée avant que le Canada n'ait signé la convention sur les droits de la personne; ainsi, l'effet de l'article 12.(1)b entra en vigueur avant que l'obligation du Canada de ne pas faire de discrimination, au moins sur le plan international, n'entre en vigueur.

Le comité a néanmoins étudié quelques-uns des effets persistants de l'article qui occasionnaient d'autres violations de la convention actuellement. Il a découvert peut-être à la surprise du Canada lui-même, que notre pays violait le principe de la protection des minorités ethniques et linguistiques.»

Une autre personne a dit à ce sujet qu'il y avait discrimination fondée sur le sexe:

«Dans l'affaire Lovelace, il n'y a pas que l'article 27 (du Pacte) qui soit enfreint mais aussi l'article 2 (paragraphe 1), l'article 3, l'article 23 (paragrapahes 1 et 4) et l'article 26 du Pacte, puisque certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* établissent des distinctions surtout entre les hommes et les femmes . . . M^{me} Lovelace subit toujours les répercussions nuisibles de la *Loi sur les Indiens* à des égards autres que ceux traités par l'article 27.»

L'importance de la décision relative à l'article 27 a été soulignée par M. Douglas Sanders. Le droit international, notamment l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, reconnaît les droits des groupes. Dans la décision *Lovelace*, la Commission des Nations Unies a reconnu la nécessité de définir une catégorie de personnes qui pourraient vivre dans les réserves, afin d'en assurer la survie culturelle, linguistique et ethnique:

«Le comité des droits de l'homme a reconnu un système reposant sur les droits d'un groupe, accepté le motif qu'il a décrit comme celui de la survie de la tribu et conclu que l'exclusion de Sandra Lovelace n'était ni raisonnable ni nécessaire. En concluant que l'exclusion de Sandra Lovelace n'était pas raisonnable, le comité a souligné deux faits précis: d'abord, elle était ethniquement une Maliseet; ensuite, elle n'était plus mariée à un non-Indien. Le critère de l'appartenance ethnique serait évidemment un critère légitime en vertu de l'article 27 de la convention internationale. En revanche, le comité a laissé ouverte la possibilité qu'un mariage inter-racial puisse constituer un critère légitime d'exclusion.»

Le professeur Fleming a souligné l'importance de la décision rendue par le Comité des droits de la personne en signalant les divers aspects du problème auxquels le Canada doit trouver des solutions:

«Plus je lis la décision, plus j'y pense, et plus je suis impressionné par la sagesse de la décision; elle dit à l'État souverain qu'il existe un problème et qu'il incombe à l'État lui-même de déterminer l'étendue du problème dans le passé

extent of the problem, both in the past and in the future, and to solve it in its own fashion. Perhaps future cases will determine whether or not Canada has done that when and if it does change the Indian Act in some way or another.”

If Canada continues the legislative *status quo*, it is in continued violation of its obligations under the Covenant. If the federal government moved to membership criteria which had the goal of preserving the identity of Indian people, this would be in accordance with the Covenant.

As Professor Fleming noted:

“... it would be no violation of any type of human right whatsoever to base determination of status upon two related issues, that of sanguinity and that of cultural affinity. The sanguinity issue can be done on a statistical basis; you can keep track of family trees and whatnot. Cultural affinity is a more subjective test, but one can still conduct in a reasonably effective, fair and just manner a cultural affinity test.”

Any proposed amendments must be weighed in a complex environment of international law, involving adherence by Canada to its obligations under all international covenants.

Mr. Fairweather also emphasized the complexity of this issue when he said:

“The minister gives a very interesting statement of whether the bands determine status. I think I am with him to this extent, that provided that status is not based on sex or marital status, so be it. But the bands are in the world. I mean, if they want to deny Canada—some of them—that is one thing. But there are now international obligations that indigenous peoples worldwide are subject to. Let us deal with it in that way. We could not accept a band continuing a discriminatory practice with the excuse that it is the band's right to do that.”

These covenants include the goals not only of equality and non-discrimination but of the importance of cultural survival (Article 27), both individual and collective rights are involved.

F. THE COMPLEXITIES OF THE MEMBERSHIP AND STATUS ISSUE

Removing provisions from the *Indian Act* which discriminate against Indian women involves the whole question of membership. In examining this subject area, your Sub-committee became aware of further inequities in the membership sections, and problems in dealing with portions of the *Indian Act*.

The Assembly of First Nations had called the attention of your Sub-committee to the fact that the membership question cannot be isolated from related property and civil rights issues, or from other portions of the *Indian Act*:

“The membership question has to be considered in the total context of First Nation government.”

A discussion on the complications in the issue follows by category.

et à l'avenir et elle lui dit de le résoudre comme bon lui semble. Il est possible que plus tard d'autres causes déterminent si le Canada a résolu le problème au moment où il modifiera d'une façon ou d'une autre la *Loi sur les Indiens* et s'il la modifie.»

Si le Canada maintenait le statut quo législatif, il manquerait à ses obligations aux termes du Pacte. Si le gouvernement fédéral adoptait des critères relatifs à la composition des bandes qui aient pour but de préserver l'identité des Indiens, il agirait conformément au Pacte.

Comme l'a fait remarquer M. Fleming:

«Il ne s'agirait aucunement d'une violation des droits de la personne de déterminer le statut selon deux points qui s'y rattachent, c'est-à-dire les liens du sang et l'affinité culturelle. Les liens du sang peuvent être établis de manière statistique: vous pouvez consulter les arbres généalogiques et je ne sais quoi encore. Quant à l'affinité culturelle, elle est évaluée de façon plus subjective, mais elle peut être déterminée de façon raisonnablement efficace et équitable.»

Toutes modifications proposées doivent être jugées en droit fonction international, le Canada respectant ses obligations aux termes de tous les pactes internationaux.

M. Fairweather a également souligné la complexité de cette question en ces termes:

«Le ministre a fait une déclaration intéressante sur la question de savoir si les bandes déterminent le statut. Je suis d'accord avec lui que si le statut n'est pas fondé sur le sexe ou la situation de famille, elles peuvent le faire. Mais les bandes font partie du monde. Je veux dire que si elles veulent renier le Canada—certaines d'entre elles—c'est une chose; mais il existe maintenant des obligations internationales auxquelles sont assujettis tous les indigènes du monde. Disons donc que nous pouvons accepter qu'une bande continue une pratique discriminatoire en soutenant qu'elle a le droit de le faire.»

Ces pactes visent les objectifs non seulement de l'égalité et de la non-discrimination, mais aussi de l'importance de la survie culturelle (article 27), les droits individuels et collectifs étant en cause.

F. La complexité du problème de l'adhésion aux bandes et du statut

On ne saurait supprimer de la *Loi sur les Indiens* les dispositions discriminatoires à l'endroit des femmes sans toucher la question globale de l'appartenance. Lorsqu'il s'est penché sur le sujet, votre Sous-comité a pris connaissance d'inégalités additionnelles en ce qui a trait à l'effectif des bandes et aux problèmes que posent certains articles de la *Loi sur les Indiens*.

L'Assemblée des premières nations a signalé à votre Sous-comité que la question de l'appartenance ne saurait être dissociée des problèmes connexes de droits civils et de propriété ou des autres dispositions de la *Loi sur les Indiens*:

«La question de l'appartenance doit être examinée dans le contexte total du gouvernement des premières nations.»

Les sections qui suivent traitent, par catégories, des aspects complexes cette question.

I. PROCESS OF REMOVING DISCRIMINATORY SECTIONS

i. TIMING

Considerable discussion over timing of eliminating discrimination against Indian women from the *Indian Act* was heard by your Sub-committee in regard to scheduled constitutional talks, the need to end discrimination immediately and similar matters.

For instance, the question was raised as to whether immediate changes should be made now, knowing that these changes may be affected a great deal by constitutional talks and the second Sub-committee on Indian Self-Government.

When asked whether legislative changes to remove discrimination would affect the constitutional talks, the Assembly of First Nations replied in the affirmative.

“... it is certainly going to affect the constitutional discussions that are coming forward. I do not think that we can, it is my belief, that we can begin legislative changes regarding the First Nations without first making sure that we have security within the constitution of our future.”

However, the Assembly of First Nations said the discrimination had been legislated by Parliament originally, and now it was up to Parliament to “clean up its Act”.

The Native Council of Canada wanted immediate cessation of removal of status and asked for more time to discuss Indian Government and the identification and definition of aboriginal rights at the First Ministers' Conference. One member of the Native Council of Canada delegation, the Association of Métis and Non-Status Indians of Saskatchewan, cautioned the government not to make changes in the *Indian Act* prior to the constitutional talks:

“Therefore, our association urges the committee and the government not to act prematurely when making changes to the Indian Act that presuppose the outcome of constitutional discussions. Any legislative change must go hand in hand with constitutional reform and should be preceded by the necessary or desired changes in the Constitution.”

The Native Women's Association of Canada has been under considerable pressure from its members, some of whom have suffered considerable injustices as a direct result of the discrimination in the *Indian Act*. The Native Women's Association of Canada called for an immediate solution:

“Reinstatement of Indian women who have been discriminated against by the federal Parliament must occur immediately. We are not willing to wait until such time as the federal and provincial governments agree on what Indian rights are.”

I. ELIMINATION DES DISPOSITIONS DISCRIMINATOIRES

i. CALENDRIER DES OPÉRATIONS

Divers points de vue ont été exprimés devant le Sous-comité en ce qui concerne le calendrier des démarches à faire pour éliminer de la *Loi sur les Indiens* les dispositions discriminatoires à l'endroit des femmes compte tenu des pourparlers constitutionnels prévus, de l'urgence de mettre un terme à la discrimination et d'autres questions connexes.

Par exemple, la question a été soulevée de savoir s'il est opportun d'effectuer certaines modifications dès maintenant étant donné qu'elles risquent d'être remaniées extensivement lors des pourparlers constitutionnels et des délibérations du second Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens.

L'Assemblée des premières nations a répondu par l'affirmative à la question de savoir si les modifications législatives destinées à éliminer la discrimination auraient une incidence sur les pourparlers constitutionnels.

«... cela va sans doute influencer sur les pourparlers constitutionnels qui s'annoncent. Je ne crois pas, vraiment, que nous puissions entreprendre d'apporter des modifications législatives concernant les premières nations sans nous assurer d'abord que notre avenir est bien protégé dans la constitution.»

L'Assemblée des premières nations a toutefois tenu à préciser que la discrimination prend au départ sa source dans une Loi du Parlement et qu'il appartient maintenant à celui-ci d'y mettre bon ordre.

Le Conseil national des autochtones du Canada voulait que cessent immédiatement les pertes de statut et demandait plus de temps pour discuter de l'autonomie politique des Indiens et pour cerner et définir les droits ancestraux lors de la Conférence des premiers ministres. Un membre de la délégation du Conseil national des autochtones du Canada, l'Association des Métis et des Indiens non inscrits de la Saskatchewan, a mis le gouvernement en garde contre toute modification de la *Loi sur les Indiens* avant la tenue des pourparlers constitutionnels:

«Par conséquent, notre association prie instamment le Comité et le gouvernement de ne pas agir de façon prématurée lorsqu'il s'agira d'apporter des changements à la *Loi sur les Indiens*, changements qui devraient arriver à la suite de discussions constitutionnelles. Tout changement législatif devrait aller de pair avec une réforme constitutionnelle et devrait être précédé des changements désirés ou nécessaires à la Constitution.»

L'Association des femmes autochtones du Canada subit des pressions constantes de la part de ses membres dont certaines ont subi des torts considérables directement imputables aux dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*. L'AFAC a réclamé une solution immédiate:

«La réinscription des femmes qui ont perdu leur statut en raison d'une loi discriminatoire du gouvernement fédéral du Canada doit avoir lieu immédiatement. Nous ne sommes pas prêtes à attendre patiemment que les gouvernements fédéral et provinciaux définissent ce que sont les droits indiens.»

The Canadian Human Rights Chief Commissioner also urged Sub-committee members to find a quick solution in an amendment to the *Indian Act*:

"I hope that the committee and the work of the committee will find quick resolution in an amendment to the act. I personally—and this may be shared by my colleagues—I think that we can address the issue of women and children without having to wait for a revised Indian Act. I have been hearing about a revised Indian Act since I came to the Parliament of Canada, and I am sure it has been part of the language of the country back into time immemorial, to use a lawyer's phrase."

The Assembly of First Nations, however, was concerned about looking at discrimination in isolation from other issues. Furthermore, the Assembly of First Nations was concerned about making changes in the *Indian Act* before rights are entrenched in the Constitution.

"First, we have to secure our rights in Canada, the rights of our First Nations. Then we would deal with the discrimination against women, by having each First Nation assume its just responsibility by determining its own citizenship."

ii. FUNDING

Your Sub-committee also received numerous comments from the Native Council of Canada, the Native Women's Association of Canada and the Assembly of the First Nations about the lack of funding for participation in the special reference. Although the Minister of Indian Affairs and Northern Development indicated at the press conference following the tabling of the terms of reference for the two Sub-committees that funding would be made available to the native organizations. These funds have not yet been provided to the organizations, thus limiting their ability to participate.

2. ISSUES OUTSIDE MANDATE

Several witnesses mentioned that the *Indian Act* also discriminates against Indian men on the basis of sex. The most frequently mentioned example is s. 11(1)(e) which allows the registration of illegitimate children of Indian women, but discriminates against Indian men since it does not allow registration of illegitimate children of Indian men.

Two specific recommendations were proposed. The Ontario Native Women's Association felt that illegitimate children of registered Indians, male and female, should have the right to be registered as an Indian and that right should be retroactive from October 13, 1956. The Quebec Native Women's Association also noted that S. 11(1)(e) states that an illegitimate child of a status Indian woman is entitled to be registered, but does not extend this entitlement to the illegitimate child of male registered Indians.

Another issue which was mentioned by Indian Rights for Indian Women was the failure to recognize traditional practices such as tribal marriages. Both men and women who have been married in the traditional way find their marriages are

Le Président de la Commission des droits de la personne a aussi demandé instamment que les membres du Sous-comité trouvent une solution rapide en modifiant la *Loi sur les Indiens*:

«J'espère que les travaux du Comité seront couronnés par une résolution rapide du problème sous la forme d'un amendement à la Loi. Mes collègues ne seront peut-être pas du même avis, mais quant à moi, je crois qu'il est possible de régler cette question des femmes et des enfants sans être obligé d'attendre une loi modifiée sur les Indiens. J'entends parler d'une loi modifiée sur les Indiens depuis que je siège au Parlement du Canada; je suis convaincu que des propos semblables font partie des clichés que l'on entend dans le pays depuis les temps immémoriaux, pour utiliser un autre cliché cher aux avocats.»

Cependant, l'Assemblée des premières nations craint que le problème de la discrimination soit dissocié des autres questions. Elle craint, en outre, que des modifications soient apportées à la *Loi sur les Indiens* avant que les droits ne soient enchassés dans la Constitution.

«Il nous faut d'abord consolider nos droits au Canada, les droits de nos premières nations. Il nous faudra ensuite résoudre le problème de la discrimination envers les femmes en demandant à chacune des premières nations d'assumer sa juste part des responsabilités en s'occupant de sa propre citoyenneté.»

ii. FINANCEMENT

Le Conseil national des autochtones du Canada, l'Association des femmes autochtones du Canada et l'Assemblée des premières nations ont aussi porté à l'attention du Sous-comité la pauvreté des ressources financières dont disposent ceux qui voudraient participer aux travaux du Sous-comité. Bien que le ministre des Affaires indiennes et du Nord ait indiqué lors de la conférence de presse qu'il a donnée suivant le dépôt des ordres de renvoi des deux sous-comités que des fonds seraient versés aux organisations autochtones, celles-ci n'ont encore rien reçu, ce qui limite leurs possibilités de participer.

2. QUESTIONS DÉBORDANT LE MANDAT

Plusieurs témoins ont mentionné le fait que certains Indiens sont aussi victimes de discrimination fondée sur le sexe en vertu de la *Loi sur les Indiens*. L'exemple le plus souvent cité est celui de l'alinéa 11(1)e qui est discriminatoire du fait qu'il permet que soient inscrits les enfants illégitimes de femmes indiennes mais pas ceux des hommes indiens.

Deux recommandations précises ont été formulées. L'Association des femmes autochtones de l'Ontario estime que les enfants d'un Indien inscrit, homme ou femme, devraient avoir le droit d'être inscrits à titre d'Indiens et que ce droit devrait être accordé rétroactivement au 13 octobre 1956. L'Association des femmes indiennes du Québec a aussi signalé le cas de l'alinéa 11(1)e qui stipule que l'enfant illégitime d'une Indienne inscrite a droit d'être inscrit mais n'accorde pas ce droit à l'enfant illégitime d'un Indien inscrit.

Le groupe *Indian Rights for Indian Women* a par ailleurs soulevé l'absence de reconnaissance des pratiques traditionnelles et notamment des mariages tribaux. Les hommes et les femmes qui se sont mariés selon des rites traditionnels consta-

not recognized; this has implications in obtaining services, legitimation of children, inheritance rights and pension rights.

Changes to the Act will also have implications for the traditional relationship with Indians of the United States. Presently, a Canadian Indian female who marries an American Indian male loses her status because she has married a non-Indian, as defined by the *Indian Act*. American Indians are considered as non-Indians in calculating blood quantum as intended by the double mother clause.

The introduction of non-Indians into Indian communities also merits attention. A distinction was made between non-Indians becoming residents and non-Indians being given political rights. Basically there are two parts to this discussion: the adoption of non-Indian children and the naturalization of adults who wish to join an Indian community.

Mr. Ernest Benedict, an Elder from the St. Regis Reserve, told Sub-committee members that his ancestors had befriended early travellers, some of whom joined his band:

“So, we as Indian governments, did take onto ourselves the function of naturalization and of naturalizing people to our membership, just as you do.”

Later, he enumerated some of the band criteria to be adopted or naturalized by the Indian community:

“One important one would be to live and extend a kind of community or family of friendship with the community. Second, a learning of the Mohawk language. Third, reverence for local customs, reverence for the spiritual goals of the traditional people who are called Long House. Then, of course, the judgment of the people within the Long House as to the character, the suitability of that person as to the betterment of the community.”

Chief Robert Manuel of the Neskainlith Indian Band told the Sub-committee that his band was looking at a process of naturalization for non-Indians.

Representatives of the Dene Nation, in explaining the eligibility criteria for membership, mentioned that they have made provision for adults whom they wish to include in their nation:

“In other words, you can be a declared Dene. For example, a case in point is, there is a Métis fellow who was brought up in the north and is very unhappy with what the Métis association is doing on his behalf. He can declare himself to come under the Dene organization.”

The Dene Nation also makes provision for adopted children in their definition of membership:

“The term “Denendeh of the Dene” means any person who

(i) is a lineal descendant of a person described in paragraph (a) above, whether Treaty, non-Treaty or Métis;

tent que la validité de leur mariage est contestée et cela leur nuit lors qu'ils tentent d'obtenir des services, de faire légitimer leurs enfants ou de se prévaloir de leurs droits d'hériter et de recevoir une pension.

Toute modification de la Loi influera aussi sur les rapports traditionnels avec les Indiens des États-Unis. À l'heure actuelle, une femme indienne canadienne qui épouse un homme indien américain perd son statut du fait qu'elle épouse un non-Indien aux termes de la définition donnée dans la *Loi sur les Indiens*. Les Indiens américains sont considérés non-Indiens aux fins de l'établissement de la part de sang indien en vertu de la règle dite des «deux mères».

L'intégration de non-Indiens aux collectivités indiennes mérite aussi qu'on s'y arrête. Une distinction a été faite entre les non-Indiens qui deviennent résidents et les non-Indiens à qui on accorde des droits politiques. La question comporte essentiellement deux volets, à savoir l'adoption d'enfants non indiens et la naturalisation des adultes qui désirent se joindre à une collectivité indienne.

M. Ernest Benedict, ancien de la réserve de Saint-Régis, a conté aux membres du Sous-comité que ces ancêtres s'étaient liés d'amitié avec des voyageurs dont certains se sont ensuite joints à sa bande:

«Ainsi, nous nous sommes, à titre de gouvernements indiens, arrogé le droit de naturalisation et nous avons naturalisé des gens, tout comme vous le faites.»

Il a par la suite énuméré certains des critères établis par les bandes à l'intention de ceux qui voulaient être adoptés ou naturalisés par la collectivité indienne:

«Un critère important serait d'avoir une espèce de lien familial ou communautaire avec la communauté. Un deuxième serait l'apprentissage de la langue des Mohawk. Un troisième, le respect des coutumes et le respect des buts spirituels des gens de la maison commune. Ensuite, bien entendu, les personnes de la maison commune évaluent la personnalité et le caractère convenable de cette personne et ce, dans l'optique de ce qui conviendrait le mieux à la communauté.»

Le chef Robert Manuel de la bande indienne Neskainlith a dit au Sous-comité que sa bande songeait à adopter une procédure de naturalisation de non-Indiens.

Les représentants de la Nation Dene ont expliqué leurs critères d'admissibilité à l'appartenance et ont mentionné qu'ils ont adopté des dispositions spéciales à l'intention de ceux qu'ils sont disposés à accueillir au sein de leur nation:

«En d'autres termes, vous pouvez être un Dene déclaré. Par exemple, on pourrait citer le cas d'un Métis ayant grandi dans le Nord et qui est insatisfait des résultats obtenus par l'Association métisse en son nom. Il peut se déclarer membre de l'organisation Dene.»

La Nation Dene prévoit aussi dans sa définition de l'appartenance des dispositions spéciales à l'égard des enfants:

«Le terme «Denendeh des Dene» désigne quiconque

(i) est un descendant en ligne directe d'une personne décrite au paragraphe (a) ci-dessus, qu'il s'agisse ou non

(ii) is an adopted child under the laws of any jurisdiction or of the Dene custom of any person described in (i) above, provided such child was a minor at the time of adoption.”

The question of the status of non-Indian children adopted by Indians and Indian Children adopted by non-Indians was mentioned by several witnesses. Your Sub-committee felt that this question was outside its mandate.

3. INTERIM MEASURES

The Native Council of Canada suggested an interim measure by calling attention to the government's ability to exercise its discretionary powers under the Act in a manner that would show its commitment to end discrimination. Your Sub-committee notes the urgency of the matter including the fact that, according to the Department of Indian Affairs and Northern Development figures, 500 Indian women lose status yearly and 500 non-Indian women gain status.

The Native Council of Canada ask that the Governor in Council refuse to issue any further enfranchisement orders under S. 109(2). In fact, at the present time, such orders are not being processed.

In addition, your Sub-committee considered the possibility of asking that Cabinet suspend some membership sections under the power given by Section 4(2) of the Act. At present, on the request of individual band councils, Cabinet will issue orders suspending the operation of Section 12(1)(a)(iv) (the “double mother” rule) or S. 12(1)(b) (loss of status on marriage) and related sections (which prevent women losing membership and allow children to be registered). However, these proclamations have been challenged by the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments on the basis that proclamations apply to persons who, by the terms of sections 11 and 12, are not entitled to be registered and, therefore, are not Indians as defined in the Act. The net effect of these proclamations is to “extend” the Act to persons to whom it would not otherwise apply, rather than to exempt Indians from certain provisions of the Act.

A review of the possibility of even broader use of Section 4(2) to issue blanket suspension orders affecting all bands, raises serious legal questions. Such action would have the effect of attempting to amend the *Indian Act* by regulation and would be *ultra vires* the powers of the Governor in Council. It is the role of Parliament to make legislative changes.

Since interim solutions do not present viable alternatives, your Sub-committee notes the urgency of the need for legislative changes.

G. SPECIFIC SECTIONS

d'une personne désignée aux termes d'un Traité ou d'un Métis;

(ii) est un enfant adopté en vertu des lois de toute juridiction ou de la coutume Dene par toute personne décrite à l'alinéa (i) ci-dessus sous réserve que cet enfant ait été mineur au moment de l'adoption.»

Plusieurs témoins ont soulevé la question du statut des enfants non indiens adoptés par des Indiens et de celui des enfants indiens adoptés par des non-Indiens. Votre Sous-comité a jugé que la question débordait son mandat.

3. MESURES PROVISOIRES

Le Conseil national des autochtones du Canada a proposé le recours à des mesures provisoires en signalant que le Gouvernement pourrait exercer les pouvoirs discrétionnaires que lui confère la Loi de façon à démontrer sa volonté de mettre fin à la discrimination. Votre Sous-comité prend bonne note de l'urgence du problème tout particulièrement en raison du fait que le ministère des Affaires indiennes et du Nord révèle qu'à chaque année 500 femmes indiennes perdent leur statut et que 500 femmes non indiennes acquièrent le statut.

Le Conseil national des autochtones du Canada a demandé que le gouverneur en conseil refuse d'émettre de nouvelles ordonnances d'émancipation en vertu du paragraphe 109(2). En réalité, à l'heure actuelle, aucune suite n'est donnée à pareilles ordonnances.

Votre Sous-comité a par ailleurs songé à la possibilité de demander au Cabinet de suspendre l'application des articles touchant l'appartenance en vertu des pouvoirs conférés par le paragraphe 4(2) de la Loi. Actuellement, le Cabinet, à la demande des conseils de bande individuels, suspendra par ordonnances l'application du sous-alinéa 12(1)a)(iv) (la règle dite des «deux mères») ou l'alinéa 12(1)b) (perte du statut du fait de son mariage et autres articles connexes) de façon à permettre que les femmes ne perdent pas leur droit d'appartenir à une bande et que les enfants puissent être inscrits. Or, le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires a mis en doute la validité de ces ordonnances sous prétexte qu'elles s'appliquent à des personnes qui, aux termes des articles 11 et 12 n'ont pas le droit d'être inscrites et qui ne sont donc pas des Indiens en vertu de la Loi. Ces ordonnances ont en réalité pour effet d'«étendre» l'application de la Loi à des personnes qui ne seraient pas autrement visées par elle, au lieu d'exempter les Indiens de l'application de certaines dispositions de la Loi.

Un examen des possibilités qui existent de recourir de façon encore plus extensive au paragraphe 4(2) pour rendre des ordonnances de suspension qui s'appliqueraient à toutes les bandes soulève de graves questions d'ordre juridique. Une telle décision équivaldrait tout compte fait à une tentative de modifier la *Loi sur les Indiens* à coup de règlements, ce qui irait au-delà des pouvoirs du gouverneur en conseil. C'est au Parlement qu'il appartient d'apporter des modifications législatives.

Étant donné que les mesures provisoires n'offrent aucune solution de rechange valable, le Sous-comité souligne l'urgente nécessité d'apporter des modifications législatives.

G. ARTICLES PRÉCIS

BACKGROUND INFORMATION ON STATUS AND BAND MEMBERSHIP (Sections 5, 6 and 13)

The *Indian Act* defines who is an "Indian under the Act" in section 11, and who is not an "Indian under the Act" in section 12. Such an individual is known as a "status Indian" and:

- * has entitlement to a legally-recognized identity as an Indian through the process of registration under the *Indian Act*;
- * has access to specific benefits, (e.g. educational assistance);
- * is subject to certain legal limitations.

A status Indian may also be, and is generally, a member of a band (as defined by the Act) and as such:

- * may be recognized as a member of the particular band;
- * has an entitlement to share in the common assets (e.g. per capita shares of oil royalties) if such assets exist;
- * has the right to reside on reserve land held by the band.

Residents of a reserve receive services from federal funds. Off-reserve residents receive regular provincial services from provincial funds, generally. Under the present *Indian Act*, entitlement to be registered as an Indian and as a band member is determined by the Registrar following criteria set out in the *Indian Act*, sections 9 through 17. However the first lists of band members used as the "base roll" were determined by the band and/or through treaty signing.

This process is authorized by the *Indian Act*.

Section 5 reads:

"An Indian Register shall be maintained in the Department, which shall consist of Band Lists and General List, and in which shall be recorded the name of every person who is entitled to be registered as an Indian."

Section 6 reads:

"The name of every person who is a member of a band and is entitled to be registered shall be entered in the Band List for that band,

and

the name of every person who is not a member of a band and is entitled to be registered shall be entered in a General List."

Section 13 reads:

"Subject to the approval of the Minister, and if the Minister so directs, to the consent of the admitting band,

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LE STATUT ET L'EFFETIF DES BANDES (Articles 5, 6 et 13)

La *Loi sur les Indiens* définit à l'article 11 qui est un «Indien en vertu de la Loi» et à l'article 12, qui n'est pas un «Indien en vertu de la Loi». On appelle une telle personne un «Indien inscrit» et:

- * elle a droit à une identité reconnue légalement en tant qu'Indien grâce à la procédure d'inscription prévue dans la *Loi sur les Indiens*;
- * elle a droit à des avantages précis (par ex. enseignement, assistance);
- * elle est assujettie à certaines restrictions juridiques.

Un Indien inscrit peut aussi être, et est généralement, membre d'une bande (telle que définie dans la Loi) et à ce titre:

- * il peut être reconnu comme membre d'une bande particulière;
- * il a droit à une part des avoirs collectifs (par ex. une part per capita de redevances pétrolières) si de tels avoirs existent;
- * il a le droit de vivre sur les terres de réserve détenues par la bande.

Les résidents d'une réserve reçoivent des services financés à même les fonds fédéraux. Ceux qui habitent hors de la réserve ont droit aux services provinciaux réguliers généralement financés à même les fonds provinciaux. En vertu de l'actuelle *Loi sur les Indiens*, c'est le registraire qui décide, en vertu des critères énoncés aux articles 9 à 17, du droit d'une personne à être inscrite comme Indien et comme membre d'une bande. Cependant, les premières listes de membres des bandes utilisées comme «rôles de base» ont été dressées par les bandes ou lors de la signature de traités.

Cette procédure est autorisée par l'article 5 de la *Loi sur les Indiens*:

«Est maintenu au ministère un registre des Indiens, lequel consiste dans des listes de bande et des listes générales et où doit être consigné le nom de chaque personne ayant droit d'être inscrite comme Indien.»

L'article 6 est libellé comme suit:

«Le nom de chaque personne qui est membre d'une bande et a droit d'être inscrite doit être consigné sur la liste de bande pour la bande en question,

et

le nom de chaque personne qui n'est pas membre d'une bande et a droit d'être inscrite doit apparaître sur une liste générale.»

On lit à l'article 13:

«Sous réserve de l'approbation du Ministre et, si ce dernier l'ordonne, sous réserve du consentement de la bande qui accorde l'admission,

(a) a person whose name appears on a General List may be admitted into membership of a band with the consent of the council of the band . . .”

(Note: emphasis is added by underling)

The implication of the combined force of these sections is that there is a difference between persons whom Canada wishes to recognize as “Indians under the *Indian Act*”, and persons who are recognized by a band as a member. The right of the band to determine membership is defined by section 13, which requires the consent of the council of the band for admission of a person to band membership whom Canada has already recognized as an “Indian under the *Indian Act*.”

Section 10

“10. Where the name of a male person is included in, omitted from, added to, or deleted from a Band List, or a General List, the names of his wife and his minor children shall also be included, omitted, added, or deleted, as the case may be.”

Deletion of this section was recommended by the Quebec Native Women's Association. The Native Women's Association of Canada recommended it be deleted, or amended so as to remove discriminatory phrases.

The section basically insures that a man's family keeps the same status as the man. An amendment to remove discrimination against women would cause it to read as follows:

“10. Where the name of a person is included in, omitted from, added to, or deleted from a Band List, or a General List, the names of his or her minor children shall also be included, omitted, added, or deleted, as the case may be.”

However, several witnesses have objected to any process which removes a child's birthright. Also, with the discriminatory words removed, the section creates a new problem of taking away status of children if one parent were to be deleted.

In order to ensure that the status and band membership of women and minor children are not dependent on the status/membership of their husband/father, your subcommittee recommends that Section 10 be repealed.

Section 11

“11. (1) Subject to section 12, a person is entitled to be registered if that person

(a) on the 26th day of May, 1874, was, for purposes of an Act providing for the organization of the Department of the Secretary of State of Canada, and for the management of Indian and Ordinance Lands, being chapter 42 of the Statutes of Canada, 1868, as amended by section 6 of chapter 6 of the Statutes of Canada, 1869, and section 8 of chapter 21 of the Statutes of Canada, 1874, considered to be entitled to hold, use, or enjoy the lands and other immovable property belonging to or appropriated to the use of the various tribes, bands, or bodies of Indians in Canada;

a) une personne dont le nom apparaît sur une liste générale peut être admise au sein d'une bande avec le consentement du conseil de la bande . . .”

(REMARQUE: les mots et locutions clés sont soulignés)

La portée combinée de ces articles donne à penser qu'il existe une différence entre les personnes que le Canada veut reconnaître en tant qu'«Indiens en vertu de la Loi» et celles à qui la bande reconnaît le statut de membre. L'article 13 définit le droit de la bande d'admettre un membre et stipule que le conseil de la bande doit consentir à admettre une personne à qui le Canada a déjà accordé le statut d'«Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens*.»

Article 10

«10. Lorsque le nom d'une personne du sexe masculin est inclu dans une liste de bande ou une liste générale, ou y est ajouté ou omis, ou en est retranché, les noms de son épouse et de ses enfants mineurs doivent également être inclus, ajoutés, omis ou retranchés, selon la cas.»

L'Association des femmes autochtones du Québec a recommandé l'abrogation de cet article. Pour sa part, l'Association des femmes autochtones du Canada a recommandé qu'il soit abrogé ou modifié de façon à supprimer les expressions discriminatoires.

Cet article vise essentiellement à garantir que la famille conserve le même statut que l'homme. Modifié de façon à éliminer toute discrimination à l'endroit des femmes, il se lirait comme suit:

«10. Lorsque le nom d'une personne est inclus dans une liste de bande ou une liste générale, ou y est ajouté ou omis, ou en est retranché, les noms de ses enfants mineurs doivent également être inclus, ajoutés, omis ou retranchés, selon le cas.»

Cependant, plusieurs témoins se sont élevés contre toute procédure qui priverait un enfant de son droit de naissance. En outre, une fois les termes discriminatoires supprimés, l'article crée un nouveau problème en ce sens que les enfants perdraient leur statut si le nom d'un parent devait être retranché.

Afin de s'assurer que le statut et le droit d'appartenance à une bande des femmes et des enfants mineurs ne dépendent pas du statut ou de l'appartenance du mari ou du père, votre Sous-comité recommande que l'article 10 soit abrogé.

Article 11

«11. (1) Sous réserve de l'article 12, une personne a droit d'être inscrite si

a) elle était, le 26 mai 1874, aux fins de la loi alors intitulée: *Acte pourvoyant à l'organisation du Département du Secrétaire d'État du Canada, ainsi qu'à l'administration des Terres des Sauvages et de l'Ordonnance*, chapitre 42 des Statuts du Canada de 1868, modifiée par l'article 6 du chapitre 6 des Statuts du Canada de 1869 et par l'article 8 du chapitre 21 des Statuts du Canada de 1874, considérée comme ayant droit à la détention, l'usage ou la jouissance des terres et autres biens immobiliers appartenant aux tribus, bandes ou groupes d'Indiens au Canada, ou affectés à leur usage;

(b) is a member of a band

(i) for whose use and benefit, in common, lands have been set apart or since the 26th day of May, 1874, have been agreed by treaty to be set apart, or

(ii) that has been declared by the Governor in Council to be a band for the purposes of this Act;

(c) is a MALE person who is a direct descendant in the MALE line of a MALE person described in paragraph (a) or (b);

(d) is the legitimate child of

(i) a MALE person described in paragraph (a) or (b), or

(ii) a person described in paragraph (c)

(e) is the illegitimate child of a FEMALE person described in paragraph (a), (b), or (d); or

(f) is the WIFE or WIDOW of a person who is entitled to be registered by virtue of paragraph (a), (b), (c), (d), or (e).”

SUBSECTION 11(1)(c)

The Metis Association of Alberta notes that section 11(1)(c) is discriminatory.

If it were to be made non-discriminatory, it would read:

“(c) is a person who is a direct descendant in the male or female line of a male or female person described in (a) or (b).

or

(c) is a person descended from a person described in (a) or (b).”

The implications of amending this section are discussed in relation to subsections 11(1)(d) and (e).

SUBSECTIONS 11(1)(d) AND (e)

These subsections state that an illegitimate child of a status Indian woman is entitled to be registered, but does not extend this entitlement to the illegitimate child of male, registered Indians; only the legitimate children of Indian men are entitled to registration (11)(1)(c)).

The Quebec Native Women's Association recommended that section 11(1)(e) be deleted. Such a deletion might lead to the exclusion of all illegitimate children, since only the legitimate children would be admitted under section 11(1)(d), which does not appear to be the intent of the Quebec Native Women's Association statement. If their intent was to include all children of male and female Indians, whether legitimate or illegitimate, that could be accomplished by amending section (d) to read:

“(d) is the child of a person described in paragraph (a), (b) or (c).”

b) elle est membre d'une bande

(i) à l'usage et au profit communs de laquelle des terres ont été mises de côté ou, depuis le 26 mai 1874, ont fait l'objet d'un traité les mettant de côté, ou

(ii) que le gouverneur en conseil a déclarée une bande aux fins de la présente loi;

c) elle est du sexe MASCULIN et descendante directe, dans la ligne MASCULINE, d'une personne du sexe MASCULIN décrite à l'alinéa a) ou b);

d) elle est l'enfant légitime

(i) d'une personne du sexe MASCULIN décrite à l'alinéa a) ou b), ou

(ii) d'une personne décrite à l'alinéa c);

e) elle est l'enfant illégitime d'une personne du sexe FÉMININ décrite à l'alinéa a), b) ou d); ou

f) elle est l'ÉPOUSE ou la VEUVE d'une personne ayant le droit d'être inscrite aux termes de l'alinéa a), b), c), d) ou e).

ALINÉA 11(1)c)

L'Association des Métis de l'Alberta signale que l'alinéa 11(1)c) est discriminatoire.

Si les termes discriminatoires étaient supprimés, il se lirait comme suit:

«c) elle est descendante directe dans la ligne masculine ou féminine d'une personne du sexe masculin ou féminin décrite à l'alinéa a) ou b)

et

c) elle est descendante d'une personne décrite à l'alinéa a) ou b).»

Les conséquences de toute modification de cet article sont étudiées en parallèle avec les alinéas 11(1)d) et e).

ALINÉAS 11(1) d) ET e)

Ces alinéas stipulent que l'enfant illégitime d'une Indienne inscrite a le droit d'être inscrit mais n'accordent pas ce droit à l'enfant illégitime d'un Indien inscrit; seuls les enfants légitimes des Indiens de sexe masculin ont le droit d'être inscrits (11(1)c)).

L'Association des femmes autochtones du Québec a recommandé que l'alinéa 11(1)e) soit abrogé. Or, il se pourrait alors que tous les enfants illégitimes soient exclus puisque seuls les enfants légitimes seraient admissibles en vertu de l'alinéa 11(1)d), ce qui ne semble pas être l'intention de L'AFAQ. Si son but était d'inclure tous les enfants légitimes ou illégitimes d'Indiens, de sexe masculin ou féminin, il suffirait de modifier l'alinéa d) comme suit:

«d) elle est l'enfant d'une personne décrite aux alinéas a), b) ou c).»

At the same time subsection (e) would be repealed.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development supported treating illegitimate children in the same manner as legitimate children.

It is noted, however, that any changes to subsections (c), (d) or (e) would have implicit retroactivity, since these sections define the line of descent of Indian status going back to 1874 and earlier. By eliminating words that differentiate on the basis of sex, the entire status and membership system of the Act would be altered.

If the change is not to be made retroactive, the present sections must be left in place, preserving the line of descent. New sections could be added to prevent future discrimination. This achieves the immediate result of ending discrimination, but leaves open the question of retroactive redefinition of status. In the context of Indian control of membership, the further disposition of section 11 becomes a matter for decision. Please note discussion on children of mixed marriages in the following section.

Your Sub-committee wishes to ensure that all children of male and female Indians receive equal treatment in future. In order to achieve this, your Sub-committee recommends that the following subsection might be added to Section 11:

"is the child born after _____ (the date of enactment of this amendment) of a person described in paragraph (a), (b), (c), (d) or (e)."

In making this recommendation to eliminate discrimination in regard to illegitimate children, your Sub-committee has expanded the definition of Indian to include all children of unions between Indians and non-Indians. This amendment relates directly to the discussion of the status of children of mixed marriages.

Your Sub-committee has recommended limitations on the right to registration in the case of descendants of children born of a union between an Indian and a non-Indian in its recommendations on children of mixed marriages.

SUBSECTION 11(1)(f)

No Status to Future Non-Indian Spouses

Your Sub-committee has received several recommendations regarding this sub-section. The Native Women's Association of Canada has recommended that subsection 11(1)(f) be amended so that no one gains status by marriage.

Ontario Native Women's Association recommended that non-Indian women marrying a status Indian man should not gain status. United Native Nations of B.C. has made the same recommendation.

Quebec Native Women's Association recommended this section be deleted.

Both Indian Rights for Indian Women and the Quebec Equal Rights for Indian Women also recommended deletion of subsection 11(1)(f). The Indian Homemakers of B.C. stated

Il suffirait du même coup d'abroger l'alinéa e).

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord s'est prononcé en faveur d'un traitement identique pour les enfants, qu'ils soient illégitimes ou légitimes.

Il convient cependant de signaler que toute modification des alinéas c), d) ou e) serait implicitement rétroactive puisque ces alinéas définissent la ligne de descendance du statut d'Indien à partir de 1874 et même avant. Le système tout entier d'établissement du statut et de l'appartenance figurant dans la Loi serait modifié par l'élimination des termes qui établissent une distinction fondée sur le sexe.

Si la modification n'est pas rendue rétroactive, les articles actuels doivent être maintenus afin de conserver la ligne de descendance. De nouveaux articles pourraient être ajoutés afin d'empêcher toute discrimination à l'avenir. Cela aurait comme résultat immédiat de mettre fin à la discrimination mais le problème de la redéfinition rétroactive du statut reste entier. Dans le contexte du contrôle de l'appartenance par les Indiens, le sort de l'article 11 doit être tranché. Veuillez noter que la section qui suit porte sur la situation des enfants nés de mariages mixtes.

Votre Sous-comité souhaite s'assurer que tous les enfants d'Indiens de sexe masculin ou féminin soient traités de la même façon à l'avenir. A cette fin, votre Sous-comité recommande l'adjonction à l'article 11 de l'alinéa suivant:

«elle est l'enfant née après _____ (date de la promulgation de la présente modification) d'une personne décrite à l'alinéa a), b), c), d) ou e).»

En formulant cette recommandation destinée à éliminer toute discrimination à l'égard des enfants illégitimes, votre Sous-comité a étendu la définition du terme Indien de façon à inclure tous les enfants issus de mariages entre Indiens et non-Indiens. Cette modification touche directement le statut des enfants issus de mariages mixtes.

Votre Sous-comité a recommandé, dans le cadre de ses recommandations sur les enfants issus de mariages mixtes, que soit limité le droit à l'inscription des descendants d'enfants nés d'un mariage entre un Indien et un non-Indien.

ALINÉA 11(1)(f)

Statut refusé aux futurs conjoints non indiens

Votre Sous-comité a reçu plusieurs recommandations concernant cet alinéa. L'Association des femmes autochtones du Canada a recommandé que l'alinéa 11(1)(f) soit modifié de façon que personne n'acquière le statut d'Indien du fait de son mariage.

L'Association des femmes autochtones de l'Ontario a recommandé qu'une femme non indienne qui épouse un Indien inscrit n'acquière pas le statut d'Indienne. Les Nations autochtones unies de la Colombie-Britannique ont fait la même recommandation.

L'Association des femmes autochtones de Québec a recommandé que l'alinéa soit abrogé.

Les deux associations, *Indian Rights for Indian Women et Quebec Equal Rights for Indian Women*, ont aussi recommandé l'abrogation de l'alinéa 11(1)(f). La *Indian Homema-*

that a non-Indian wife who gains status in violation of her human rights be given back the right to her own nationality.

Rights of Future Non-Indian Spouses

The rights of non-Indian spouses generated considerable discussion. The Minister of Indian Affairs and Northern Development suggested three options:

- “1) do not give non-Indian spouses any rights;
- 2) limited rights for non-Indian spouses to reside on reserve land;
- 3) limited rights for non-Indian spouses to reside on reserve land and to participate in band government.”

Rights of Persons Who Gained Status by Marriage

The Native Women's Association of Canada recommended that all non-Indian women who gained status by marriage should be deleted from current band lists. On the other hand, Quebec Native Women's Association pointed out it was not asking for stripping away of any rights now held by non-Indian wives. One elder, Mr. Ernest Benedict, believed that removing status from non-Indian wives retroactively would cause pain, particularly for the children of such marriages.

The Native Council of Canada specifically rejected the proposition that those who have acquired Indian status privileges by marriage to an Indian be stripped of those privileges.

Your Sub-committee endorses the principle that, in future, non-Indian persons should not gain status under the *Indian Act* by marriage. Your Sub-committee therefore recommends that subsection 11(1)(f) of the *Indian Act* might be amended to read as follows:

“(f) is the wife or widow of a person who is entitled to be registered by virtue of subsection (a), (b), (c) (d), or (e), by virtue of marriage performed before (the date of enactment of this amendment).”

Your Sub-committee endorses the principle that no one who gained status by marriage should have it removed.

Implications of Changes re: Residence and Inheritance

If subsection 11(1)(f) were to be amended so that in future, non-Indian spouses do not gain Indian status under the Act, new problems are raised in regard to residency and inheritance.

Under the combined force of section 18 (which states that reserves are lands reserved for the use and benefit of Indians, which would not include non-Indian spouses) and section 31 (which defines trespass on reserves) non-Indian spouses would be subject to trespass provisions.

kers of B.C. a proposé qu'une épouse non indienne qui acquiert le statut d'Indienne au détriment de ses droits humains puisse recouvrer le droit à sa propre nationalité.

Droits des futurs conjoints non indiens

Les droits des conjoints non indiens ont suscité de vives discussions. Le Ministre des Affaires indiennes et du Nord a suggéré trois options:

- «1) les conjoints non indiens n'auraient aucuns droits,
- 2) les conjoints non indiens se verraient accorder des droits limités s'ils demeuraient dans la réserve,
- 3) les conjoints non indiens jouiraient des droits limités de résider dans la réserve et de participer à l'administration de la bande.»

Droits des personnes qui acquièrent le statut d'Indien par le mariage

L'Association des femmes autochtones du Canada a recommandé que toutes les femmes non indiennes qui ont acquis le statut d'Indienne du fait de leur mariage soient rayées des listes actuelles de la bande. Pour sa part, l'Association des femmes autochtones du Québec a signalé qu'elle ne réclamait pas que les épouses non indiennes soient privées des droits qu'elles peuvent avoir à l'heure actuelle. Un ancien, Ernest Benedict, s'est dit d'avis que le fait de priver rétroactivement les femmes non indiennes de leur statut ne servirait qu'à les faire souffrir, elles et leurs enfants.

Le Conseil national des autochtones du Canada a carrément rejeté la proposition selon laquelle les personnes ayant acquis le statut d'Indien du fait de leur mariage avec un Indien se verraient retirer leurs droits.

Votre Sous-comité appuie le principe selon lequel, à l'avenir, les personnes non indiennes ne se verraient pas accorder le statut indien en vertu de la *Loi sur les Indiens* du fait de leur mariage. Votre Sous-comité recommande donc que l'alinéa 11(1)f) de la *Loi sur les Indiens* soit modifié comme suit:

«f) elle est l'épouse ou la veuve d'une personne ayant le droit d'être inscrite aux termes de l'alinéa a), b), c), d) ou e), en vertu d'un mariage célébré avant (date de la promulgation de cette modification).»

Votre Sous-comité appuie le principe selon lequel personne ne doit se voir enlever le statut qu'elle a acquis du fait de son mariage.

Répercussions des modifications sur les droits de résidence et de succession

Si l'alinéa 11(1)f) devait être modifié de sorte qu'à l'avenir les conjoints non indiens ne puissent acquérir le statut indien en vertu de la Loi, de nouveaux problèmes surgiraient en ce qui a trait aux droits de résidence et de succession.

La portée combinée de l'article 18 (qui stipule que les réserves sont des terres réservées à l'usage et au profit des Indiens, ce qui excluerait les conjoints non indiens) et de l'article 31 (qui traite de l'entrée dans la réserve sans droit ni autorisation) signifie que les conjoints non indiens seraient assujettis aux dispositions concernant l'entrée sans autorisation.

Also since non-Indian spouses could not inherit property, situations could arise that if the Indian spouse died, the house on the reserve would have to be sold to the highest bidder or within a brief period of time, which would cause hardship to any minor children, and possibly as well to the non-Indian spouse.

Quebec Native Women's Association noted that if 11(1)(f) were to be deleted, a band might, if it wished, extend residency privileges to a white spouse.

The Native Women's Association of Canada recommended that a non-Indian spouse should not be able to inherit property on Indian reserves.

The need for non-discriminatory standards to deal with these situations is apparent.

Your Sub-committee recommends that changes in legislation be introduced which would permit bands to establish regulations regarding the rights of non-Indian spouses to residency and inheritance which would make existing sections of the *Indian Act* inoperative in these respects.

Your Sub-committee recommends that changes in legislation be introduced as well which would permit bands to establish regulations regarding political and legal rights; retention of rights on death, divorce or separation; and provision of services in regard to non-Indian spouses.

Children of Mixed Marriages

These changes also give rise to questions in relation to the children of marriages between Indians and non-Indians.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development suggested several options regarding children of mixed marriages:

- children of mixed marriages are not status Indians or band members;
- children are entitled to be registered as Indians;
- children, one of whose parents and one of whose grandparents on the Indian side are non-Indians will not have status;
- children with less than one-quarter Indian blood would not have status.

Presentations to the committee tended to favour granting Indian status under the *Indian Act* to children of Indians, even if one parent was non-Indian.

United Native Nations of B.C. recommended that "first-generation children from a mixed marriage should have status". Implied in that suggestion is that if those children married non-Indians, their children would not have status. However, it added that "anyone who is less than half-breed should have their status determined by the band".

This proposal would probably create another series of inequities regarding children who do and do not have status in

En outre, puisque les conjoints non indiens n'auraient pas le droit d'hériter de biens, il pourrait se présenter des cas où, lors du décès du conjoint indien, il faudrait vendre la maison dans la réserve au plus offrant ou dans un délai très court, ce qui causerait de la misère aux enfants mineurs et probablement aussi au conjoint non indien.

L'Association des femmes autochtones du Québec a signalé que si l'alinéa 11(1)f était abrogé, la bande pourrait, si elle le désirait, accorder le droit de résidence au conjoint de race blanche.

L'Association des femmes autochtones du Canada a recommandé qu'un conjoint non indien ne puisse pas hériter de biens situés dans une réserve indienne.

La nécessité de normes non discriminatoires applicables à de telles situations se dégage clairement

Votre Sous-comité recommande l'adoption de modifications législatives qui permettraient aux bandes d'établir des règlements relativement aux droits de résidence et de succession des conjoints non indiens qui rendraient inopérantes les actuelles dispositions de la *Loi sur les Indiens* à ces égards.

Votre Sous-comité recommande en outre l'adoption de modifications législatives qui permettraient aux bandes d'établir des règlements relativement aux droits politiques et juridiques, au maintien des droits en cas de décès, de divorce et de séparation et à la prestation de services aux conjoints non indiens.

Enfants issus de mariages mixtes

Ces modifications soulèvent par ailleurs des questions au sujet des enfants issus de mariages entre des Indiens et des non-Indiens.

Le ministre des Affaires indiennes a proposé plusieurs options relativement aux enfants issus de mariages mixtes:

- les enfants issus de mariages mixtes ne sont pas des Indiens inscrits ni des membres de la bande,
- les enfants ont le droit d'être inscrits comme Indiens,
- les enfants dont l'un des parents et l'un des grands-parents du côté indien sont des non-Indiens n'auraient pas le statut indien,
- les enfants ayant moins de un quart de sang indien n'auraient pas le statut indien.

Les témoignages reçus ou entendus par le Sous-comité étaient généralement favorables à l'octroi du statut d'Indien aux enfants d'Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*, même si l'un des parents est un non-Indien.

Les Nations autochtones unies de la C.-B. ont recommandé que le statut d'Indien soit accordé aux enfants de la première génération issus de mariages mixtes. Cette suggestion sous-entend que si ces enfants épousaient des non-Indiens, leurs enfants n'auraient pas le statut d'Indiens. Cependant, l'Association a ajouté que «la bande devra décider du statut de quiconque est moins que métis».

Cette proposition créerait probablement toute une autre série d'injustices entre les enfants d'une même famille qui

the same family, among siblings, marriages of status people whose children would not have sufficient blood-quantum to qualify automatically, etc.

This broad granting of status was coupled by some representations with three qualifying options:

- that children with less than one-quarter Indian blood would not have status;
- that any blood-quantum requirement was not acceptable;
- that the question of children of unions where only one parent was of Indian status could be admitted to band membership through regulations established by bands.

Through the Sub-committee's recommendation on 11(1)(e), your Sub-committee has recommended that a child of an Indian and a non-Indian parent be granted Indian status.

Note that these recommendations would apply to both legitimate and illegitimate children.

In the future the first generation children of a union of an Indian and a non-Indian would automatically become a member of the band of the Indian parent.

Your Sub-committee recommends that all first generation children of unions where only one parent is of Indian status, born after the date of enactment of the amendments recommended in this report, automatically becomes a member of the band of the Indian parent.

Your Sub-committee recommends that further consideration of the question of status or band membership of descendants of children of mixed marriages be undertaken by the Sub-committee on Indian self-government.

SECTION 12

12.(1) The following persons are not entitled to be registered, namely,

- (a) a person who
 - (i) has received or has been allotted halfbreed lands or money scrip,
 - (ii) is a descendant of a person described in subparagraph (i),
 - (iii) is enfranchised, or
 - (iv) is a person born of a marriage entered into after the 4th day of September 1951 and has attained the age of twenty-one years, whose mother and whose father's mother are not persons described in paragraph 11(1)(a), (b) or (d) or entitled to be registered by virtue of paragraph 11(1)(e),

unless, being a woman, that person is the wife or widow of a person described in section 11, and

(b) a woman who married a person who is not an Indian, unless that woman is subsequently the wife or widow of a person described in section 11.

(2) The addition to a Band List of the name of an illegitimate child described in paragraph 11(1)(e) may be

auraient ou n'auraient pas le statut indien, ou en cas de mariages entre Indiens inscrits mais dont les enfants n'auraient pas une part suffisante de sang indien pour être automatiquement admissibles, etc.

L'octroi libéral du statut d'Indien était contrebalancé dans certaines présentations par l'énumération de trois options:

- que les enfants ayant moins de un quart de sang indien n'aient pas le statut indien,
- que tout critère fondé sur la part de sang indien était inacceptable,
- que les enfants issus de mariages où un des conjoints seulement est un Indien inscrit puissent devenir membres d'une bande en vertu des règlements établis par les bandes.

Conformément à sa recommandation relativement à l'alinéa 11(1)e, votre Sous-comité recommande que l'enfant né d'un parent indien et d'un parent non indien ait le statut d'Indien.

Signalons que cette recommandation s'appliquerait également aux enfants légitimes et illégitimes.

A l'avenir, les enfants de la première génération issus d'un mariage entre un Indien et un non-Indien deviendraient automatiquement membres de la bande du parent indien.

Votre Sous-comité recommande que tout enfant de la première génération issu d'une union où un des deux parents seulement est un Indien inscrit devienne automatiquement membre de la bande du parent indien s'il est né après la date de promulgation des modifications proposées dans ce rapport.

Votre Sous-comité recommande en outre que le Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens fasse une étude plus approfondie de la question du statut et de l'appartenance à la bande des descendants d'enfants issus de mariages mixtes.

ARTICLE 12

12. (1) Les personnes suivantes n'ont pas le droit d'être inscrites, savoir:

- (a) une personne qui
 - (i) a reçu, ou à qui il a été attribué, des terres ou certificats d'argent de métis,
 - (ii) est un descendant d'une personne décrite au sous-alinéa (i),
 - (iii) est émancipée, ou
 - (iv) est née d'un mariage contracté après le 4 septembre 1951 et a atteint l'âge de vingt et un ans, dont la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas des personnes décrites à l'alinéa 11(1)a, b) ou d) ou admises à être inscrites en vertu de l'alinéa 11(1)e),

sauf si, étant une femme, cette personne est l'épouse ou la veuve de quelqu'un décrit à l'article 11, et

(b) une femme qui a épousé un non-Indien, sauf si cette femme devient subséquemment l'épouse ou la veuve d'une personne décrite à l'article 11.

(2) L'addition, à une liste de bande, du nom d'un enfant illégitime décrit à l'alinéa 11(1)e) peut faire l'objet d'une

protested at any time within twelve months after the addition, and if upon the protest it is decided that the father of the child was not an Indian, the child is not entitled to be registered under that paragraph.

SUBSECTION 12(1)(a)(iv)

The "double mother" rule.

This subsection removes status from individuals, at the age of 21, whose mother and whose father's mother were not born status Indians, but gained status by marriage.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development suggested reinstatement of persons eliminated under 12(1)(a)(iv), implying that the government would favor elimination of such discrimination. Since the effect of the section is recent, removal of the section from the Act would allow eligibility.

Deletion was also favored by the Native Women's Association of Canada.

Your Sub-committee recommends that subsection 12(1)(a)(iv) be repealed.

Your Sub-committee therefore recommends that Section 12 be amended to ensure that descendants of children born of a union of an Indian and a non-Indian shall not be eligible for registration, unless further provided for under Section 11, or unless such descendants otherwise gain status.

SUBSECTION 12(1)(b)

Subsection 12(1)(b) whereby an Indian woman who marries a non-Indian man loses status under the *Indian Act*, has been the focus of extensive controversial debate.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development, favors no further discrimination against women marrying non-Indians.

The Canadian Human Rights Commission terms subsection 12(1)(b) reprehensible in international terms and unconstitutional in domestic Canadian terms. Mr. Fairweather predicts the section would be found unconstitutional under the *Charter of Rights*, but Professor Sanders expressed doubts this would be the case.

There was general consensus among witnesses that 12(1)(b) should be removed.

The Quebec Native Women's Association recommended that upon immediate repeal of 12(1)(b), each band determine through Band or Nation what the criteria shall be for their reserve or Nation regarding degree of Indian ancestry necessary for new registrants, that is, new births, Indian adoptees, transfers.

The Native Council of Canada recommended the immediate repeal of S. 12.(1)(b) and noted one cannot simply delete the section with damaging the entire act, and creating even greater disruptions of the social and political fabric of the native peoples of Canada. It does not stand alone.

protestation en tout temps dans les douze mois de l'addition et si, à la suite de la protestation, il est décidé que le père de l'enfant n'était pas un Indien, l'enfant n'a pas le droit d'être inscrit selon cet alinéa.

SOUS-ALINÉA 12(1)a)IV)

Règle dite des «deux mères».

Ce sous-alinéa enlève le statut aux personnes de vingt et un ans dont la mère et la grand-mère paternelle ne sont pas des Indiens inscrits de naissance, mais qui ont acquis le statut d'Indien du fait de leur mariage.

Le ministre des Affaires indiennes a proposé de rétablir dans leurs droits les personnes éliminées au sous-alinéa 12(1)a)iv), ce qui permet de croire que le gouvernement serait en faveur de la suppression de cette discrimination. Comme l'effet de cet article est récent, la suppression de l'article permettrait l'admissibilité.

La suppression de cet article a aussi été préconisée par l'Association des femmes autochtones du Canada.

Votre Sous-comité recommande que le sous-alinéa 12(1)a)iv) soit abrogé.

Votre Sous-comité recommande donc que l'article 12 soit modifié de façon à garantir que les descendants d'enfants issus d'un mariage entre un Indien et un non-Indien ne soient admissibles à l'inscription que si l'article 11 stipule qu'ils sont admissibles ou que ces descendants aient autrement acquis le statut d'Indien.

ALINÉA 12(1)b)

L'alinéa 12(1)b), en vertu duquel une femme indienne qui épouse un non-Indien perd son statut aux termes de la *Loi sur les Indiens*, a fait l'objet de débats houleux.

Le ministre des Affaires indiennes s'est prononcé en faveur de l'élimination de toute discrimination à l'endroit des femmes qui épousent des non-Indiens.

La Commission canadienne des droits que la personne qualifie l'alinéa 12(1)b) de reprehensible dans le contexte international et d'inconstitutionnel dans le contexte canadien. M. Fairweather estime que l'alinéa sera jugé inconstitutionnel en vertu de la *Charte des droits et libertés*, mais le professeur Sanders a dit douter qu'il en serait ainsi.

De l'avis général des témoins, l'alinéa 12(1)b) devrait être abrogé.

L'Association des femmes autochtones du Québec a recommandé que dès l'abrogation de l'alinéa 12(1)b) chaque bande établisse, au niveau de la bande ou de la nation, quels seront les critères de la bande ou de la nation en ce qui concerne le degré de sang indien que doivent posséder les candidats à l'inscription, c'est-à-dire les nouveaux-nés, les enfants placés en adoption, les personnes transférées.

Le Conseil national des autochtones du Canada a recommandé l'abrogation immédiate de l'alinéa 12(1)b) en signalant toutefois qu'on ne peut pas simplement supprimer cette disposition sans endommager le tissu de la loi dans son ensemble et sans perturber davantage la vie sociale et politique des peuples autochtones du Canada. Cet alinéa n'existe pas indépendamment de tous les autres articles de la loi.

The Metis Association of Alberta favoured elimination, and also asked for reinstatement, retroactivity, and compensation for loss of benefits through exclusion from the *Indian Act* and denial of rights.

The Indian Homemaker's Association of British Columbia asked for posthumous reinstatement of all women removed under this subsection.

A straight removal of 12.(1)(b) implies retroactivity back to the beginning of the act. The degree of retroactivity can be controlled by the amendment of 12.(1)(b) and the addition of

“(b) a woman who married before _____ (date) a person who is not an Indian, unless that woman is subsequently the wife or widow of a person described in section 11.”

Documents tabled by the Department of Indian Affairs and Northern Development have put a date of 1920 out for consideration, believing it to include presently living women.

Unless there are amendments to the contrary, an amendment would permit the addition of children and grand-children and great-grand-children.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development suggested limiting reinstatement to specific classes as an option, but this was not mentioned by any other witnesses.

Your subcommittee endorses the principle that no one should gain or lose status by marriage. Your subcommittee therefore recommends that Subsection 12.(1)(b) be amended so that it has no effect on the status of Indian women who marry after the date of amendment. Your subcommittee recommends that Subsection 12.(1)(b) might be amended as follows:

“(b) a woman who married before (date of enactment of the amendment) a person who is not an Indian.”

Reinstatement

The Native Women's Association of Canada would like to see the reinstatement of all Indian women who lost Indian status because of subsection 12.(1)(b). As an initial step, the Native Women's Association of Canada would like to see first generation children of women who lost status, regardless of whether the mother is still living, be placed on the band list of the mother's band. The Native Women's Association of Canada said further study was needed as to how much further back reinstatement would apply.

Ontario Native Women's Association said the option of applying for reinstatement should be wide open with no cut-off date for application for obtaining legal status. As well, descendants of women who lost their status by marriage to a non-Indian should gain status whether the woman is alive or whether she applied for reinstatement.

L'Association des Métis de l'Alberta s'est prononcé en faveur de l'abrogation et a aussi réclamé le recouvrement des droits, la rétroactivité et l'indemnisation pour la perte d'avantages découlant de l'exclusion en vertu de la *Loi sur les Indiens* et du déni des droits.

La *Indian Homemakers' Association of British Columbia* a réclamé le rétablissement à titre posthume des droits de toutes les femmes exclues en vertu de cet alinéa.

L'élimination pure et simple de l'alinéa 12(1)(b) implique la rétroactivité jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi. Le degré de rétroactivité peut être contrôlé en modifiant l'alinéa 12(1)(b) et en ajoutant ce qui suit:

«b) une femme qui a épousé avant _____ (date) un non-Indien sauf si cette femme devient subséquemment l'épouse ou la veuve d'une personne décrite à l'article 11.»

Les documents déposés par le ministère des Affaires indiennes proposent l'année 1920 pour considération, cette date ayant été retenue parce qu'elle exclurait vraisemblablement aucune femme actuellement vivante.

Sauf l'adoption d'amendements incompatibles, toute modification permettrait d'inclure les enfants, petits-enfants et arrière-petits-enfants.

Le ministre des Affaires indiennes a proposé, à titre d'option, de limiter le recouvrement des droits à certaines catégories de personnes mais aucun autre témoin n'a mentionné cette possibilité.

Votre Sous-comité appuie le principe selon lequel personne ne devrait perdre ou acquérir le statut d'Indien du fait de son mariage. Votre Sous-comité recommande donc que l'alinéa 12(1)(b) soit modifié de sorte qu'il n'ait aucune incidence sur le statut d'une femme indienne qui se marierait après la date de la modification. Votre Sous-comité recommande que l'alinéa 12(1)(b) soit modifié comme suit:

«b) une femme qui a épousé avant (date de promulgation de la modification) un non-Indien.»

Recouvrement des droits

L'Association des femmes autochtones du Canada voudrait que toutes les femmes indiennes qui ont perdu leur statut en vertu de l'alinéa 12(1)(b) recouvrent leurs droits. En guise de première étape, l'AFAC voudraient que les enfants de la première génération des femmes qui ont perdu leur statut, peu importe que la mère vive toujours ou non, soient placés sur la liste de la bande à laquelle appartenait la mère. L'Association des femmes autochtones du Canada a signalé la nécessité d'une étude plus approfondie pour déterminer jusqu'à quelle génération s'appliquerait le recouvrement des droits.

L'Association des femmes autochtones de l'Ontario a affirmé que la possibilité de demander le rétablissement des droits ne devrait pas être restreinte et qu'il ne devrait pas y avoir de date limite pour la présentation des demandes d'obtention de statut juridique. De même, les descendants de femmes qui ont perdu leur statut en épousant un non-Indien devraient se voir accorder le statut peu importe que la femme soit ou non toujours vivante ou qu'elle ait demandé à être rétablie dans ses droits.

The Quebec Native Women's Association said there should be automatic reinstatement. Unless the total mechanism of the *Indian Act* regarding additions to a general or band list were changed, however, there would be no way reinstatement could be automatic. Perhaps it was meant that he would have an absolute right for reinstatement, but one would have to follow a process to do the paperwork.

Mr. Ernest Benedict mentioned the difficulty of children who were unknown to the community taking up residency, since they would be unknown, and since their way of life might be different as a result of living away in cities.

The Native Council of Canada asked for reinstatement of all persons excluded from the Indian collectivity by operation of s. 12.(1)(b) of the *Indian Act*, so they could re-enter and enjoy the benefits of that collectivity, regardless of any membership criteria the bands impose. The Native Council of Canada also asked for additional time for consultation on reinstatement process.

The Metis Association of Alberta recommended reinstatement back to the time s. 12.(1)(b) was used to exclude Indian women. The Native Council of Nova Scotia asked that the process of reinstatement be done only after consultation and on terms acceptable to both status and non-status Indians before implementation.

Indian Rights for Indian Women asked that the Canadian courts be the final level of appeal. Quebec Equal Rights for Indian Women also asked for an appeal mechanism at both the federal and band levels to enforce the *Charter of Rights* and the *Universal Declaration of Human Rights* with respect to equality on the basis of sex.

Under reinstatement we are concerned about women who lost status and their children who may have formerly been on band lists. All descendants not otherwise mentioned would come under the provisions dealing with children of mixed marriages.

Your Sub-committee recommends amendments to the *Indian Act* that would permit Indian women and their first generation children who lost status under S. 12(1)(b) to regain their status immediately upon application and would require bands to re-admit such women and children to band membership after a period of 12 months from the date of application. Regardless of whether the mother is still living, these children will be placed on the band list of the mother's band.

Your subcommittee has moved toward band control of membership in certain of its recommendations. It encourages all bands to begin or continue development of regulations, codes, criteria, and procedures which will be in accord with international standards. It is suggested that such procedures include an appeal mechanism which will satisfy requirements for fairness and justice. Your subcommittee suggests that the

L'Association des femmes autochtones du Québec a affirmé que le recouvrement des droits devrait se faire automatiquement. Ce ne serait toutefois pas possible à moins que soit changée toute la procédure de la *Loi sur les Indiens* en ce qui concerne les ajouts à la liste générale ou à la liste de bande. L'Association voulait peut-être proposer le droit absolu au recouvrement des droits qui s'effectuerait selon la filière administrative habituelle.

Ernest Benedict a mentionné le triste sort des enfants qui vont habiter une réserve sans connaître ses habitants ou leur mode de vie, différent de celui qu'ils ont connu dans les villes.

Le Conseil national des autochtones du Canada a demandé que soient rétablies dans leurs droits toutes les personnes exclues par l'application de l'alinéa 12(1)b) de la *Loi sur les Indiens* afin qu'elles puissent réintégrer leur collectivité et en bénéficier, indépendamment de tout critère d'appartenance que pourraient imposer les bandes. Le Conseil national de autochtones a aussi demandé davantage de temps pour poursuivre la consultation sur la procédure de recouvrement des droits.

L'Association des Métis de l'Alberta a recommandé que la procédure de recouvrement des droits recouvre toute la période pendant laquelle l'alinéa 12(1)b) a été invoqué pour exclure les femmes indiennes. Le Conseil des autochtones de la Nouvelle-Écosse a demandé que la procédure de recouvrement n'entre en vigueur qu'après la tenue de consultations et selon des modalités qui seraient acceptables aux Indiens inscrits aussi bien que non inscrits.

Le groupe *Indian Rights for Indian Women* a demandé que les tribunaux canadiens soient ceux de plus haute instance. *Quebec Equal Rights for Indian Women* a aussi demandé la mise en place du mécanisme d'appel aux niveaux fédéral et de la bande pour l'exécution de la Charte des droits et de la Déclaration universelle des droits de l'homme en ce qui a trait à l'égalité des deux sexes.

Lorsque nous traitons du recouvrement des droits, nous songeons aux femmes qui ont pu perdre leur statut et à leurs enfants qui ont pu déjà figurer sur les listes de bandes. Tous les descendants qui ne sont pas mentionnés ailleurs seraient visés par les dispositions traitant des enfants issus de mariages mixtes.

Votre Sous-comité recommande que soient apportées à la *Loi sur les Indiens* des modifications qui, d'une part, permettraient aux femmes indiennes et aux enfants de la première génération qui auraient perdu leur statut en vertu de l'alinéa 12(1)b) d'être immédiatement rétablis dans leurs droits, sur demande, et qui, d'autre part, obligeraient les bandes à les réadmettre dans la bande dans les 12 mois suivant la demande. Ces enfants devraient être inscrits sur la liste de la bande de la mère que celle-ci soit ou non vivante.

Votre Sous-comité a formulé certaines recommandations favorables au contrôle par les bandes de l'appartenance. Il encourage toutes les bandes à continuer ou à entreprendre d'élaborer des règlements, codes, critères ou procédures en conformité des normes internationales. Il est proposé que ces procédures incluent un mécanisme d'appel visant à sauvegarder les principes de l'équité et de la justice. Votre Sous-comité

question of band control of membership be considered together with consideration of Indian Self-Government. The question of the future Indian Status and band membership of descendants of unions of Indians and non-Indians should be the subject of a future study by the second Sub-committee.

Financial Considerations

Reinstatement of Indian women and/or their descendants also involves financial considerations since additional resources would be required to provide services and possibly more land.

The Native Women's Association of Canada recommended that the Minister of Indian Affairs and Northern Development be charged with setting up some kind of commission to study the size of Indian reserves, the populations of reserves, and make recommendations to Parliament on which reserves need more land.

The Assembly of First Nations responded affirmatively to a question on the establishment of a basic land and financial entitlement formula for increases in population as a result of non-discriminatory standards.

The Ontario Native Women's Association recommended that Canada give Bands funds to purchase more land to accommodate any influx of reinstated members.

The B.C. Native Women's Association said bands which receive returned members should receive an apportionment of property in the same amount as the per capita share that other members to that Band would receive if the share of each member were apportioned equally between the membership of the Band. The Native Women's Association of Canada asked that enfranchised Indian women not be asked to buy their way into band lists by returning whatever moneys they had received when they lost Indian status. The Ontario Native Women's Association recommended that persons who lost status involuntarily should not have to buy back their per capita share which they may have received when they lost their status.

Your Sub-committee recommends that Parliament appropriate sufficient funds to provide to those persons who are reinstated all services and programs currently available to status Indians, transitional funds, and other resources including lands, economic development, etc., where necessary.

Your Sub-committee recommends that the federal government repay to the band the per capita share of any woman readmitted to band membership, under the reinstatement program provided.

Your Sub-committee recommends that the Federal Government fund an independent study in consultation with aboriginal peoples to be completed within one year on the number of non-status Indian women affected by the discriminatory provi-

propose que la question du contrôle par les bandes de leurs effectifs soit étudiée dans le contexte de l'autonomie politique des Indiens. Le deuxième Sous-comité devrait étudier plus en profondeur la question du statut d'Indien et du droit d'adhésion à une bande qui pourront à l'avenir être accordés aux descendants issus d'un mariage entre un Indien et un non-Indien.

Considérations d'ordre financier

Le rétablissement dans leurs droits des femmes ou de leurs descendants, ou des deux, implique aussi des considérations d'ordre financier puisqu'il faudra prévoir des ressources additionnelles pour la prestation de services et, possiblement, pour l'acquisition de nouvelles terres.

L'Association des femmes autochtones du Canada a recommandé que le ministre des Affaires indiennes crée une commission de travail chargée d'étudier la taille de réserves indiennes et la population de celles-ci et de soumettre au Parlement des recommandations quant aux réserves qui doivent acquérir de nouvelles terres.

L'Assemblée des premières nations a répondu par l'affirmative à une question sur l'élaboration d'une formule de base d'attribution des terres et des ressources financières en cas d'augmentations de la population résultant de l'application de normes non discriminatoires.

L'Association des femmes autochtones de l'Ontario a recommandé que le Canada verse aux bandes des fonds destinés à l'achat de terres rendues nécessaires par l'arrivée dans la réserve de membres rétablis dans leurs droits.

L'Association de femmes autochtones de la Colombie-Britannique a dit que les bandes qui accueillent des membres rétablis dans leurs droits devraient recevoir en partage des biens équivalant à la part per capita que les autres membres de la bande recevraient si la part de chaque membre était répartie également entre tous les membres de la bande. L'Association des femmes autochtones du Canada a demandé qu'on n'exige pas de la femme indienne émancipée qu'elle rachète sa place sur la liste de la bande en remboursant la somme qu'elle a touchée lorsqu'elle a perdu son statut indien. L'Association des femmes autochtones de l'Ontario a recommandé que les personnes qui auraient involontairement perdu leur statut n'aient pas à racheter la part per capita qu'elles auraient reçue lorsqu'elles ont perdu leur statut.

Votre Sous-comité recommande que le Parlement affecte suffisamment de fonds pour que les personnes rétablies dans leurs droits puissent bénéficier de tous les services et programmes actuellement offerts aux Indiens inscrits, verse des fonds de transition et, au besoin, d'autres ressources, y compris des terres, des subventions à l'expansion économique, etc.

Votre Sous-comité recommande que le gouvernement fédéral rembourse à la bande la part per capita de toute femme qui serait réadmise dans une bande en vertu des dispositions appropriées du programme de recouvrement des droits.

Votre Sous-comité recommande que le gouvernement fédéral finance la tenue d'une étude, effectuée en consultation avec les peuples autochtones, d'une durée d'un an sur le nombre de femmes indiennes non inscrites touchées par les dispositions

sions of the *Indian Act*, and on the number who would be reinstated if they so wished.

SUBSECTION 12(2)

Section 12(2) provides that registration of an illegitimate child of an Indian woman may be protested within twelve months after the addition of the name to a Band list. Several witnesses commented on the subsection as degrading. In view of the recommendation made by the Sub-committee that all children of both male and female Indians are to be treated equally, as provided in the amendment to section 11 dealing with children, this subsection should be repealed.

Your Sub-committee recommends that subsection 12(2) be repealed.

SECTION 14

14. A woman who is a member of a band ceases to be a member of that band if she marries a person who is not a member of that band, but if she marries a member of another band, she thereupon becomes a member of the band of which her husband is a member.

This section discriminates against both men and women in that it automatically transfers women to the band of their husband, and does not permit the transfer of a husband to the band of his wife.

The section also interferes with what many witnesses felt was the right of a band to determine its own membership.

The discrimination could be removed by:

- not permitting any change of band. A person would continue to be a member of the band of their birth, regardless of the marriage. This would create possibility of persons being subject to trespass if they lived in a spouse's band, and would not permit non-member spouses to participate in political and other rights in the band in which their spouse was a member.
- spouses could elect to join one band or the other, and/or failing such election, could retain membership in the bands of their birth.
- couple would choose at the time of marriage, but both would belong to the same band.
- children would have the right to choose their band at the age of majority, and
- children would remain in the band of their mother until the age of majority.
- children would be considered members where their parents are residing, and at maturity would choose membership.

The Native Women's Association of Canada has recommended:

- Indian women should not automatically lose their band membership for marrying an Indian of a different band.

discriminatoire de la *Loi sur les Indiens* et sur le nombre de femmes qui seraient rétablies dans leurs droits si elles le désiraient.

PARAGRAPHE 12(2)

Le paragraphe 12(2) stipule que l'addition, à une liste de bande, du nom de l'enfant illégitime d'une femme indienne peut faire l'objet d'une protestation dans les douze mois de l'addition. Plusieurs témoins ont qualifié ce paragraphe de dégradant. Étant donné la recommandation de votre Sous-comité voulant que tous les enfants d'Indiens, hommes ou femmes, soient traités de la même façon comme il est prévu dans la modification à l'article 11 portant sur les enfants, ce paragraphe devrait être abrogé.

Votre Sous-comité recommande que le paragraphe 12(2) soit abrogé.

ARTICLE 14

14. Une femme qui est membre d'une bande cesse d'en faire partie si elle épouse une personne qui n'en est pas membre, mais si elle épouse un membre d'une autre bande, elle entre dès lors dans la bande à laquelle appartient son mari.

Cet article est discriminatoire tant envers les hommes qu'envers les femmes du fait qu'il stipule que l'épouse devient automatiquement membre de la bande de son mari mais ne permet pas que le mari devienne membre de la bande de son épouse.

Il empiète en outre sur ce que les témoins estiment être le droit d'une bande de décider de sa propre composition.

La discrimination pourrait être supprimée ainsi:

- ne pas permettre de changement de bande. Chacun resterait membre de la bande à laquelle il appartenait à la naissance malgré le mariage. La possibilité existerait alors que certains soient accusés d'entrée illégale s'ils vivaient dans la réserve du conjoint et interdirait aux conjoints non-membres de participer aux droits politiques ou autres de la bande de leur conjoint,
- les conjoints pourraient opter soit de se joindre à l'une ou l'autre bande soit de demeurer membres de la bande à laquelle ils appartenaient à la naissance,
- au moment de son mariage, le couple pourrait choisir la bande de l'un ou l'autre conjoint, mais les deux conjoints seraient membres de la même bande,
- les enfants pourraient choisir leur bande à l'âge de la majorité et
- les enfants appartiendraient à la bande de leur mère jusqu'à leur majorité,
- les enfants seraient membres de la bande au sein de laquelle vivent leurs parents mais pourraient, à leur majorité, choisir la bande de l'un ou l'autre parent.

L'AFAC a recommandé:

- que les Indiennes ne cessent pas automatiquement d'être membres de leur bande en épousant un Indien d'une autre

The woman should remain a member of her band for life, but her children may select their band.

—In new legislation, a woman should have the choice of whether to remain in her own band or choose to join her husband's band, on marriage to a member of another band.

The principle of band control of membership would require the bands' consent to admission of a member wishing to transfer to his/her spouse's band.

Your Sub-committee considers that band membership should not be lost automatically upon marriage; either spouse should have the option of applying to transfer to the band of their wife or husband, according to the band's criteria for admission. Minor children could enjoy temporary membership in the band where they reside with their parents, but have the option to apply for transfer at the age of majority. Your Sub-committee therefore recommends that section 14 be amended as follows:

14. An Indian may, with permission of the band concerned, elect to become a member of the band of a spouse, and children will have the right to choose the band of the mother or father upon majority.

SUBSECTIONS 109(1) AND (2)

"109(1) On the report of the Minister that an Indian has applied for enfranchisement and that in his opinion the Indian

(a) is of the full age of twenty-one years,

(b) is capable of assuming the duties and responsibilities of citizenship and

(c) when enfranchised, will be capable of supporting himself and his dependents,

the Governor in Council may by order declare that the Indian and his wife and minor unmarried children are enfranchised.

(2) On the report of the Minister that an Indian woman married a person who is not an Indian, the Governor in Council may by order declare that the woman is enfranchised as of the date of her marriage and, on the recommendation of the Minister may by order declare that all or any of her children are enfranchised as of the date of the marriage or such other date as the order may specify.

(3) Where, in the opinion of the Minister, the wife of an Indian is living apart from her husband, the names of his wife and his minor children who are living with the wife shall not be included in an order under subsection (1) that enfranchises the Indian unless the wife has applied for enfranchisement, but where the Governor in Council is satisfied that such wife is no longer living apart from her husband, the Governor in Council may by order declare that the wife and the minor children are enfranchised.

bande. La femme devrait demeurer membre de sa bande toute sa vie durant, mais ses enfants peuvent choisir leur bande.

—En vertu d'une nouvelle loi, la femme indienne aurait le choix de demeurer dans sa propre bande ou de se joindre à celle de son mari si celui-ci est membre d'une autre bande.

Le principe du contrôle par la bande de ses propres effectifs rendrait nécessaire le consentement de la bande pour l'admission d'un membre souhaitant transférer à la bande de son conjoint.

Votre Sous-comité estime que le mariage ne devrait pas entraîner la perte automatique du droit d'appartenir à une bande; l'un et l'autre conjoint devrait avoir le choix de demander son transfert dans la bande de son conjoint sous réserve des critères d'admission de la bande. Les enfants mineurs seraient membres à titre provisoire de la bande dans laquelle vivent leurs parents mais auraient, à leur majorité, le droit de demander un transfert. Votre Sous-comité recommande que l'article 14 soit modifié comme suit:

14. Un Indien peut, avec la permission de la bande concernée, choisir de devenir membre de la bande d'un conjoint et les enfants ont le droit, à leur majorité, de choisir la bande de la mère ou celle du père.

PARAGRAPHES 109(1) ET (2)

«109. (1) Lorsque le Ministre signale, dans un rapport, qu'un Indien a demandé l'émancipation et qu'à son avis, ce dernier

a) est âgé de vingt et un ans révolus,

b) est capable d'assumer les devoirs et les responsabilités de citoyenneté, et

c) pourra, une fois émancipé, subvenir à ses besoins et à ceux des personnes à sa charge,

le gouverneur en conseil peut déclarer par ordonnance que l'Indien, son épouse et ses enfants mineurs célibataires sont émancipés.

(2) Sur le rapport du Ministre, indiquant qu'une Indienne a épousé un non-Indien, le gouverneur en conseil peut, par ordonnance, déclarer que la femme en question est émancipée à compter de son mariage et, sur la recommandation du Ministre, peut, par ordonnance, déclarer que tous les enfants ou certains d'entre eux sont émancipés à compter de la date du mariage ou de telle autre date que l'ordonnance peut spécifier.

(3) Lorsque, de l'avis du Ministre, l'épouse d'un Indien vit séparée de son mari, les noms de son épouse et de ses enfants mineurs qui demeurent avec l'épouse, ne doivent pas être inclus dans une ordonnance, prévue par le paragraphe (1), qui émancipe l'Indien à moins que l'épouse n'ait demandé l'émancipation, mais quand le gouverneur en conseil est convaincu que ladite épouse n'est plus séparée de son mari, il peut déclarer par ordonnance que l'épouse et les enfants mineurs sont émancipés.

(4) A person is not enfranchised unless his name appears in an order of enfranchisement made by the Governor in Council."

The Minister of Indian Affairs and Northern Development suggested that no one be involuntarily enfranchised. The Native Council of Canada affirmed this position, saying that no man should have the right to decide this for an Indian woman, or their children. It further adds that subsection 109(2) be deleted.

The B.C. Native Women's Association suggested that the entire section be repealed, i.e., that the concept of enfranchisement has become obsolete or unacceptable. The terminology at least has become obsolete since Indian people were given the vote in 1960. The Quebec Native Women's Association also called for section 109 to be repealed insofar as his wife and children are concerned.

The Native Council of Canada recommended the use of 109(2) to prevent further removal of Indian women from status because of 12(1)(b) by having the Cabinet refuse to execute the enfranchisement, as an interim measure. The life of the Parliamentary Committee would be extended to examine entire *Indian Act*, giving the committee a priority assignment to recommend methods of reinstatement. If this means beginning the second sub-committee by the tabling of a report which would satisfy the terms of the special reference, this was supported by the Assembly of First Nations, the Native Women Association of Canada, and several members of the committee.

The Metis Association of Alberta noted that enfranchisement reflected assimilationist policies, and called for the elimination of the section on enfranchisement. It is interesting to note that the official translation to the French language of enfranchisement is "émancipation". In English, emancipation means release from bondage or slavery.

The Metis Association of Alberta also called for repeal of sections 110-113, which are the operative mechanisms for enfranchisement, i.e., the person shall "be deemed not to be an Indian within the meaning of this Act or any other statute or law;" all holdings of land or improvements on the reserve must be sold within thirty days or it will be auctioned off or turned over to the band, the lands which the person occupied may, with consent of the band, be taken out of the reserve, or through which an entire band may apply for enfranchisement. The Metis Association of Alberta termed these sections as "arrogance that manifested itself in the assimilationist policies of the *Indian Act*."

The United Native Nations of B.C. made a similar recommendation, along with the Indian Homemakers of B.C.. Indian Rights for Indian Women called for the elimination of involuntary franchisement under 109(1) and (2). However, it left in place the concept of enfranchisement but wished its irreversible nature be dropped. It suggested that a person may apply to have his status regained if this is done within a five year period. It also suggested that offspring of voluntarily enfranchised persons may register as status Indians if they met

(4) Une personne n'est émancipée que si son nom apparaît dans une ordonnance d'émancipation rendue par le gouverneur en conseil.»

Le ministre des Affaires indiennes a proposé que personne ne soit involontairement émancipé. Le Conseil national des autochtones du Canada a appuyé cette position en disant que personne ne devrait avoir le droit de prendre une telle décision à l'égard d'une femme ou de ses enfants. Il a en outre recommandé que le paragraphe 109(2) soit abrogé.

L'Association des femmes autochtones de la Colombie-Britannique a recommandé que l'article tout entier soit abrogé puisque la notion de l'émancipation est périmée ou inacceptable. Le libellé tout au moins est dépassé depuis que les Indiens ont obtenu le droit de vote en 1960. L'Association des femmes autochtones du Québec a aussi demandé l'abrogation de l'article 109 en ce qui a trait au conjoint et aux enfants.

Le Conseil national des autochtones du Canada a recommandé que le paragraphe 109(2) soit invoqué pour empêcher dorénavant que les femmes indiennes perdent leur statut en vertu de l'alinéa 12(1)(b); en guise de mesure provisoire, le Cabinet pourrait en effet refuser d'exécuter l'émancipation. Le mandat du Comité parlementaire serait étendu de façon à englober la *Loi sur les Indiens* dans son ensemble et le Comité aurait comme tâche prioritaire de recommander des formules de recouvrement des droits. Si cela implique que le deuxième Sous-comité débute ses travaux en déposant un rapport conforme aux termes de l'ordre de renvoi spécial, la décision serait appuyée par l'Assemblée des premières nations, l'Association des femmes autochtones du Canada et plusieurs membres du Comité.

L'Association des Métis de l'Alberta a signalé que l'émancipation s'inscrit dans le cadre d'une politique d'assimilation et a demandé l'abrogation de cette disposition. Il est intéressant de signaler qu'en anglais le terme «émancipation» signifie la délivrance du servage ou de l'esclavage.

L'Association des Métis de l'Alberta a demandé que soient abrogés les articles 110 à 113 qui régissent les mécanismes de l'émancipation; il y est précisé que la personne «est censée ne pas être un Indien au sens de la présente loi ou de quelque autre statut ou loi», que les intérêts dans les terres et améliorations sur une réserve indienne doivent être aliénés dans les trente jours sans quoi ils seront vendus par adjudication ou rendus à la bande, que les terres occupées par la personne peuvent, avec le consentement de la bande, cesser de faire partie de la réserve et qu'une bande toute entière peut demander à être émancipée. L'Association des Métis de l'Alberta a décrit ces articles comme suit: «l'arrogance qui transpire de la politique d'assimilation qui sous-tend la *Loi sur les Indiens*.»

Les Nations autochtones unies de la Colombie-Britannique ont formulé une recommandation semblable et se sont joint à la *Indian Homemakers of B.C.* et à *Indian Rights for Indian Women* pour réclamer l'élimination de l'émancipation involontaire en vertu des paragraphes 109(1) et(2). Cependant, ils n'ont pas contesté le principe de l'émancipation mais ont exprimé le souhait qu'une personne puisse demander à recouvrer son statut dans un délai de cinq ans. Les enfants de personnes involontairement émancipées peuvent devenir

a one-quarter blood rule, a standard generally called for by Indian Rights for Indian Women.

Your sub-committee recommends that involuntary enfranchisement be eliminated from the *Indian Act*. In order to achieve this result, your sub-committee recommends that the words "and his wife and minor children are enfranchised" be removed from Subsection 109(1), and that Subsections 109(2) and (3) be repealed.

Your sub-committee recommends amendments to the *Indian Act* that would permit Indian women and their first generation children who lost status and/or who were enfranchised under S. 109(1) to regain their status immediately upon application and would require bands to re-admit such women and children to band membership after a period of 12 months from the date of application. Regardless of whether the mother is still living, these children should be placed on the band list of the mother's band.

H. AREAS FOR FURTHER STUDY

Your sub-committee has made note of several areas which require further study and which should be considered by the second sub-committee or otherwise given attention:

- 1) that the elimination of the entire concept of enfranchisement be studied further;
- 2) that an Office of the Aboriginal Rights Commissioner to protect the recognition of special rights of aboriginal peoples in Canada be considered for a function analogous to the Commissioner of Official Languages;
- 3) that the *Indian Act* be reviewed so as to reinforce group rights and to bring the Act in line with international covenants;
- 4) that traditional practices such as marriages, adoptions, etc., not be restricted or discriminated against by the *Indian Act*;
- 5) that discrimination in the Act against men, and against children be examined;
- 6) that a formula and process be devised for provision to Indian communities of land and resources for persons added to band lists as the result of the removal of discrimination clauses from the *Indian Act*;
- 7) that a means for band control of membership criteria, process, decisions and appeals in accord with international covenants be instituted;
- 8) that the subject of the rights of non-Indians such as residency, political and legal rights, retention of rights on death or divorce, be studied.

I—GLOSSARY

Indian: "one of the aboriginal inhabitants of America, or their descendants" (Oxford

Indiens inscrits s'ils ont un quart de sang indien, critère sur lequel a insisté le groupe *Indian rights for Indian Women*.

Votre Sous-comité recommande que les dispositions relatives à l'émancipation involontaire soient supprimées de la *Loi sur les Indiens*. A cette fin, votre Sous-comité recommande que l'expression «son époux et ses enfants mineurs célibataires sont émancipés» soit supprimée dans le paragraphe 109(1), et que les paragraphes 109(2) et (3) soient abrogés.

Votre Sous-comité recommande que soient apportées à la *Loi sur les Indiens* des modifications qui, d'une part, permettraient aux femmes indiennes et à leurs enfants de la première génération qui auraient perdu leur statut d'Indien ou qui auraient été émancipés en vertu du paragraphe 109(1), d'être immédiatement rétablis dans leurs droits, sur demande, et qui, d'autre part, obligerait les bandes à les réadmettre dans la bande dans les douze mois suivant la demande. Ces enfants devraient être inscrits sur la liste de la bande de la mère, que celle-ci soit ou non vivante.

H. AUTRES QUESTIONS À EXAMINER

Votre Sous-comité a pris note de plusieurs autres questions, énumérées ci-dessous, qui se prêteraient bien à un examen plus approfondi. Cet examen pourrait s'ajouter au mandat du deuxième sous-comité ou encore être confié à un groupe spécialement constitué.

- 1) que l'élimination du concept tout entier de l'émancipation fasse l'objet d'une étude approfondie.
- 2) que l'on songe à créer un Bureau du commissaire aux droits ancestraux chargé de veiller à la reconnaissance des droits spéciaux des peuples autochtones du Canada à qui l'on confierait un mandat semblable à celui du Commissaire aux langues officielles,
- 3) que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de façon à renforcer les droits collectifs et à la rendre conforme aux pactes internationaux,
- 4) que les pratiques traditionnelles telles les mariages, adoptions, etc. ne fassent l'objet d'aucune restriction ou discrimination en vertu de la *Loi sur les Indiens*,
- 5) que soient examinées les dispositions de la Loi qui sont discriminatoires envers les hommes et les enfants,
- 6) que soient élaborées une formule et une procédure d'attribution aux collectivités indiennes de terres et de ressources en fonction des personnes ajoutées aux listes des bandes en conséquence de l'élimination des dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*,
- 7) que soient instaurés en conformité des pactes internationaux des mécanismes de contrôle par les bandes des critères, procédures, décisions et appels qui touchent l'appartenance aux bandes,
- 8) que soit étudiée la question des droits des non-Indiens, notamment en ce qui a trait à la résidence, aux droits politiques et juridiques, au maintien des droits en cas de décès ou de divorce.

I—GLOSSAIRE

Indien: «indigène d'Amérique (nom donné par les navigateurs du 15^e siècle qui se

Dictionary), based on "the belief held by Columbus that the lands he discovered were part of Asia." (Webster).

Indian: section 91(24) of the *Constitution Act*, 1967 confers jurisdiction over "Indians and Indian lands" upon Parliament, (as opposed to provincial legislatures).

Indian: section 11 Indian Act defines who is an Indian under the *Indian Act*, subject to the exception of certain classes of persons listed in section 12.

registered Indian: a person eligible under the *Indian Act* for registration on the Indian Register, which consists of General Lists and Band Lists.

status Indian: a registered Indian, and thus one who has status under the *Indian Act*.

non-status Indian: a person of Indian ancestry who is not registered as an Indian under the *Indian Act*, or who has been removed from the registry.

treaty Indian: a person who is a member of an Indian band, community, or nation which is in a treaty relationship with Canada. This includes approximately 50% of the registered Indian population.

non-status treaty Indian: a person who is not registered, or has been removed from the registry, under the *Indian Act*, but who is a member of an Indian community or nation which is in treaty relationship with Canada.

non-Indian: a person who, under the *Indian Act*, does not have status.

non-aboriginal: a person who is not of descent from the aboriginal people of the Americas.

Red Ticket holder: an Indian woman who married a non-Indian prior to September 4, 1951, and thus ceased to be an Indian under the *Indian Act*, but who was still entitled to receive benefits or payments under treaty provisions.

receiver of half-breed lands or money scrip: an Indian who, at the time of Treaty signing, elected to forgo his or her collective rights in exchange for individual rights and lands and/or a negotiable instrument.

croyaient arrivés aux Indes par la route de l'Ouest)» (Robert).

Indien: le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle* de 1867 accorde au Parlement compétence en ce qui concerne les «Indiens et les terres réservées aux Indiens» (et non aux assemblées législatives provinciales).

Indiens: l'article 11 Loi sur les Indiens définit un Indien aux termes de la Loi, sous réserve de certaines catégories de personnes énumérées à l'article 12.

Indien inscrit: personne pouvant, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, être inscrite au registre des Indiens, qui comprend une liste générale et des listes de bandes.

Indien de statut: Indien inscrit, donc qui a le statut d'Indien aux termes de la Loi.

Indien n'ayant pas le statut d'Indien: personne de descendance indienne qui n'est pas inscrite en tant qu'Indien conformément à la *Loi sur les Indiens* ou dont le nom a été retranché du registre.

Indien sous traité: membre d'une bande, communauté ou nation d'Indiens qui a conclu un traité avec le Canada (ce qui comprend environ 50% de tous les Indiens inscrits).

Indien qui n'est pas sous traité: personne qui n'est pas enregistrée ou dont le nom a été supprimé du registre aux termes de la *Loi sur les Indiens*, mais qui est membre d'une communauté ou nation d'Indiens signataire d'un traité avec le Canada.

Non-Indien: personne qui, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, n'a pas le statut d'Indien.

Non-aborigène: personne qui ne descend pas des peuples aborigènes des Amériques.

Détenteur de billet rouge: Indienne qui a épousé un non-Indien avant le 4^e d'être une Indienne aux termes de la *Loi sur les Indiens* mais qui a toujours droit aux prestations ou avantages prévus aux termes des traités.

Détenteur de terres ou certificat d'argent de Métis: Indien qui, au moment de la signature des traités, a choisi de renoncer à ses droits collectifs contre des droits individuels et des terres et un titre négociable, ou les deux.

band member: a person considered to be a member of a band by the band, and/or a person added to a band list by provision of the *Indian Act*.

band: a group of Indians who have reserved lands for their own use, or who have been declared a band by the Governor in Council.

First Nation: the Assembly of First Nations considers a First Nation to be an Indian community or group of communities which has, or is in the process of becoming decolonized and is resuming its powers of self-government as determined by international standards and law.

band council: persons elected, or in a few cases chosen according to custom, to exercise limited powers of administration on a reserve, subject to the provisions under the Act, and certain Ministerial prerogatives.

Indian Government: synonymous with Indian Self-Government. A system of government established within Confederation by an Indian band, community, or First Nation which expresses the highest aspirations of that band, community or nation for democratic determination. Such a government is likely to be based on traditional and cultural values and customs.

individual right: rights belonging to all individuals in a state regardless of their membership in a group within the state.

collective right: (1) right granted to an individual in a collective manner with the other individuals who are included in that group, and exercised jointly by the members of the group, and (2) rights of the collectivity as a whole, which cannot be claimed by the individual for himself, but which can be claimed on behalf of the collectivity.

treaty rights: rights affirmed by the signing of a treaty.

aboriginal rights: rights held by all or certain groups of aboriginal peoples, the identification and definition of which vis-à-vis Canada will be determined under provisions of the *Constitution Act*, 1982.

Membre de bande: personne considérée membre d'une bande par cette dernière ou dont le nom a été ajouté à une liste de bande aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

Bande: groupe d'Indiens qui a des terres réservées à son propre usage ou a été déclarée bande par le gouverneur en conseil.

Première nation: d'après l'Assemblée des premières nations, une première nation est une communauté ou un groupe de communautés d'Indiens qui est décolonisé ou en voie de décolonisation et reprend son autonomie politique, comme le déterminent les normes et le droit internationaux.

Conseil de bande: personnes élues ou, dans quelques cas, choisies, conformément aux coutumes, pour exercer des pouvoirs limités concernant l'administration d'une réserve, sous réserve des dispositions de la Loi et de certaines prérogatives du ministre.

Administration indienne: renvoi à l'autonomie politique des Indiens. Régime gouvernemental créé dans la Confédération par une bande ou communauté d'Indiens, ou par une première nation et qui exprime les plus hautes aspirations de cette bande, communauté ou nation à la détermination démocratique. Une telle forme de gouvernement se fonderait probablement sur les valeurs et les coutumes traditionnelles et culturelles.

Droit individuel: droit appartenant à tous les individus d'un État, nonobstant leur appartenance à un groupe donné de cet État.

Droit collectif: (1) droit partagé avec les autres membres du groupe et exercé conjointement par les membres, et (2) droits de la collectivité dans son ensemble, qui ne peuvent être revendiqués par la personne pour elle-même mais bien au nom de la collectivité.

Droits conférés par les traités: droits affirmés par la signature d'un traité.

Droits autochtones: droits détenus par l'ensemble ou par certains des groupes d'autochtones, dont la définition vis-à-vis du Canada sera déterminée conformément aux dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

enfranchisement: removal of Indian status, either without the approval of the affected person, or upon application of the person, so that limitations of the *Indian Act* no longer apply.

traditional: a manifestation based on values, customs, or practices which have their origin in antiquity, as adapted for use in the present day.

treaty: an agreement between the Crown and a group or nation of aboriginal peoples who were not with an established relation with the Crown, or whose relation was to be altered by the treaty.

"I feel, I must cry out, as a voice in the darkness of despair, I share every day of my life with this message—we need you to reach out with your heart, your support, your strength as we begin to weaken. Our only hope is that the Parliament of this great democratic society, reared in an atmosphere of freedom and justice, dedicated to the eradication of injustice toward Canadian women, will heed our cry."

Mary Two-Axe Earley

Appendix A

LIST OF WITNESSES

The following witnesses appeared before the Sub-committee during its hearings in Ottawa on Wednesday, September 8, Thursday, September 9, Friday, September 10, Monday, September 13 Tuesday, September 14, 1982:

From the Assembly of First Nations:

- Dr. David Ahenakew, National Chief;
- Mr. David Monture, Special Assistant to National Chief.

From the Federation of Saskatchewan Indians:

- Chief Sol Sanderson, President.

From the St-Regis Reserve:

- Mr. Ernest Benedict, Elder.

From the Neskainlith Indian Band:

- Mr. Robert Manuel, Chief;
- Shuswap one (anonymous);
- Shuswap two (anonymous).

From the Dene Nation:

- Ms. Elsie Cassaway, Regional Vice-President;
- Mrs. Celestine Gilday, Member;
- Mr. James Ross, National Vice-President.

From the Anishinabek Nation:

- Mr. R. K. (Joe) Miskokomon, Grand Council Chief;
- Chief Phil Goulais, Grand Chief;

Émancipation: retrait du statut d'Indien, sans l'approbation de la personne touchée ou sur demande de cette dernière, de sorte que ne s'appliquent plus les limites de la *Loi sur les Indiens*.

Traditionnel: relatif aux valeurs, coutumes ou pratiques dont l'origine remonte à l'antiquité et qui sont adaptées à l'usage moderne.

Traité: entente entre la Couronne et un groupe ou une nation aborigène qui n'avait pas de rapport établi avec la Couronne ou dont les rapports devaient être modifiés par le traité.

«Je veux être le porte-parole de leur désespoir. Je suis porteuse d'un message qui me hante: ouvrez-nous votre coeur, offrez-nous votre aide et votre force, car nous començons à faiblir. Notre seul espoir est que les représentants parlementaires de notre remarquable société démocratique, érigée dans un climat de liberté et de justice et vouée à la réparation des injustices faites aux femmes canadiennes entendent notre appel!»

Mary Two-Axe Earley

Appendice A

LISTE DES TÉMOINS

Les témoins suivants ont comparu devant le Sous-comité lors des audiences qu'il a tenues à Ottawa le mercredi 8 septembre, le jeudi 9 septembre, le vendredi 10 septembre, le lundi 13 septembre et le mardi 14 septembre 1982:

De l'Assemblée des premières nations:

- M. David Ahenakew, chef national
- M. David Monture, adjoint spécial du chef national

De la Fédération des Indiens de la Saskatchewan:

- Chef Sol Sanderson, président

De la réserve de Saint-Régis:

- M. Ernest Benedict, ancien

De la bande indienne Neskainlith:

- M. Robert Manuel, chef
- Shuswap un (anonyme)
- Shuswap deux (anonyme)

De la Nation Dene:

- M^{lle} Elsie Cassaway, vice-présidente régionale
- M^{me} Célestine Gilday, membre
- M. James Ross, vice-président national

De la Nation Anishinabek:

- M. R.K. (Joe) Miskokomon, chef du Grand conseil
- Chef Phil Goulais, Grand chef

- Mr. Paul Williams, Counsel.
- From the Nishnawbe-Aski Nation:*
- Mr. Archie Cheechoo, Assistant to Grand Chief.
- From the Indian Association of Alberta:*
- Ms. Helen Gladue, Executive Director.
- From the Native Council of Canada:*
- Mr. Louis (Smokey) Bruyère, President;
- Mr. Gene Rhéaume, Acting Executive Director.
- From the United Native Nations:*
- Ms. Donna Tyndell, Vice-President.
- From the Metis Association of the Northwest Territories:*
- Mr. Bob Stevenson, President.
- From the Native Council of Nova Scotia:*
- Mrs. Viola Robinson, President.
- From the Native Council of Prince Edward Island:*
- Mrs. Marcia McLeod, President.
- From the Association of Metis and Non-Status Indians of Saskatchewan:*
- Mr. Clem Chartier, Vice-President.
- From the Metis Association of Alberta:*
- Mr. Sam Sinclair, President.
- From the Native Women's Association of Canada:*
- Ms. Jane Gottfriedson, President;
- Ms. Marian Sheldon, Second Vice-President.
- From the Ontario Native Women's Association:*
- Ms. Marlene Pierre, Member of Board of directors.
- From the British Columbia Native Women's Society:*
- Mrs. Lorraine LeBourdais, First Vice-President.
- From the Quebec Native Women's Association:*
- Ms. Evelyn Obomsawin, President;
- Ms. Gail S. Moore, Member of Board of Directors.
- From the Inuit Committee on National Issues:*
- Ms. Geela Moss Davies, Co-ordinator for the Inuit Women's Association;
- Ms. Esta Kanayuk, Interpreter.
- From Indian Rights For Indian Women:*
- Mrs. Pauline Harper, President;
- Mrs. Barbara Wyss, Western Vice-President.
- M. Paul Williams, avocat
- De la Nation Nishnawbe-Aski:*
- M. Archie Cheechoo, assistant du Grand chef
- De l'Association des Indiens de l'Alberta:*
- M^{lle} Helen Gladue, secrétaire exécutive
- Du Conseil national des autochtones du Canada:*
- M. Louis (Smokey) Bruyère, président
- M. Gene Rhéaume, directeur exécutif intérimaire
- Des Nations autochtones unies:*
- M^{lle} Donna Tyndell, vice-présidente
- De l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest:*
- M. Bob Stevenson, président
- Du Conseil des autochtones de la Nouvelle-Écosse:*
- M^{me} Viola Robinson, présidente
- Du Conseil des autochtones de l'Île du Prince-Édouard:*
- M^{me} Marcia McLeod, présidente
- De l'Association des Métis et des Indiens non inscrits de la Saskatchewan:*
- M. Clem Chartier, vice-président
- De l'Association des Métis de l'Alberta:*
- M. Sam Sinclair, président
- De l'Association des femmes autochtones du Canada:*
- M^{lle} Jane Gottfriedson, présidente
- M^{lle} Marian Sheldon, deuxième vice-présidente
- De l'Association des femmes autochtones de l'Ontario:*
- M^{lle} Marlene Pierre, membre du conseil d'administration
- De la «British Columbia Native Women's Society»:*
- M^{me} Lorraine LeBourdais, première vice-présidente
- De l'Association des femmes autochtones du Québec:*
- M^{lle} Evelyn Obomsawin, présidente
- M^{lle} Gail S. Moore, membre du conseil d'administration
- Du «Inuit Committee on National Issues»:*
- M^{lle} Geela Moss Davies, coordonnatrice de l'Association des femmes inuites
- M^{lle} Esta Kanayuk, interprète
- De «Indian Rights for Indian Women»:*
- M^{me} Pauline Harper, présidente
- M^{me} Barbara Wyss, vice-présidente de la région de l'Ouest

From Alberta Indian Rights For Indian Women:

—Mrs. Nellie Carlsen, President.

From Quebec Equal Rights For Indian Women:

—Mrs. Mary Two-Axe Earley, President.

From the British Columbia Indian Homemakers' Association:

—Mrs. Rose Charlie, President;

—Mrs. Bernice Robson, Executive Director.

From the Canadian Human Rights Commission:

—Mr. R. G. L. Fairweather, Chief Commissioner;

—Ms. Linda Poirier, Acting Director of Resources.

From the University of New Brunswick:

—Professor Donald Fleming, Faculty of Law.

From the University of British Columbia:

—Professor Douglas Sanders, Faculty of Law.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-committee on Indian Women and the Indian Act (*Issues Nos. 1 to 5 inclusive*) is tabled.

Respectfully submitted,

De « Alberta Indian Rights for Indian Women »:

—M^{me} Nellie Carlsen, présidente

De « Quebec Equal Rights for Indian Women »:

—M^{me} Mary Two-Axe Earley, présidente

De la « British Columbia Indian Homemakers' Association »:

—M^{me} Rose Charlie, présidente

—M^{me} Bernice Robson, directrice exécutive

De la Commission canadienne des droits de la personne:

—M. R.G.L. Fairweather, président

—M^{lle} Linda Poirier, directrice intérimaire des Ressources

De l'Université du Nouveau-Brunswick:

—Professeur Donald Fleming, Faculté de droit

De l'Université de la Colombie-Britannique:

—Professeur Douglas Sanders, Faculté de droit

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens s'y rapportant (*fascicules nos 1 à 5*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président du Sous-comité

JACK BURGHARDT

Chairman of the Sub-committee

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development (*Issues Nos. 57 and 58*) is tabled.

Respectfully submitted,

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien s'y rapportant (*fascicules nos 57 et 58*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

KEITH PENNER

Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, SEPTEMBER 20, 1982

(70)

[Text]

The Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development met *in camera* at 4:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Mr. Penner, presiding.

Members of the Committee present: Mrs. Beauchamp-Niquet, Messrs. Burghardt, Chénier, Desmarais, Gingras, Greenaway, Mrs. Hervieux-Payette, Messrs. King, Manly, Murta, Oberle, Penner, Schroder and Skelly.

Other Member present: Mr. Andre.

In Attendance: From the Assembly of First Nations: Mr. David Nahwegahbow. *From the Native Women's Association of Canada:* Ms. Marlyn Kane.

The Committee commenced consideration of the First Report of the Sub-committee on Indian Women and the Indian Act.

Mr. Burghardt moved,—That the First Report of the Sub-committee on Indian Women and the Indian Act be concurred in.

And debate arising thereon;

Mr. Manly moved in amendment thereto,—That the Standing Committee proceed through the recommendations, allowing the members of the Standing Committee to raise questions or comments regarding the individual recommendations.

After debate, the question being put on the amendment, it was, by a show of hands, negatived: Yeas: 2; Nays: 9.

The question being put on the motion, it was agreed to on the following division:

YEAS

Messrs.

| | |
|-------------------------|-------------------------|
| Beauchamp-Niquet (Mrs.) | Hervieux-Payette (Mrs.) |
| Burghardt | King |
| Chénier | Murta |
| Desmarais | Oberle |
| Gingras | Schroder—11 |
| Greenaway | |

NAYS

Messrs.

Skelly—1

It was agreed, That, pursuant to the Committee's Order of Reference dated August 4, 1982, the Chairman deposit with the Clerk of the House the First Report of the Sub-committee on Indian Women and the Indian Act as the Sixth Report of the Sub-committee, which shall thereupon be deemed to have been tabled in the House.

The Order of Reference dated Wednesday, August 4, 1982 being read as follows:

ORDERED,—1. That the Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development be empowered to study

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 20 SEPTEMBRE 1982

(70)

[Traduction]

Le Comité permanent des affaires indiennes et du Nord canadien se réunit aujourd'hui à huis clos à 16h40 sous la présidence de M. Penner (président).

Membres du Comité présents: M^{me} Beauchamp-Niquet, MM. Burghardt, Chénier, Desmarais, Gingras, Greenaway, M^{me} Hervieux-Payette, MM. King, Manly, Murta, Oberle, Penner, Schroder et Skelly.

Autre député présent: M. Andre.

Aussi présents: De l'Assemblée des premières nations: M. David Nahwegahbow. *De l'Association des femmes autochtones du Canada:* M^{me} Marlyn Kane.

Le Comité entreprend l'étude du premier rapport du Sous-comité sur les Femmes indiennes et la Loi sur les Indiens.

M. Burgardt propose,—Que le premier rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens soit adopté.

Le débat s'engage par la suite.

M. Manly propose un amendement soit,—Que le Comité permanent permette aux membres du Comité par le biais des recommandations, de poser des questions ou d'émettre des commentaires concernant chaque recommandations.

Après débat, l'amendement mis au voix est rejeté par un vote à main levée par 9 voix contre 2.

La motion mise au voix est adoptée à la majorité.

POUR

Messieurs

| | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Beauchamp-Niquet (M ^{me}) | Hervieux-Payette (M ^{me}) |
| Burghardt | King |
| Chénier | Murta |
| Desmarais | Oberle |
| Gingras | Schroder—11 |
| Greenaway | |

CONTRE

Messieurs

Skelly—1

Il est convenu,—Que conformément à l'Ordre de renvoi du Comité du 4 août 1982, le président dépose auprès du greffier de la Chambre le premier rapport du Sous-comité sur les Femmes Indiennes et la Loi sur les Indiens comme sixième rapport du Comité, qui sera alors censé avoir été déposé à la Chambre.

Lecture est faite de l'Ordre de renvoi suivant du mercredi 4 août 1982:

IL EST ORDONNÉ,—1. Que le Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien

the provisions of the *Indian Act* dealing with band membership and Indian status, with a view to recommending how the Act might be amended to remove those provisions that discriminate against women on the basis of sex.

2. That the Committee shall report its findings thereon no later than the first day the House resumes sitting, provided that, if the House is not sitting when the report has been completed, the report may be deposited with the Clerk of the House and shall thereupon be deemed to have been laid upon the Table.

3. That the Committee be further empowered, following its report to the House on the aforementioned subject, to review all legal and related institutional factors affecting the status, development and responsibilities of Band Governments on Indian reserves, including, without limiting the generality of the foregoing:

- (a) the legal status of Band Governments;
- (b) the accountability of band councils to band members;
- (c) the powers of the Minister of Indian Affairs and Northern Development in relation to reserve land, band monies and the exercise of band powers;
- (d) the financial transfer, control and accounting mechanisms in place between bands and the Government of Canada;
- (e) the legislative powers of bands and their relationship to the powers of other jurisdictions; and
- (f) the accountability to Parliament of the Minister of Indian Affairs and Northern Development for the monies expended by or on behalf of Indian bands;

and make recommendations in relation to the above questions in regard particularly to possible provisions of new legislation and improve administrative arrangements to apply to some or all Band Governments on reserves, taking into account the various social, economic, administrative, political and demographic situations of Indian bands, and the views of Indian bands in regard to administrative or legal change.

4. That the Committee, in carrying out its review, take into account:

- (a) the jurisdiction of the Federal Government under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*;
- (b) the recognition and affirmation of existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples in section 35 of the *Constitution Act, 1982*;
- (c) the current economic restraint program of the government;
- (d) the fact that a First Ministers' Conference will be held for the purpose of identifying rights of the aboriginal peoples.

soit chargé d'étudier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui ont trait à l'adhésion aux bandes et au statut d'Indien, en vue de recommander des façons de modifier la Loi de manière à éliminer les dispositions qui exercent une discrimination contre les femmes fondée sur le sexe.

2. Que le Comité présente ses conclusions au plus tard le premier jour de la reprise des travaux parlementaires ou, si la Chambre ne siège pas lorsque le rapport sera terminé, que ce rapport soit déposé devant le Greffier de la Chambre, auquel cas il sera considéré comme ayant été communiqué à la Chambre.

3. Que le Comité soit également chargé d'étudier, suivant le dépôt du rapport susmentionné, d'étudier tous les facteurs légaux et institutionnels connexes qui touchent le statut, l'évolution et les responsabilités des administrations de bandes dans les réserves indiennes, y compris, mais sans limiter la généralité des sujets précédents:

- a) le statut légal des administrations de bandes;
- b) la responsabilité des conseils de bande de rendre des comptes à leurs membres;
- c) les pouvoirs du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien touchant les terres de réserves, les fonds des bandes et l'exercice des pouvoirs des bandes;
- d) les mécanismes financiers qui existent entre les bandes et le gouvernement du Canada, en ce qui concerne le transfert et le contrôle des fonds, et la comptabilité;
- e) les pouvoirs d'adoption de règlements des bandes et leur comparaison aux pouvoirs d'autres administrations dans ce domaine;
- f) la responsabilité du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de rendre des comptes au Parlement sur les fonds dépensés par les bandes indiennes ou en leur nom;

et fasse des recommandations sur les questions précédentes, plus particulièrement sur les dispositions éventuelles d'une nouvelle loi et sur de meilleurs arrangements administratifs qui seraient appliqués à certaines administrations de bandes dans les réserves ou à toutes, en tenant compte des diverses conditions sociales, économiques, administratives, politiques et démographiques des bandes indiennes et des vues des bandes indiennes sur le changement administratif ou législatif.

4. Que le Comité tienne compte:

- a) des compétences conférées au gouvernement fédéral par l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;
- b) de la reconnaissance et de l'affirmation des droits existants des peuples autochtones (droits ancestraux et droits issus de traités) dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;
- c) du programme actuel du gouvernement portant sur les restrictions économiques;
- d) du fait qu'une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres sera convoquée pour discuter de la

5. That it be an instruction to the Committee that it appoint a sub-committee for the purposes mentioned in paragraph 1 and 3 respectively.

6. That each sub-committee, where it is deemed necessary, travel to major centres to hold hearings.

7. That each sub-committee be empowered to employ administrative and clerical staff as may be deemed necessary.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference.

Mr. Oberle moved,—That a Sub-committee on Indian Self-Government be appointed, consisting of the Chairman, Vice-Chairman, three (3) other Members of the Liberal Party, three (3) Members of the Progressive Conservative Party and one (1) Member of the New Democratic Party, to be appointed by the Chairman after the usual consultations with the whips of the different parties.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Mrs. Beauchamp-Niquet moved,—That the Sub-committee on Indian Self-Government be empowered to review all legal and related institutional factors affecting the status, development and responsibilities of Band Governments on Indian reserves, including without limiting the generality of the foregoing:

- (a) the legal status of Band Governments;
- (b) the accountability of band councils to band members;
- (c) the powers of the Minister of Indian Affairs and Northern Development in relation to reserve land, band monies and the exercise of band powers;
- (d) the financial transfer, control and accounting mechanisms in place between bands and the Government of Canada;
- (e) the legislative powers of bands and their relationship to the powers of other jurisdictions; and
- (f) the accountability to Parliament of the Minister of Indian Affairs and Northern Development for the monies expended by or on behalf of Indian bands;

and make recommendations in relation to the above questions in regard particularly to possible provisions of new legislation and improve administrative arrangements to apply to some or all Band Governments on reserves, taking into account the various social, economic, administrative, political and demographic situations of Indian bands, and the views of Indian bands in regard to administrative or legal change and that the Sub-committee, in carrying out its review, take into account:

- (a) the jurisdiction of the Federal Government under section 91(24) of the *Constitution Act, 1867*;

détermination et de la définition des droits des peuples autochtones.

5. Que le Comité ait le mandat de créer un Sous-comité aux fins des paragraphes 1 et 3 respectivement.

6. Que chaque Sous-comité se rende au besoin dans les grands centres pour y tenir des audiences.

7. Que chaque Sous-comité soit habilité à engager le personnel administratif et de soutien dont il a besoin.

Le Comité entreprend l'étude de son Ordre de renvoi.

M. Oberle propose,—Qu'un Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens soit nommé, comprenant le président, le vice-président, trois (3) autres membres du Parti libéral, trois (3) membres du Parti progressiste conservateur et un (1) membre du Nouveau parti démocratique devant être nommés par le président après consultation habituelle avec les whips des différents partis.

La motion, mise au voix est adoptée.

M^{me} Beauchamp-Niquet propose,—Que le Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens soit autorisé à étudier tous les facteurs légaux et institutionnels connexes qui touchent le statut, l'évolution et les responsabilités des administrations de bandes, dans les réserves indiennes, y compris mais sans limiter la généralité des sujets précédents:

- a) le statut légal des administrations de bandes;
- b) la responsabilité des conseils de bande de rendre des comptes à leurs membres;
- c) les pouvoirs du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien touchant les terres de réserves, les fonds des bandes et l'exercice des pouvoirs des bandes;
- d) les mécanismes financiers qui existent entre les bandes et le gouvernement du Canada, en ce qui concerne le transfert et le contrôle des fonds, et la comptabilité;
- e) les pouvoirs d'adoption de règlements des bandes et leur comparaison aux pouvoirs d'autres administrations dans ce domaine;
- f) la responsabilité du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de rendre des comptes au Parlement sur les fonds dépensés par les bandes indiennes ou en leur nom;

et fasse des recommandations sur les questions précédentes, plus particulièrement sur les dispositions éventuelles d'une nouvelle loi et sur de meilleurs arrangements administratifs qui seraient appliqués à certaines administrations de bandes dans les réserves ou à toutes, en tenant compte des diverses conditions sociales, économiques, administratives, politiques et démographiques des bandes indiennes et des vues des bandes indiennes sur le changement administratif ou législatif et que le Sous-comité dans son étude tienne compte:

- a) des compétences conférées au gouvernement fédéral par l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;

(b) the recognition and affirmation of existing aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples in section 35 of the *Constitution Act*, 1982;

(c) the current economic restraint program of the government;

(d) the fact that a First Ministers' Conference will be held for the purpose of identifying rights of the aboriginal peoples.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Oberle moved,—That the Sub-committee on Indian Self-Government be empowered to send for persons, papers and records, to sit while the House is sitting, to sit during periods when the House stands adjourned, to print from day to day such papers and evidence as may be ordered by it and to authorize the Chairman to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Mrs. Beauchamp-Niquet moved,—That the Clerk of the Committee be authorized to prepare *in extenso* the Minutes of Proceedings of the Committee for its meeting held *in camera* this day and that they be printed.

The question being put on the motion, it was agreed to.

At 5:47 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

b) de la reconnaissance et de l'affirmation des droits existants des peuples autochtones (droits ancestraux et droits issus de traités) dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

c) du programme actuel du gouvernement portant sur les restrictions économiques;

d) du fait qu'une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres sera convoquée pour discuter de la détermination et de la définition des droits des peuples autochtones.

La motion mise au voix est adoptée.

M. Oberle propose,—Que le Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens soit autorisé à assigner des personnes, à envoyer des documents et des dossiers, à siéger lorsque la Chambre est en session, à siéger au cours des périodes où la Chambre ne siège pas, à faire imprimer de jour en jour les documents et témoignages lorsque le Comité le commande, et à autoriser le président à tenir des séances, à recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression, lorsque le quorum n'est pas atteint.

La motion mise au voix est adoptée.

M^{me} Beauchamp-Niquet propose,—Que le greffier du Comité soit autorisé à préparer *in extenso* le procès-verbal du Comité pour la séance tenue à huis clos aujourd'hui et qu'ils soient imprimés.

La motion mise au voix est adoptée.

A 17h47, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

François Prigent

Clerk of the Committee